

Negociación de los acuerdos de asociación económica de la Unión europea con el Grupo África, Caribe y Pacífico (2000-2008)

RESUMEN

El ensayo describe la negociación de los diferentes acuerdos de asociación económica de la Unión Europea con los seis subgrupos en los que se ha dividido al Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Para ello, se ha dividido el trabajo en dos partes. En la primera se aborda el Acuerdo de Cotonú, que constituye la base de la relación de la Unión Europea con los países ACP. En la segunda, se abordan los acuerdos de asociación económica incluidos en el Acuerdo de Cotonú; y, acto seguido, se describe la negociación de los acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y las diferentes regiones en las que ha quedado dividido el grupo de países ACP.

PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA, GRUPO DE ESTADOS ACP, ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, ACUERDO DE COTONÚ.

ABSTRACT

The essay describes the negotiation of the various economic partnership agreements of the European Union and the six subgroups who divided the Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP) group. This paper is divided in two parts. The first part deals with the Cotonou Agreement, which agreement is the basis of the relationship between the European Union and ACP countries. The second part addresses the Economic Association Agreements, which are covered by the Cotonou Agreement, afterwards it describes the negotiation of Economic Partnership Agreements between the EU and the regions in which the Group has been divided ACP.

KEYWORDS: ECONOMIC ASSOCIATION AGREEMENTS, EUROPEAN UNION, GROUP THE ACP.

Recibido en la redacción el 5 de septiembre. Enviado a dictamen el 7 de septiembre.
Recibido en su forma definitiva el 1 de octubre

NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL GRUPO ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO (2000-2008)

ENRIQUETA SERRANO CABALLERO¹

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (denominados en lo sucesivo Estados ACP)² se remontan al Tratado de Roma de 1957 (específicamente, en el capítulo de relaciones con los Países y Territorios de Ultramar; en adelante, PTU) e incluía un convenio específico anexo al Tratado, que instauraba la libre entrada en la Comunidad de los productos procedentes de estos países y territorios. Paralelamente, se creaba el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con el objetivo de dotar a la Comunidad de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo acciones de cooperación técnica y financiera con estos países. Durante la década de 1960, el marco PTU fue sustituido por las Convenciones Yaundé, las cuales se firmaron el 20 de julio de 1963 y el 29 de julio de 1969 entre la Comunidad Económica Europea, por un lado, y los 18 países (posteriormente 19, con la incorporación de Mauricio) de la denominada Asociación de Estados Africanos y Madagascar.³ Desde el punto de vista comercial, ambas convenciones presentaban pocas diferencias respecto a los acuerdos establecidos en 1958, pero se mantenía el acceso preferencial de algunos productos africanos exportados junto con los fondos financieros y la asistencia técnica.

Ambos instrumentos incluían la concesión de preferencias comerciales no recíprocas y ayudas financieras al amparo de los recursos del II FED y III FED,

¹ Profesora investigadora de El Colegio de San Luis A.C.

² El grupo ACP se constituye por 78 países. Cuba forma parte del Grupo ACP pero no es signatario del Acuerdo de Cotonú.

³ Associated African States and Madagascar (AASM). Formado en 1963 por Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benín, Burkina Faso, Somalia, República Centroafricana, Camerún, Níger, Mali, Madagascar, Chad, Gabón, Ruanda, Burundi, Congo y República Democrática del Congo. Isla Mauricio pasaría a formar parte de la Convención de Yaundé en junio de 1973. La mayoría de los países de este grupo eran francófonos y antiguas colonias de Bélgica y Francia, lo que explica el papel clave jugado por este país en lo que se refiere a la voluntad europea de asociación con África.

respectivamente.⁴ Las Convenciones Yaundé suponen una continuación de las relaciones económicas coloniales, como una forma de neocolonialismo orientado al mantenimiento de un sistema de provisión de materias primas a los países europeos a bajo coste.

Con la adhesión del Reino Unido, el ámbito geográfico se extendió a los países en desarrollo participantes de la Commonwealth, lo que implicaba la superación del marco francófono anterior y dio lugar al nacimiento de un grupo, los Estados ACP, que se han constituido desde entonces en un conjunto consolidado, por el momento, de países en desarrollo (PVD) que, a pesar de situarse en zonas geográficamente alejadas, han actuado de manera unitaria debido a las características comunes que comparten.

Los países de la Comunidad Económica Europea y los países del grupo ACP firmaron el primer acuerdo de cooperación en Lomé, Togo, en 1975.⁵ Más que el tipo de relación con sus socios europeos, lo que movilizó en un principio a los países de África, el Caribe y el Pacífico fueron los lazos de unión entre ellos. Había nacido el Grupo ACP. El último toque a su constitución lo daría la promulgación del Acuerdo de Georgetown, el 6 de junio de 1975 (Acuerdo 1975),⁶ unos meses después de la firma de Lomé I por parte de 44 países ACP. Para Hall y Blake, el grupo ACP es predominantemente africano y caribeño; y tradicionalmente se ha venido dividiendo a los Estados en dos categorías. En primer lugar, se situaban los Estados ACP partícipes en el Convenio de Lomé I y en el Acuerdo de Georgetown. La segunda categoría incluía a otros Estados que habían accedido al Convenio de Lomé, esto es: Comores, Seychelles, Surinam, Cabo Verde, Sao Tomé y Príncipe, Papúa Nueva Guinea y Djibouti (Hall y Blake 1979: 113). Hay que señalar que hoy en día esta distinción ya no tiene sentido porque todos los Estados ACP son parte del Acuerdo de Georgetown, revisado en 2003 (Acuerdo 2003).

⁴ Estos instrumentos se centraban en proveer un marco para el desarrollo del África subsahariana, básicamente francófona. Pero no hay que olvidar la celebración del Acuerdo con Nigeria en 1966, que nunca llegó a entrar en vigor debido al conflicto de Biafra; así como el Acuerdo de Arusha, celebrado entre las Comunidades y Kenia, Uganda y Tanzania en 1969. A diferencia de los Acuerdos de Yaundé, el de Arusha era básicamente comercial, al no prever ningún tipo de ayuda. Asimismo, era más restrictivo que los Acuerdos de Yaundé por lo que respecta a la apertura comercial, en tanto que preveía la imposición de contingentes sobre algunos productos como el café, el clavo o la piña.

⁵ El Primer Convenio de Lomé se firmó el 28 de febrero de 1975 y entró en vigor el 1.º de abril de 1976.

⁶ El acuerdo de Georgetown, de 6 de junio de 1975, creó el grupo de Estados ACP y estableció un consejo de ministros ACP y un comité de embajadores; se estableció que el funcionamiento de los órganos del grupo de Estados ACP debía ser administrado por la secretaría de los Estados ACP. Este tratado fue celebrado por 46 Estados –37 africanos, seis caribeños y tres del Pacífico–. Hoy, los países ACP son 79 –48 africanos, 16 caribeños y 15 del Pacífico–.

Desde 1975, las relaciones políticas y económicas entre ambos bloques regionales han estado regidas por una sucesión de Convenciones de Lomé,⁷ revisadas cada cinco años (DOUE 2005b:26). Lomé I –se firmó en 1975–, con la participación de 46 países de ACP; Lomé II –en 1979–, con la participación de 58 países de ACP; Lomé III –1984–, con la participación de 65 países de ACP; y Lomé IV –1989–, con la participación de 68 países de ACP, para ampliarse en 1995 a 70 países de ACP.

El contenido de estos acuerdos se basa, fundamentalmente, en el ámbito comercial –donde se prevé una apertura prácticamente total para los productos originarios de estos Estados, sin reciprocidad, salvo por lo que respecta a los protocolos en los que se establece una regulación *ad hoc* para el comercio de azúcar, ron, plátanos, vacuno y ternera–, mecanismos de estabilización de productos básicos –los conocidos como STABEX⁸ y SYSMIN⁹– y cooperación en materia industrial, así como financiera y técnica. Los dos últimos –Lomé III y Lomé IV– incluían además disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos, ayuda alimentaria, desarrollo social, desarrollo rural, participación del sector privado en la estrategia de desarrollo, así como cuestiones relativas a la deuda y a los procesos de ajuste estructural.

Desde 1975, y gracias a las Convenciones de Lomé, los 79 países pertenecientes al grupo ACP se han beneficiado de un régimen de preferencias comerciales; este régimen incluía que los productos manufacturados y los agrícolas no pertenecientes a la política agraria común penetrasen en el mercado de la Unión sin tener que hacer frente a los aranceles aduaneros y sin restricciones cuantitativas, sobre todo considerando el hecho de que no estaba prevista ninguna cláusula de reciprocidad por parte de los Estados ACP.

Cuando llegó a su fin el sistema de preferencias comerciales unilaterales otorgadas por la CE a los Estados ACP en el marco de Lomé, surgió un nuevo marco comercial de carácter bilateral,¹⁰ y una nueva agenda comercial basada en el Acuerdo de

⁷ El esquema de Lomé se ha considerado durante décadas un modelo para la cooperación con los países en desarrollo, que incluía el apartado comercial con asistencia financiera y técnica de desarrollo.

⁸ El STABEX (estabilización de los ingresos por exportación) inició sus operaciones en 1975 con la entrada en vigor de la primera Convención de Lomé entre la Comunidad Europea y los países ACP. “Stabex was a genuine innovation of the EC and seemed to offer an answer on the vehemently discussed questions of primary commodities on the international scene in the early 1970s”. Es un sistema para compensar la disminución de los ingresos por exportación producidos por fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas.

⁹ El SYSMIN es el mismo sistema del STABEX pero aplicado a los productos mineros.

¹⁰ El nuevo marco comercial, de carácter bilateral, se fundamenta en la negociación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE), en esencia áreas de libre comercio negociadas preferentemente con procesos regionales preexistentes en los países ACP, cuya entrada en vigor estaba establecida para el año 2008.

Cotonú de 2000 (DOCE 2000), lo que abrió las puertas a los denominados Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la UE y las diferentes agrupaciones regionales de los Estados ACP. Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica (a partir de 2002) tenían como propósito establecer acuerdos comerciales compatibles con la Organización Mundial del Comercio (OMC), derribar progresivamente las barreras comerciales entre la Unión Europea y los Estados ACP, impulsar la integración regional de los Estados ACP, promover el desarrollo sostenible y contribuir a la erradicación de la pobreza en dichos países.

Desde 1975, las relaciones políticas y económicas entre ambos bloques regionales han estado regidas por una sucesión de Convenciones de Lomé, revisadas cada cinco años (DOUE 2005b: 26). Las Convenciones de Lomé eran incompatibles con las normas de la OMC, puesto que esta organización internacional solo permite a un país otorgar preferencias comerciales si lo hace a la totalidad de los países en desarrollo o a los Países Menos Adelantados (PMA). Sin embargo, las Convenciones de Lomé excluían a gran número de países en desarrollo y no abarcaban la totalidad de los PMA. Básicamente había dos formas de hacer Lomé IV compatible con las reglas de la OMC.

La primera opción era dejar de discriminar a través de otorgar las mismas preferencias no recíprocas a todos los países en desarrollo con niveles de desarrollo parecidos, lo cual se permitiría bajo la cláusula relativa de habilitación (1979).¹¹ En este caso, un país industrializado está autorizado a conceder preferencias comerciales no recíprocas a condición de que estas se apliquen al conjunto de los países en desarrollo (o al conjunto de los PMA). El Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) se ha legitimado en el marco de la OMC al amparo de dicha cláusula de habilitación. La segunda era transformar las preferencias comerciales de Lomé en acuerdos de libre comercio –en los que se prevé la reciprocidad en materia de concesiones arancelarias–, siguiendo el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La última Convención de Lomé expiró en el año 2000 y fue remplazada por el Acuerdo de Asociación de Cotonú, cuyos objetivos principales eran los de reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible de los Estados ACP y su progresiva

¹¹ La cláusula de habilitación, denominada oficialmente “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, se adoptó en el marco del GATT en 1979, y permitía a los miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. La cláusula de habilitación es el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en cuyo marco los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo (como la aplicación de derechos nulos o bajos a las importaciones). Los países que conceden la preferencia determinan de forma unilateral los países y los productos que incluirán en sus programas.

integración en la economía mundial (DOCE 2000: 6),¹² con hincapié en el fortalecimiento de la cooperación regional para responder a los desafíos de la globalización.

EL ACUERDO DE COTONÚ

A partir de 1996, acercándose a la fecha de expiración de Lomé IV, la Comisión Europea iniciaba una reflexión sobre sus relaciones comerciales, sociales y políticas con los países de la zona África, el Caribe y Pacífico (ACP). La publicación del *Libro Verde sobre las Relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una Nueva Asociación* (COM 1976) abría entonces el debate sobre la fase siguiente a los sucesivos Convenios de Lomé, un debate basado en la experiencia de los 25 años de cooperación.

Las negociaciones para el Acuerdo de asociación ACP-CE comenzaron en septiembre de 1998 y concluyeron en Bruselas el 3 de febrero de 2000. En el seno de las conversaciones ACP-CE tres cuestiones fueron de vital importancia. La primera fue la compatibilidad con las normas de la OMC; la segunda, recoger la heterogeneidad del grupo ACP; y, finalmente, el impulso de las reformas económicas. En junio de 2000, se firmó en Cotonú el nuevo Acuerdo de Asociación ACP-CE, con vigencia de 20 años (DOCE 2000) a partir de su firma, y en el marco del cual se aspira a concluir, en el año 2008, los distintos acuerdos de libre comercio programados.

El Acuerdo de Cotonú no es un nuevo acuerdo comercial en sí entre los Estados ACP y la UE. De hecho, con excepción de algunos detalles, el Acuerdo no hacía sino renovar, de entonces al año 2008, el régimen en vigor desde hacía 25 años. Dicho régimen, aunque estaba destinado a desaparecer, seguía revistiendo importancia por dos motivos. En primer lugar, porque durante los próximos siete años seguiría reglamentando las relaciones comerciales de 76 países¹³ con el mercado de la Unión Europea. En segundo lugar, y sobre todo, porque a partir de 2008 existía la posibilidad de que

¹² Artículo 1 (2) del Acuerdo de Cotonú: "La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra parte, [...] celebran el presente Acuerdo con el fin de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP; de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial".

¹³ A Sudáfrica, aunque ya era miembro del grupo ACP y signatario del Acuerdo de Cotonú, no se le aplicaban las medidas comerciales. De acuerdo con el protocolo que estableció el ingreso parcial de Sudáfrica desde abril de 1997, se suscribió un nuevo acuerdo por separado con este país. Las relaciones comerciales de dicho país con la UE se regían por un acuerdo de libre comercio firmado en 1999, que garantizaba la reciprocidad e incluía a los productos agrícolas.

el régimen de Lomé siguiera en vigor para aquellos países ACP que pertenecieran a la categoría de los PMA y que expresasen el deseo de seguir aplicando dicho régimen.

El Acuerdo de Cotonú establecía el marco que regulaba las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la UE y los Estados ACP, que entró en vigor el primero de abril de 2003¹⁴ y preveía la posibilidad de ser revisado cada cinco años¹⁵ –artículo 95 del Acuerdo de Cotonú–, con excepción de las disposiciones económicas y comerciales, que eran objeto de un procedimiento específico de revisión, a fin de adaptar el Acuerdo a un contexto internacional y ACP-UE en constante cambio. La primera revisión tuvo lugar en 2005. El Acuerdo revisado, firmado en Luxemburgo ese mismo año, introdujo los siguientes nuevos elementos: la dimensión política, las estrategias de desarrollo, el mecanismo de inversión y la aplicación, así como los procedimientos de gestión.¹⁶ El Acuerdo de Cotonú revisado entró en vigor en julio de 2008.

Este nuevo acuerdo requirió de una exención (*waiver*) por parte de la OMC, en vista de las preferencias otorgadas a los Estados ACP en algunos productos específicos (plátano, azúcar, arroz, ron, carne de vacuno, entre otros) que son incompatibles con las normas del GATT. El acuerdo de Cotonú presentaba tres pilares fundamentales: diálogo político, estrategias de desarrollo y cooperación económica y comercial.

El nuevo acuerdo de asociación CE-ACP fortalecía la vertiente política, potenciaba la buena gobernanza, fomentaba la participación activa de la sociedad civil y racionalizaba los instrumentos financieros. Para ello, la UE (como se prevía en el Acuerdo de Cotonú) ofrecía a los Estados del Grupo ACP negociar nuevos acuerdos de asociación económica –fundamentados en la introducción gradual del criterio de reciprocidad, en las relaciones comerciales–, con la finalidad de establecer un régimen comercial UE-ACP previsible y compatible con las normas de la OMC (artículo 34 del Acuerdo de Cotonú).

Cotonú constituyó un paso histórico en las largas relaciones mantenidas entre estos dos grupos de países y fue, además, una etapa crucial en la definición de las políticas de desarrollo y en las relaciones Norte-Sur en el ámbito mundial; el acuerdo descartaba claramente la lógica anterior; suponía un nuevo marco normativo –para las relaciones entre la UE y los países ACP– con un horizonte temporal hasta 2020

¹⁴ Durante el periodo preparatorio, que transcurre hasta la definitiva puesta en marcha de los diferentes Acuerdos de Asociación Económica en 2008, se mantenían la mayor parte de las disposiciones de Lomé IV.

¹⁵ En 2005 se firmó la primera de las revisiones quinquenales previstas en el texto inicial, que incluyó avances en cuanto al diálogo político. Esta última revisión fue fruto de las negociaciones que ambas partes mantuvieron entre julio de 2009 y marzo de 2010.

¹⁶ Información en línea de la Comisión Europea. Consultada en [http://ec.europa.eu/comm/development/body/Cotonou/pdf/negotiation_20050407_en.pdf#zoom=100].

(Brown 2000: 380). En primer lugar, implicaba la sustitución del antiguo régimen comercial no recíproco por preferencias recíprocas, a través del establecimiento de acuerdos de asociación económica (AAE), es decir, áreas de libre comercio en que los miembros minimizan entre sí las barreras comerciales sin tener que minimizarlas para otros miembros de la OMC, y transformaba las preferencias de Lomé en acuerdos de libre comercio vigiladas por los artículos XXIV del GATT¹⁷ y V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).¹⁸ En segundo lugar, Cotonú supone el fin del tratamiento unificado del grupo de Estados ACP, ya que los AAE han de negociarse de forma independiente. En tercer lugar, introduce una aproximación regional en la negociación y el establecimiento de los diferentes acuerdos comerciales, por la preferencia comunitaria a negociar con los bloques comerciales regionales preexistentes (DOCE 2000: 20).

Aunque el Acuerdo de Cotonú no es explícito en la terminología, el mecanismo se refiere a la puesta en marcha de áreas de libre comercio entre la UE y los Estados ACP. Estas áreas de libre comercio, como ya se ha comentado, han de ser negociadas preferentemente con procesos de integración regional preexistentes y estarán acompañadas de asistencia técnica y financiera.

Desde la perspectiva de la UE, Cotonú supone 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 acuerdos de asociación económica, para conseguir una herramienta completa para el desarrollo de los Estados ACP (Comisión Europea 2006).

La CE y los Estados ACP firmaron, en Cotonú, la creación gradual de un nuevo sistema comercial sobre la base de acuerdos de asociación económica. Estos acuerdos se orientan a la puesta en funcionamiento de uniones aduaneras o zonas de libre comercio entre ambas partes, que deben ser totalmente compatibles con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC (artículo 34.4), con la finalidad de estimular la inserción progresiva de los Estados ACP en la economía internacional (artículo 34.1).¹⁹

¹⁷ Véase GATT 1994, artículo XXIV, párrafos 4-10.

¹⁸ El artículo V del AGCS establece las normas pertinentes de la OMC en materia de acuerdos de integración económica que abarcan la esfera del comercio de servicios.

¹⁹ Artículo 34.1: “[...] promover la integración progresiva y armoniosa de los Estados ACP en la economía mundial, en cumplimiento de sus elecciones políticas y sus prioridades de desarrollo, fomentando así su desarrollo sostenible y contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los países ACP” (DOCE 2000).

Dos grandes motivos justifican el nuevo régimen comercial. Por un lado, la falta de eficacia y aceptación política de dichas preferencias como instrumento orientado a fomentar las relaciones comerciales CE-ACP y a lograr una gradual integración de los países ACP en la economía mundial. Por otro, el hecho de que el modelo de intercambios comerciales constituido en Lomé necesita de la concesión de una exención a las normas generales de la OMC, ante su incompatibilidad con los principios básicos de la institución.

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA ACP-UE

La propuesta de la UE para los acuerdos de asociación económica regionales se basan en tres principios: a) acuerdos de libre comercio; b) regiones; y c) trato especial para los países menos adelantados del grupo de Estados ACP, que podrían mantener las preferencias comerciales no recíprocas actuales si no optan por integrarse a las áreas de libre comercio con la UE.

Las negociaciones de los AAE se iniciaron en 2002 impulsadas por la expiración de los precedentes acuerdos comerciales entre la Unión Europea y los Estados ACP. Los Acuerdos de Asociación Económica son tratados de integración económica que suponían la eliminación progresiva de barreras al comercio –antes del 31 de diciembre de 2007, fecha en que expiraban los regímenes actuales– y facilitarían su integración armoniosa y progresiva en la economía mundial, en particular favoreciendo la creación de mercados regionales ACP más amplios, lo que contribuiría al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza (COM 2007: 1).

Cabe señalar que los objetivos y principios de los AAE se establecieron en el Acuerdo de Cotonú; y así quedó reflejado en las directrices de negociación que adoptó el Consejo Europeo cuando autorizó a la Comisión Europea abrir las negociaciones, en las que se estableció que la Comisión debía negociar AAE “completos” con las tres regiones del grupo de Estados ACP. Estos AAE “contendrán disposiciones relativas a ciertos ámbitos asociados al comercio, a las normas relativas al comercio y al comercio de servicios; y establecerán una conexión con la cooperación al desarrollo” (COM 2007: 1). Los acuerdos de asociación eran fundamentales para conseguir el objetivo último de la cooperación económica y comercial ACP-UE que, según establecía el artículo 34, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú, era “permitir a los Estados ACP participar plenamente en el comercio internacional” (DOCE 2000: 20). El artículo 35 establecía que los acuerdos de asociación económica “se

basarán en las iniciativas de integración regional de los Estados ACP” (DOCE 2000: 20) mientras que el artículo 37 sugería el establecimiento de un calendario para la supresión gradual de los obstáculos al comercio entre las partes (DOCE 2000: 21).

Las negociaciones de estos AEE con diferentes regiones del grupo ACP tenían por objeto establecer tratados de libre comercio que guardasen conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 36.¹²⁰ y 37.⁷²¹ del Acuerdo de Cotonú (DOCE 2000: 21). El alcance de los acuerdos sería muy diferente del fijado por las preferencias unilaterales y no recíprocas concedidas en virtud del Acuerdo de Cotonú, ya que los acuerdos conformes con el artículo XXIV del GATT deben ser recíprocos y, de hecho, deben liberalizar “lo esencial de los intercambios comerciales” entre las partes. Esto significa que si esos AAE entran en vigor los Estados ACP deberían liberalizar de forma gradual una gran parte de sus sectores a las exportaciones procedentes de la UE, lo que tendría serios efectos perjudiciales en las economías vulnerables.

Hay que tener en cuenta que la expiración de los actuales regímenes de acceso a los mercados impuso un plazo ineludible –finales de 2007– para las negociaciones de las cláusulas de los acuerdos de asociación económica relativas al acceso de las mercancías a los mercados (COM 2007: 2); de ahí la necesidad de que los nuevos regímenes comerciales ACP-UE incluidos en los AAE entrasen en vigor el 1.º de enero de 2008,²² ya que en dicha fecha dejarían de estar en vigor tanto las preferencias comerciales previstas en el anexo V del Acuerdo de Cotonú como la exención de las obligaciones de la cláusula de nación más favorecida (NMF)²³ adoptada en la

²⁰ “[...] las Partes convienen en celebrar nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios entre sí y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio” (DOCE 2000: 20).

²¹ “Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica tendrán por objeto, en particular, establecer el calendario de la supresión progresiva de los obstáculos a los intercambios entre las Partes, de conformidad con las normas de la OMC sobre este tema. Por lo que se refiere a la Comunidad, la liberalización del comercio se basará en el acervo y tendrá por objeto mejorar el acceso actual de los países ACP al mercado comunitario, en particular, por medio de una reconsideración de las normas de origen. Las negociaciones tendrán en cuenta el nivel de desarrollo y la incidencia socioeconómica de las medidas comerciales en los países ACP, y su capacidad para adaptarse y para ajustar sus economías al proceso de liberalización. Por consiguiente, las negociaciones aplicarán la máxima flexibilidad posible en cuanto a la fijación de un periodo de transición de una duración suficiente, la cobertura final de los productos, teniendo en cuenta los sectores sensibles, y el grado de asimetría en términos de calendario del desarme arancelario, respetando al mismo tiempo las normas de la OMC en vigor en dicha fecha” (DOCE 2000).

²² Véase el artículo 37, apartado 1, del Acuerdo de Cotonú.

²³ En virtud de los acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás miembros de la OMC. Este principio se conoce como trato de nación más favorecida (NMF). Tiene tanta importancia que es el primer artículo

Conferencia de Doha –concedida en 2001 por la OMC–,²⁴ y por la intención de las partes, comunicada formalmente, de liberalizar en mayor medida sus intercambios comerciales, como se establece en el Acuerdo de Cotonú.

Estos acuerdos comerciales se introducirían progresivamente reconociendo la necesidad de un periodo preparatorio en el que las preferencias comerciales no recíprocas se mantendrían para todos los Estados del grupo ACP. Este periodo preparatorio debía terminar a más tardar el 31 de diciembre de 2007, pero no se pudo concluir en el periodo establecido ya que el grupo de Estados ACP-África y ACP-Pacífico no llegaron a un acuerdo con la UE.

Es importante señalar que dichas negociaciones se efectuaron con los Estados ACP que estaban preparados para ello, en el nivel de integración que estimasen adecuado y según los procedimientos establecidos por el grupo ACP, atendiendo a los procesos de integración regional en el área ACP. Aunque existía la posibilidad de que algunos Estados ACP no estuvieran en condiciones de concluir las negociaciones con la suficiente antelación para ser incluidos en la lista de Estados a los que se aplicaría el nuevo régimen de acceso de las mercancías a los mercados, el Acuerdo de Cotonú disponía la búsqueda de una fórmula por parte de la UE que, siendo compatible con las disposiciones de la OMC, permitiese que los productos de estos países tuvieran un acceso preferencial al mercado europeo.

En cuanto a los treinta y nueve países clasificados como menos desarrollados de entre los ACP, teóricamente podían optar por la prorrogación del esquema de preferencias de Lomé incluso después del 2008. Ahora bien, cuando estos países formasen parte de un proyecto de integración regional sobre la base de la libertad de movimiento de mercancías, y mediante el correspondiente acuerdo de asociación económica se estableciese un área de libre comercio con la UE, sus gobiernos se enfrentarían a un dilema que, en cualquier caso, ofrecía soluciones poco satisfactorias.

del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que regula el comercio de mercancías. El principio NMF es también prioritario en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (artículo 2) y en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (AADPIC) (artículo 4), aunque en cada acuerdo este principio se aborda de manera ligeramente diferente. En conjunto, esos tres acuerdos abarcan las tres esferas principales del comercio de las que se ocupa la OMC.

²⁴ Decisión de Comunidades Europeas. Acuerdo de Asociación ACP-CE de 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/15), que establece que “con sujeción a los términos y condiciones que a continuación se enuncian se suspenderá la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo del acuerdo general hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades europeas concedan el trato arancelario preferencial a los productos originarios de los estados ACP, conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 y anexo V y sus protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE, sin que estén obligadas a extender ese mismo trato preferencial a los productos similares de cualquier otro miembro”. Párrafo 1. Decisión Comunidades Europeas-Acuerdo de Asociación ACP-CE, de 14 de noviembre de 2001. WT/MIN(01)/15.

En ausencia de medida alguna para salvaguardar el *status* de no-reciprocidad de los PMA correspondientes, *de facto* resultaría prácticamente imposible controlar el libre acceso de las importaciones europeas a los mercados de estos vía sus vecinos, lo que limitaría el alcance de su supuesto trato preferencial.

En caso contrario, apostar por defender el citado *status* de no-reciprocidad supondría el establecimiento de reglas complejas de origen para controlar el movimiento de todos los bienes en sus fronteras, incluidos los correspondientes al propio comercio intrarregional, lo que sin duda iría en detrimento de las relaciones comerciales y del desarrollo y consolidación de las iniciativas integracionistas existentes (Gibb 2000: 457-481; Hurt 2003: 161-176).

En estos casos, la Comunidad no tendría otra opción que aplicar el régimen comercial para las mercancías establecido en el Reglamento sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).²⁵ Lo mismo ocurriría en aquellos casos en que un país decidiera no firmar un acuerdo de estas características o un AAE completo. Para ello no se requeriría una decisión específica de la Comunidad, ya que todos los Estados ACP seguirían teniendo, en virtud del SPG, acceso a los mercados después de que expirasen las preferencias del Acuerdo de Cotonú.

El acceso de los Estados ACP más pobres a los mercados de la UE estaba garantizado puesto que, en virtud del Reglamento sobre el SPG, los cuarenta y dos países ACP menos desarrollados continuarían beneficiándose de una franquicia de derechos de aduanas y un acceso sin contingentes a los mercados de la UE gracias a la iniciativa “Todo menos armas”.²⁶ Esta iniciativa introdujo un cambio relevante

²⁵ La comunidad utiliza el instrumento comercial conocido como Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para conceder ventajas arancelarias a países en desarrollo, sin tener que extenderlos a terceros. Es decir, la UE permite el acceso al mercado comunitario en condiciones preferenciales a los productos de los países en vías de desarrollo (PVD). El reglamento por el que se aplica el SPG comunitario se articulaba sobre la base de las directrices decenales adoptadas por la Comisión Europea, y contenía la lista de países y mercancías beneficiarias. El sistema ha ido evolucionando con mecanismos como la graduación, que permite excluir de los beneficios a ciertos países y a ciertos sectores en función de su nivel de desarrollo y de penetración en el mercado comunitario. El nuevo esquema para el decenio 2006-2015, aprobado en junio de 2005, establece un régimen general y un régimen SPG plus, que ofrece concesiones más generosas a un grupo de países que no superen un determinado nivel de desarrollo y que se comprometan al cumplimiento de una serie de convenciones internacionales relativas a derechos humanos, buen gobierno, ambiente, lucha contra las drogas y derechos laborales básicos. (DOUE 2005a:1-43).

²⁶ La iniciativa “Todo menos armas”, introducida en febrero de 2001, concedía a los 50 países más pobres del mundo, de los 41 pertenecientes al grupo ACP, el libre acceso de todos sus productos a la UE totalmente exentos de derechos aduaneros y contingentes, excepto las armas. Desde 2001, en virtud del mecanismo “Todo menos armas”, la UE ha concedido a los países menos adelantados (PMA) acceso con franquicia de derechos a los mercados de la UE para todas sus exportaciones (excepto armas y municiones), con algunas restricciones transitorias limitadas para el azúcar y el arroz. Estos contingentes exentos de derechos se han ido ampliando de manera progresiva cada año desde 2001 y han expirado por completo el 31 de agosto y el 30 de septiembre de 2009, respectivamente. Así pues, en la actualidad todas las importaciones de arroz y de azúcar procedentes de los PMA están completamente

en las normas generales de gestión del SPG de la UE. En concreto, este régimen especial de acceso al mercado europeo para los PMA se mantenía por un periodo ilimitado sin estar sujeto a la renovación periódica, tal como sucedía en el régimen comunitario de preferencias generalizadas. Así, la iniciativa TMA recogía sin cambio alguno en el actual plan plurianual del SPG vigente desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2008, bajo el Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo Europeo.²⁷ No cabe duda de que la duración ilimitada reducía la posible incertidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado europeo para los PMA, aunque debe tenerse presente que la iniciativa “Todo menos armas” podía verse modificada unilateralmente por la UE al estar enmarcada dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas.

Los treinta y seis países restantes podrían acogerse al mecanismo estándar de acceso a los mercados del SPG en caso de que no concluyesen un acuerdo en el tiempo establecido. De este modo, en el marco del Acuerdo de Asociación, las relaciones comerciales entre la UE y los Estados del grupo ACP eran recíprocas y, en vista de ello, se regirían por el artículo XXIV del GATT y no por su cláusula de habilitación. De conformidad con el artículo XXIV, los países que se encontrasen en diferentes niveles de desarrollo podían celebrar acuerdos recíprocos de comercio libre siempre que se liberalizase sustancialmente todo comercio en un plazo razonable. En el contexto de los AAE, eso se interpreta como cerca del 90% del comercio en un plazo de 10 o 12 años (DOUE 2005a).

La liberalización del comercio entre ambos bloques se alcanzaría después de un periodo de transición de 12 años. Así, se prevía el establecimiento de áreas de libre comercio, con el desmantelamiento progresivo de obstáculos arancelarios y no arancelarios, y del resto de contingentes y medidas de efecto equivalente básicamente en todos los intercambios comerciales, incluyendo el comercio de servicios. Estas áreas de libre comercio habían de ser negociadas preferentemente con procesos de integración regional preexistentes y ser acompañadas de asistencia técnica y financiera.

liberalizadas. A partir del 1.º de octubre de 2009, la iniciativa “Todo menos armas” concedería una franquicia de derechos de aduanas y un acceso sin contingentes a todos los productos procedentes de los PMA (excepto las importaciones de armas y municiones).

²⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 169 de 30/06/2005.

Negociación de los Acuerdos de Asociación Económica

Las negociaciones de los AAE conforman la tercera columna de la relación de los Estados ACP-UE establecida en el marco del Acuerdo de Cotonú, siendo las dos primeras la cooperación para el desarrollo y el diálogo político. El Acuerdo de Cotonú ha establecido el contexto en el cual se negociarían los AAE, porque estos tenían que ser congruentes con los objetivos y principios establecidos en el Acuerdo de Cotonú. Los AAE debían preservar las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos previstos en los artículos 35, 36 y 37 del Acuerdo de Cotonú (DOCE 2000).

Desde 2002, la Comunidad ha negociado acuerdos de asociación económica con los Estados del grupo ACP conforme a seis regiones, a saber: el Caribe, África Central, África Oriental y Meridional, los Estados insulares del Pacífico, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional y África Occidental. Los nuevos acuerdos de asociación económica UE-ACP debían entrar en vigor en enero de 2008, fijándose un periodo de aplicación para completarlos, que podrá durar doce años, es decir, hasta el año 2020, como máximo. En el Cuadro 1 se resume el proceso de negociación y aplicación de la nueva cooperación comercial UE-ACP.

CUADRO I.

CALENDARIO DE LAS NEGOCIACIONES Y APLICACIÓN DEL RÉGIMEN COMERCIAL
ESTABLECIDO EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-ACP

Periodo	Negociaciones	Régimen comercial
Hasta el 27 de septiembre de 2002.	Preparación de las negociaciones.	Se mantienen con los países ACP (excepto África del Sur) las preferencias arancelarias no recíprocas de Lomé, en vigor actualmente (dando por hecho la obtención de una exención en el marco de la OMC).
Abril de 2000.	La CE solicitó un <i>waiver</i> a los demás países miembros de la OMC para continuar ofreciendo las preferencias comerciales de Lomé hasta 2008.	
Desde el 27 de septiembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2007.	La CE negoció acuerdos de asociación económica (AAE) con los países ACP, en forma de grupos regionales o individualmente.	
2004.	La CE y los países ACP examinaron todas las posibles alternativas para los ACP no considerados PMA que crean no estar en posición de firmar acuerdos de libre comercio.	
2006.	La CE y los países ACP revisaron los acuerdos previstos para todos los Estados con el fin de asegurar que no se necesitaba más tiempo en la preparación de las negociaciones.	

Periodo	Negociaciones	Régimen comercial
Desde el 1 de enero de 2008 hasta 2018-2020.	Aplicación de los nuevos acuerdos de asociación económica.	<p>Fin del régimen global “para todos los ACP” de Lomé.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los países ACP signatarios de acuerdos de asociación económica abren progresivamente sus mercados a los productos de la UE. • Los PMA que han optado por no firmar un acuerdo de asociación económica mantienen sus preferencias arancelarias no recíprocas de Lomé. • Los no PMA que han optado por no firmar un acuerdo de asociación económica se benefician ya sea del SPG o de un nuevo régimen que aún está por definir.
Desde 2018-2020 en adelante.	Plena aplicación de los Acuerdos de Asociación Económica.	Aplicación de los acuerdos de libre comercio entre la CE y los países ACP signatarios de los AAE.

Fuente: European Centre for Development Policy Management, *Cotonú Infokit*, 2001.

Las negociaciones en el ámbito global ACP-UE se iniciaron en Bruselas el 27 de septiembre de 2002 (Bilal y Van Hove 2002: 14). En la sesión inaugural, se dividieron las negociaciones en dos fases. La primera fase se llevó a cabo globalmente ACP-CE. Entre 2002 y 2003, se concluyó un acuerdo general ACP-UE; se establecieron los principios generales que debían regir los AAE, los temas transversales, válidos para todos los Estados del grupo ACP, que incluyeron cuestiones legales, las bases de los acuerdos regionales, aspectos relacionados con sectores específicos como agricultura, pesca y servicios, acceso a los mercados, protección de propiedad intelectual, estandarización y certificación, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio y ambiente, estándares comerciales, regulación de la política del consumidor y protección sanitaria del consumidor, seguridad alimentaria, etc. Con la intención de fomentar el desarrollo sostenible, superando la situación de pobreza, que se podrá conseguir integrando a los Estados ACP en la economía mundial conforme a las normas de la OMC. Para ser consecuentes con las reglamentaciones de la OMC, los acuerdos están obligados a considerar el horizonte arancelario completo entre las partes, es decir, se liberalizará todo el comercio recíproco.

De esta forma, finalizó la primera etapa del proceso negociador. Esta negociación se hizo en bloque con el conjunto de Estados ACP por medio del Consejo

de Ministros UE-ACP,²⁸ del Comité de Embajadores UE-ACP²⁹ y de los Grupos Técnicos. Posteriormente, a partir de octubre de 2003, se abrió una segunda fase dedicada a la negociación de aranceles, tratamientos sectoriales específicos y materias de interés concretas para los Estados ACP (ACP-EC EPA 2003). En esta fase se buscó llegar a un régimen comercial único con cada región.

La Comisión Europea es el interlocutor clave en la UE para las negociaciones de los AAE. La Dirección General de Comercio lidera formalmente las negociaciones con las diferentes agrupaciones regionales. En el marco del Consejo Europeo existen dos foros clave en relación con los AAE: el Comité 133³⁰ y el ACP Working Group.³¹ En ambos grupos de trabajo participan los Estados miembros (mediante los representantes permanentes en Bruselas) y la Comisión Europea.

Con el objetivo de organizar las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, se dividió a los Estados ACP en seis grupos: cuatro para África, uno para el Caribe y otro para el Pacífico; sobre la base de acuerdos comerciales regionales ya existentes (véanse los Cuadros 2, 3 y 4). La Comisión Europea dividió al continente africano en varios grupos de negociación: la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC),³² la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)³³ y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental

²⁸ Constituido por los ministros de los Estados ACP, miembros del Consejo de Ministros de la UE y la Comisión Europea; está presidido de manera alternativa por un ministro europeo y un ministro de un Estado ACP. El Consejo se reúne una vez al año y a criterio de la presidencia. Su misión es orientar el diálogo político, adoptar las directrices políticas y tomar las decisiones necesarias para la aplicación del Acuerdo, así como solucionar los problemas que supongan un obstáculo para la aplicación de la cooperación. El Consejo examina y tiene en cuenta las resoluciones y recomendaciones que emanan de la APP, y dialoga con los interlocutores económicos, sociales y otros agentes de la sociedad civil. Sus decisiones pueden ser vinculantes.

²⁹ Compuesto por los representantes permanentes de la UE, de la Comisión Europea y de los embajadores de los Estados ACP ante la UE; está presidido de manera alternativa por un diplomático ACP o europeo. Su misión es asistir al Consejo de Ministros en la realización de sus tareas y actuar por delegación de dicho Consejo cuando sea preciso. Además, prepara las sesiones del Consejo.

³⁰ El Comité 133 tiene como función vigilar el cumplimiento del mandato recibido por la Comisión, y en él se tratan los temas de comercio de bienes y servicios, compras públicas, reglas de origen, cooperación aduanera e inversiones.

³¹ El ACP Working Group provee de *inputs* de desarrollo; se enfoca en los temas de cooperación al desarrollo y aspectos institucionales.

³² La Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) es una comunidad económica de África Central creada en Libreville, Gabón, en diciembre de 1981. La CEEAC comenzó a ser operativa en 1985 y sus objetivos son promover la cooperación y el desarrollo sostenible, con particular énfasis en la estabilidad económica y la mejora de los niveles de vida.

³³ Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), sucesora de la SADCC de 1980 y formada en 1992 por 14 países miembros de África del Sur y del Este.

(CEDEAO).³⁴ Para la región del África Oriental y Meridional, se estableció un grupo *ad hoc* compuesto, entre otros integrantes, por algunos miembros del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA).³⁵ El África Oriental y Meridional cuenta, entre otros, con miembros de la Comunidad del África Oriental (CAO),³⁶ incluidos Kenia, Uganda y Ruanda; de la SADC, con inclusión de Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabue; de la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), incluidos Burundi, la República Democrática del Congo y Ruanda; y de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD),³⁷ con inclusión de Djibuti, Eritrea, Etiopía y Kenia. Tanzania, miembro de la CAO, está negociando un acuerdo de asociación económica con la SADC.

Esta primera fase finalizó el 2 de octubre de 2003 con una declaración conjunta que confirmaba los principios que guiarían las negociaciones³⁸ de los acuerdos de asociación entre la Comisión Europea y las diferentes regiones en la que se dividió a los Estados del grupo ACP.

Con la región de África estaba previsto que se concluyeran acuerdos con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), con la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA), con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), con el Mercado Común del Sudeste de África (COMESA)

³⁴ Organización económica que agrupa a varios países del oeste de África, también conocida por las siglas CEDEAO y el acrónimo ECOWAS, correspondiente a su nombre en inglés (Economic Community of West African States). Fue fundada en 1975 en cumplimiento de las previsiones del Tratado de Lagos, con el objetivo de favorecer la integración económica y el desarrollo social y cultural de la región. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) es una agrupación regional con 15 miembros que se fundó en 1975. Comprende los ocho países de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo) y Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona. Entre los proyectos cuya preparación está más avanzada se encuentran una moneda única, una zona de libre comercio y un arancel exterior común.

³⁵ Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA), de 20 países del este y sur de África; sucesora de la Preferential Trade Area for Eastern Africa, formada en 1981.

³⁶ La Comunidad del África Oriental (CAO) es una unión aduanera del África Oriental formada por Kenia, Uganda, Tanzania, Burundi y Ruanda. Se fundó en enero de 2001 en una ceremonia celebrada en la ciudad de Arusha, en Tanzania, en la que se encuentra su sede, para reavivar un proyecto similar abandonado en 1977. El nuevo tratado EAC allanaba el camino para una unión económica y, en un futuro, política entre los tres países iniciales. Un tratado posterior, firmado en marzo de 2004, estableció una unión aduanera que comenzó el 1.º de enero de 2005. Según el tratado, Kenia, el más rico de los tres países iniciales, iba a pagar aranceles por las mercancías que entren en Uganda y Tanzania hasta 2010. Burundi y Ruanda se incorporaron en 2007.

³⁷ La Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD) de África Oriental fue creada en 1996 para reemplazar a la Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y el Desarrollo (IGADD), fundada en 1986.

³⁸ Los puntos de discusión de los AAE podemos agruparlos en tres bloques: discusiones al entorno del acceso a mercados para productos, al acceso a mercados para servicios y a aspectos relativos al comercio. Los tres aspectos estaban en la agenda de negociación de todos los grupos de los países ACP.

y con la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Sin embargo, estos bloques regionales no integraban a todos los Estados africanos ACP sino que excluían a diecinueve de ellos, diecisiete de los cuales eran PMA. Hay que señalar que de los cincuenta y tres países africanos únicamente seis son miembros de una sola organización regional. Del resto, 26 Estados son miembros de dos organizaciones; al mismo tiempo, 20 pertenecen a tres organizaciones regionales, mientras que la República Democrática del Congo es miembro de cuatro organizaciones de integración regionales (véase Cuadro 2). Con la región del Caribe estaba previsto que se concluyera el acuerdo de asociación económica con el CARICOM y la República Dominicana a partir de abril de 2004.

CUADRO.2.
GRUPOS AAE Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL PREXISTENTES EN ÁFRICA

	África	SADC	COMESA	SACU	EAC	ECCASC	CEPGL	CEMAC	ECOWAS	WAEMU	IGAD	CENSAD
Grupo SADC	1. Angola	X	X			X						
	2. Botswana	X		X								
	3. Lesotho	X										
	4. Mozambique	X		X								
	5. Namibia	X		X								
	6. Swaziland	X	X	X								
	7. Tanzania	X				X						
Grupo ESA	1. Burundi		X			X	X					
	2. Comoros		X									
	3. Djibouti		X								X	X
	4. Eritrea		X								X	X
	5. Etiopía		X								X	
	6. Kenia		X		X						X	
	7. Madagascar	X	X									
	8. Malawi	X	X									
	9. Mauritius	X	X									
	10. Ruanda		X			X	X					
	11. Seychelles		X								X	
	12. Sudán		X								X	X

	África	SADC	COMESA	SACU	EAC	ECCASC	CEPGL	CEMAC	ECOWAS	WAEMU	IGAD	CENSAD
Grupo ESA	13. Uganda		X		X							
	14. Zambia	X	X									
	15. Zimbabwe	X	X									
Grupo ECOWAS	1. Benín								X	X		X
	2. Burkina Faso								X	X		X
	3. Cape Verde								X			
	4. Costa de Marfil								X	X		X
	5. Gambia								X			X
	6. Ghana								X			X
	7. Guinea								X			
	8. Guinea Bissau								X	X		X
	9. Liberia								X			X
	10. Mali								X	X		X
	11. Mauritania											
	12. Niger								X	X		X
	13. Nigeria								X			X
	14. Sierra Leona								X			X
	15. Senegal								X	X		X
	16. Togo								X	X		X
Grupo África Central	1. Camerún					X		X				
	2. CAR					X		X				X
	3. Chad					X		X				X
	4. Congo					X		X				
	5. D.R. del Congo	X	X			X	X					
	6. Guinea Ecuatorial					X		X				
	7. Gabón					X		X				
	8. Tome and Principe					X						

Fuente: South Center 2007a.

CUADRO. 3.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL PREEXISTENTES EN EL CARIBE

	Caribe	CARL- COM*	CARICOM DRFTA	OECS**
Grupo ACP del Caribe	Antigua y Barbuda	X		X
	Bahamas	X		
	Barbados	X		
	Belice	X		
	Dominica	X		X
	República Dominicana		X	
	Granada	X		X
	Guyana	X		
	Haití	X		
	Jamaica	X		
	St. Kitts and Nevis	X		X
	Sta. Lucía	X		X
	St. Vincent and the Grenadines	X		X
	Suriname	X		
Trinidad and Tobago	X			

Fuente: South Center 2007a.

* La Comunidad del Caribe y el Mercado Común se fundó en 1973; agrupa a 15 Estados caribeños. La CARICOM se estableció por el Tratado de Chaguaramas, originalmente suscrito por los Estados independientes de Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad-Tobago; comenzó a funcionar el 1 de agosto de 1973. Posteriormente, se incorporaron los ocho territorios caribeños angloparlantes restantes, que fueron miembros plenos a partir del 1 de mayo de 1974. El acuerdo de mercado común fue anexo al tratado, lo que facilitó el ingreso de comunidades que no habían llegado a ser parte de este régimen. Además de los aspectos de índole económica, la comunidad introdujo temas como la política exterior.

** La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) se estableció en junio de 1981 con la firma del Tratado de Basseterre. La OECS está formada por nueve Estados miembros, con inclusión de seis Estados independientes y tres territorios no independientes. Los seis miembros independientes de la OECS, a saber, Antigua y Barbuda, el Commonwealth de Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, son también miembros de la OMC.

La relación de las islas del Pacífico y la UE siguieron un rumbo distinto al de las otras cinco agrupaciones regionales ACP.³⁹ Los países del Pacífico negociaron un acuerdo de integración para que sus economías fuesen más competitivas en la economía mundial. En agosto de 2001 se firmó el Acuerdo del Pacífico sobre

³⁹ El eje de estos acuerdos es el libre acceso a los mercados acompañado de una ayuda al desarrollo que permita sacar provecho de dicha apertura. Todos estos acuerdos deberían iniciar su andadura en 2008.

Estrechamiento de Relaciones Económicas.⁴⁰ Se trata de un acuerdo marco que fijaba un plan para el futuro desarrollo de las relaciones económicas y comerciales en toda la región. No contenía disposiciones sustantivas relativas a la liberalización del comercio, pero preveía un proceso gradual de liberalización del comercio partiendo de un acuerdo subsidiario de libre comercio de mercancías entre los países insulares del Pacífico (el Acuerdo de Comercio entre los Países Insulares del Pacífico, PICTA) y anunciaba la negociación futura de acuerdos de libre comercio recíprocos entre los países del foro (incluidos Australia y Nueva Zelandia).

En virtud del Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur (SPARTECA), Nueva Zelandia permitía el acceso libre de derechos a todos los productos procedentes de los países insulares miembros del Foro,⁴¹ y mantendría esas preferencias en el marco del recientemente concertado Acuerdo del Pacífico sobre Estrechamiento de Relaciones Económicas (PACER, por sus siglas en inglés).⁴² Los países de las islas del Pacífico adoptaron ciertas medidas para responder a las dificultades creadas por las normas de la OMC mediante la integración regional, dentro y fuera de la región.

La CE intentaría negociar con los países firmantes de SPARTECA, además de los Estados Federados de Micronesia y Palau a partir septiembre de 2004 (véase el Cuadro 4).

Después de esta primera fase, los países expresaron a la Comisión Europea su posicionamiento en cuanto al grupo regional con el cual querían negociar (Delegación s.r.a) y se establecieron y aprobaron conjuntamente varias hojas de ruta en las que identificaron prioridades regionales y marcaron los objetivos, principios, estructuras y secuencia de las negociaciones.

Posteriormente, a partir de octubre de 2003, se abrió una segunda fase dedicada a la negociación de aranceles, tratamientos sectoriales específicos y materias de interés concreto para los países ACP. El objetivo de esta fase es la definición de un “marco regional de referencia”, o régimen comercial único para cada región, que tenga en cuenta su realidad de desarrollo y establezca las necesidades de asistencia técnica de cada zona, que será la base de los futuros AAE.

⁴⁰ Sus miembros son Australia, los países insulares del Foro y Nueva Zelandia.

⁴¹ Los países insulares del Foro son las islas Cook, los Estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, la República de las Islas Marshall, Samoa, las Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, y Vanuatu.

⁴² Se firmó en agosto de 2001. Prevé que Australia y Nueva Zelandia deben continuar otorgando a los distintos países insulares del Foro el nivel existente de acceso a los mercados hasta que se concluyan nuevos acuerdos en los que se prevea un nivel idéntico o superior de acceso a los mercados. El acuerdo entró en vigor el 3 de octubre de 2002.

CUADRO 4.
PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL PREXISTENTES EN EL PACÍFICO

	Pacífico	PICTA*	MSG**
Grupo ACP del Pacífico.	Cook Islands	X	
	Fidji	X	X
	Kiribati	X	
	Marshall Islands	X	
	Micronesia	X	
	Nauru	X	
	Niue	X	
	Palau	X	
	Papúa New Guinea	X	X
	Samoa	X	
	Islas Salomón	X	X
	Tonga	X	
	Tuvalu	X	
Vanuatu	X	X	

Fuente South Center 2007a.

* El Acuerdo de Comercio entre los Países Insulares del Pacífico (PICTA) tiene por objeto crear un mercado regional más vasto y fomentar la competitividad de la región. Ello corresponde a su enfoque gradual respecto de la liberalización y la integración en la economía mundial. Aunque entró en vigor en 2003 (2005 en el caso de Vanuatu) y estaba previsto que fuera plenamente operativo en 2007, se aplica en parte, pues únicamente Fidji y otros cinco países insulares miembros del Foro del Pacífico Sur han promulgado la legislación necesaria. Por consiguiente, la fecha límite de 2016 para la eliminación progresiva de los aranceles sobre el comercio intrarregional se prorrogó hasta 2021 para todos los países insulares miembros del Foro del Pacífico Sur.

** Grupo Melanesio Grupo de Lanza (MSG), que es un acuerdo comercial entre Papúa Nueva Guinea, las islas Salomón, Vanuatu y Fidji. El MSG concede acceso exento de derechos a esos mercados para más de 150 artículos.

Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica están fragmentando las actuales uniones regionales y obligan a los Estados ACP a elegir la organización a través de la cual negociarán con la UE. Dentro de cada organización regional que negocia los AAE existen problemas de solapamiento entre sus miembros, y es probable que el hecho de que los Estados sean miembros de distintos bloques económicos produzca problemas en la fase de ejecución respecto a las obligaciones de trato nacional. Supuestamente la integración regional debía ser uno de los pilares de los nuevos acuerdos, pero los acuerdos de diciembre de 2007 tiraron por tierra los esfuerzos de integración regional como se verá más adelante (Oxfam 2008).

Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica con el grupo ACP-África

Las negociaciones de los AAE entre África subsahariana y la UE comenzaron en Bruselas el 27 de septiembre de 2002. La segunda etapa de las negociaciones se inició en octubre de 2003 y tuvo como objeto la negociación de los diferentes acuerdos de asociación o áreas de libre comercio, de forma separada con las respectivas agrupaciones regionales que así lo desearon (Negotiations 2003).

La segunda fase de las negociaciones con África Central comenzaron el 4 de octubre de 2003 en Brazzaville (con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central –CEMAC-UDEAC– y Santo Tomé y Príncipe), y con África Occidental el 6 de octubre de 2003 en Cotonú (con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental –ECOWAS-CEDEAO–). A pesar de haber sido las primeras regiones en dar inicio oficialmente a las negociaciones sobre los AAE con la UE, las hojas de ruta conjuntas (Feuille 2004) no recibieron aprobación de los ministros hasta el verano de 2004.

Por lo que respecta al marco institucional, las negociaciones son supervisadas por el comité de ministros de comercio, y el comité regional de negociaciones⁴³ y la Comisión Europea las conducen. Las negociaciones se desarrollan mediante tres órganos:⁴⁴ el comité ministerial,⁴⁵ el comité de negociación⁴⁶ y los grupos de expertos.

Se crearon grupos preparatorios especiales regionales (RPTF, por sus siglas en inglés) que actuaron como nexo en las negociaciones comerciales y la ayuda

⁴³ Como se establece en la hoja de ruta: "Le Comité régional est composé de deux représentants du Secrétariat Exécutif de la CEMAC, de deux représentants du Secrétariat Général de la CEEAC, du Groupe des Ambassadeurs à Bruxelles et à Genève, ainsi que de deux représentants de chaque Comité National des Négociations nommés *intuitu personae* pour la durée des négociations" (Feuille 2004: 18. Anexo II).

⁴⁴ Además de estos tres órganos, se crearon un *grupo de contacto* y la *task force de preparación regional*. Por lo que respecta al grupo de contacto, se compone por representantes de la secretaría ejecutiva de la CEMAC, de la secretaría general de la CEEAC y de la Comisión Europea. Sus funciones consisten en preparar la agenda de reuniones y difundir los documentos relativos a las negociaciones antes de cada reunión. Respecto a la *task force*, esta se compone de un representante de cada Estado de África Central, así como por un representante de cada dirección general, por parte de la Comisión. Su objetivo es facilitar la puesta en marcha de los instrumentos de cooperación financiera (Feuille 2004: 6).

⁴⁵ Compuesto por los ministros de las partes; se reúne al comienzo y al final de cada fase negociadora (Feuille 2004: 4).

⁴⁶ Por África Central, preside el comité el secretario ejecutivo de la CEMAC. El vicepresidente es el secretario general de la CEEAC. La Comunidad está representada por el representante de relaciones comerciales de la región. La labor de este órgano es la supervisión de los aspectos técnicos de las negociaciones. Se reúne dos veces al año. Véase AGRITRADE 2009: 6.

financiera. Esta primera fase de las negociaciones concluyó en octubre de 2005 y estuvo dedicada al fomento de la integración económica regional.

Asimismo, se crearon cuatro grupos negociadores técnicos (unión aduanera /facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio/medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios/inversiones, otros asuntos relacionados con el comercio) y un quinto, en África Occidental, para el análisis de los sectores productivos. África Occidental solicitó un grupo de trabajo adicional sobre agricultura, dada la importancia que esta tiene para su economía.

La inclusión de capítulos sobre recursos para mejorar la competitividad y para abordar las limitaciones del lado oferta continúa siendo un tema muy controvertido entre las regiones y la UE.

Después de un exhaustivo debate sobre la configuración geográfica, dado el solapamiento en los procesos de integración regionales, los países de África del Sur y del Este han formado dos bloques negociadores regionales diferentes: el grupo ESA⁴⁷ y el grupo SADC-AAE.⁴⁸

Las negociaciones con África Oriental y del Sur se lanzaron oficialmente en Mauricio el 7 de febrero de 2004, con una agrupación de 16 países denominada desde ese momento el grupo ESA (Eastern and Southern African Group). En esta primera reunión se aprobó una hoja de ruta conjunta). El grupo ESA aglutinó a todos los miembros de la agrupación COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), salvo Egipto, Libia y Swazilandia, y a cinco miembros de SADC.

En África del Oeste, el comité regional para las negociaciones (Regional Negotiating Committee) estuvo liderado por la secretaría ejecutiva de ECOWAS, y asistido por UEMOA/WAEMU (otra organización de integración regional de África del Oeste que agrupó a los países de habla francófona más Cabo Verde), y en él participaron además representantes de los países de la agrupación. De forma conjunta, entre la UE y África del Oeste se estableció una Regional Preparatory Task Force, con representantes de ambas partes (Marín Egoscobal 2007). Cada país ESA ha creado un Foro Nacional de Desarrollo y Política Comercial (NDTPF), compuesto por representantes de los sectores público y privado, para determinar la

⁴⁷ El grupo ESA comprende Burundi, Comoros, R. D. del Congo, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabue.

⁴⁸ El grupo SADC comprende Angola, Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia, Swazilandia y Tanzania, además de Sudáfrica como observador. R. D. del Congo, Mauricio, Malawi, Zimbabue, que pertenecen también a SADC (The Southern African Development Community), han decidido negociar con el grupo ESA.

posición negociadora nacional. Estas son luego remitidas a los Foros Negociadores Regionales (RNF, siglas en inglés), que preparan informes de antecedentes e instrucciones regionales para los negociadores de ESA. También se ha creado un Foro Regional de Desarrollo y Política Comercial (RDTPF, inglés). Las negociaciones de fondo se iniciaron en septiembre de 2004, centradas específicamente en la pesca, el acceso a los mercados regionales (incluyendo las medidas sanitarias y fitosanitarias, y las normas de origen) y asuntos relacionados con el desarrollo.

En el año 2005, la República Democrática del Congo abandonó este grupo y se trasladó al AAE África Central.

En julio de 2004 se iniciaron oficialmente en Windhoek (Namibia) las negociaciones de la Comisión, con ocho de los 14 miembros que componen la SADC: Botswana, Lesoto, Namibia, Swazilandia, Mozambique, Angola, Tanzania y Sudáfrica.⁴⁹ En la misma se aprobó una hoja de ruta y las partes decidieron establecer un Foro Regional de Desarrollo y Política Comercial conjunto. Las negociaciones de fondo se iniciaron en enero de 2005, y el trabajo técnico continuó en aspectos relacionados con el acceso a los mercados tales como las medidas MSF y los obstáculos técnicos para el comercio. La configuración geográfica del grupo continúa preocupando, en particular por la Unión Aduanera Sudafricana (SACU), que liga de hecho a Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia al actual Acuerdo de Libre Comercio Sudáfrica-UE (COM 2006b).

La configuración del grupo SADC para las negociaciones con la UE probablemente es la más compleja, sobre todo tras la entrada de Sudáfrica (Europa 2006) en el AAE en febrero de 2007. Esta nueva configuración, si llegara a confirmarse, sin duda tendría repercusiones sobre Angola, Tanzania y Mozambique, los países que en el grupo estarían clasificados como países menos adelantados; repercusiones que reconoce la propia UE (ECDPM 2006).

Las negociaciones se realizaron 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. La Regional Preparatory Task Force 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 (Marín Egoscozabal 2007).

⁴⁹ Sudáfrica inicialmente es excluida por tener su propio acuerdo desde 2001 con la UE, e incorporada en 2007 a este grupo. Los principales productos exportados son carbón, diamantes y otros metales. En torno al 30% del total de importaciones procede de la UE.

De esta forma, los cuatro AAE para negociar y poner en marcha serán: UE-CEMAC, UE-ECOWAS, UE-SADC y, el cuarto bloque, UE-ESA. De esta forma, del total de 48 países de África subsahariana, la práctica totalidad negocia el establecimiento de AAE con la UE. Las excepciones son –en primer lugar– Sudáfrica, que firmó en el año 2000 un acuerdo para el establecimiento progresivo de un área de libre comercio (COM 2006c).⁵⁰ En segundo lugar, Somalia, que en ausencia de un gobierno reconocido internacionalmente no es signataria del Acuerdo de Cotonú, aunque con toda probabilidad quedaría enmarcada en el ámbito del denominado grupo ESA. Estos acuerdos prevén no solo el establecimiento de áreas de libre comercio sino elementos de cooperación adicionales de asistencia técnica y financiera.

Bajo la presión de la fecha límite de diciembre de 2007, los bloques de negociación de los acuerdos de asociación económica se fragmentaron, lo que puso en evidencia los objetivos de integración regional y textos bien distintos.

En África del Oeste y Central, las agrupaciones Comunidad Económica de Estados de África Occidental⁵¹ y Comunidad Económica y Monetaria de Estados de África Central⁵² rechazaron firmar cualquier AAE de carácter regional (Bilal y Stevens 2009: 4). Tres países firmaron acuerdos interinos de forma individual: Costa de Marfil, Ghana y Camerún (AGRITRADE 2009a).

Cabe señalar que cada uno de los acuerdos suscritos con estos Estados estipulan obligaciones diferentes para cada uno de ellos, si bien todos gozan de acceso libre al mercado comunitario, salvo para el arroz y el azúcar.

En el caso de Costa de Marfil, la liberalización arancelaria comienza con la entrada en vigor del acuerdo y debe estar completada en 2022, lo que supondrá la liberalización del 81% de las importaciones. En 2012, el 60% de las importaciones de la Comunidad deberán estar liberalizadas. Por su parte, en el AAE con Ghana, la liberalización comercial se inició en 2009 y debe estar completada en 2022, lo que concluirá con la liberalización del 80% de las importaciones. Durante los primeros seis años, un cuarto de las importaciones de la Comunidad deberán haber sido liberalizadas; el 70%, en diez años (AGRITRADE 2009c). Por otro lado, ambos Estados han excluido productos de esta liberalización con el objeto de asegurar la protección de diversos sectores clave de su economía. Ahora bien, la lista de productos no coincide.⁵³

⁵⁰ El fundamento jurídico de las relaciones entre las dos entidades es el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC). En particular, el conjunto de las relaciones entre ambas partes es supervisado por el Consejo de Cooperación, un comité mixto de ministros que garantiza el diálogo político (DO 2004: 109).

⁵¹ Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

⁵² Comunidad Económica y Monetaria de Estados de África Central.

⁵³ Ambos han excluido el pollo y otras carnes; los tomates, las cebollas, el azúcar, el tabaco, la cerveza y la ropa usada.

Camerún –el único Estado de África Central que concluyó un AAE interino– cuenta con 16 años para acometer la liberalización del comercio de mercancías. El interés de este Estado en la conclusión del AAE se deriva de la facilitación del acceso de plátanos al mercado comunitario (AGRITRADE 2009a:8). La liberalización arancelaria se inició en 2010 y terminará 15 años después con una liberalización del 80% de los intercambios de la Comunidad Europea hacia Camerún, mientras que Camerún goza desde el 1.º de enero de 2008 de acceso libre al mercado comunitario, previendo un régimen transitorio para el azúcar y el arroz. En relación con los productos cubiertos, las importaciones europeas son fundamentalmente maquinaria industrial, vehículos y productos químicos, mientras que Camerún podrá exportar libremente a la Comunidad productos agrícolas y manufacturados (Fact sheet 2009d).⁵⁴

El resto de países de las dos áreas tanto PMA como no PMA no los han firmado (Marín Egoscobal 2008: 2). Mientras que los PMA se benefician de las preferencias previstas en el sistema preferencial “Todo menos armas”, las exportaciones de Congo y Gabón se enmarcan en el régimen general del sistema de preferencias generalizadas, y la República Centroafricana solicitó en 2007 una extensión de dos años del marco establecido en Cotonú.

En África del Este y del Sur, el bloque inicial negociador ESA acabó constituyendo dos AAE interinos diferenciados: uno con la East African Community y un segundo AAE con el grupo ESA. Los dos acuerdos interinos fueron suscritos tanto por PMA como no menos avanzados. Los AAE interinos celebrados con la región de África Oriental y Meridional son dos: de un lado con Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabwe (ESA); y, de otro, con Burundi, Kenya, Ruanda, Tanzania y Uganda (EAC). En ambos, los compromisos son diferentes. Así, el primero de ellos estipula el libre acceso de los productos originarios de estos Estados al mercado comunitario desde el 1.º de enero de 2008, salvo para el azúcar y el arroz, que se someterán a periodos transitorios. Asimismo, estos Estados asumen la obligación de liberalizar sus mercados para la entrada de productos comunitarios, aunque estas obligaciones son diferentes; así, por ejemplo Comores, Madagascar, Zambia y Zimbabwe se comprometen a liberalizar el 81% de los intercambios; Seychelles el 98% y Mauricio el 96% (COM 2008). Además, han excluido algunos productos de los

Por su parte, Costa de Marfil ha excluido el cemento, la malta, la gasolina y los automóviles, mientras que Ghana ha hecho lo propio con el trigo, el pescado congelado y el plástico industrial (Fact sheet 2009c).

⁵⁴ Camerún ha excluido ciertos productos de las importaciones comunitarias, como carne, vinos y bebidas espirituosas, malta, productos lácteos, algunos tipos de verduras, madera y productos fabricados con madera, ropa usada y textiles, pinturas y neumáticos usados (Fact sheet 2009d).

compromisos de liberalización. Por su parte, el AAE interino con los Estados EAC prevé acceso libre al mercado comunitario para todos los productos originarios de estos Estados, salvo para el azúcar y arroz, cuya liberalización es progresiva. Por su parte, los Estados EAC deberán liberalizar el 82.6% de las importaciones comunitarias para 2033 –65% en 2010, 80% en 2023 y el resto en 2033–.⁵⁵

En África del Sur se acordó además un AAE interino con algunos países de la agrupación Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) pero que no incluyó a Sudáfrica, que ya tenía un acuerdo comercial bilateral con la UE. El AAE interino celebrado con Bostwana, Lesotho, Namibia, Mozambique y Swazilandia prevé el acceso libre de los productos originarios de estos Estados al mercado comunitario desde el 1 de enero de 2008, salvo para el arroz y el azúcar, cuya liberalización se somete a un periodo transitorio. Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia liberalizarán el 86% de las importaciones comunitarias en los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del acuerdo (COM 2008: 8). Mozambique, por su parte, liberalizará el 81% para 2023.⁵⁶

El acuerdo propuesto por la Unión Europea a los grupos de integración regional africanos acabó por desintegrar los grupos y las propuestas, y se convirtió en un verdadero caos. La cobertura de la propuesta europea fue modificada y se propuso un acuerdo transitorio en el que se excluyeron los servicios e inversiones y cubrió solo bienes. Ante esta situación, la UE tuvo que crear subgrupos e incluso negociar directamente con los gobiernos.

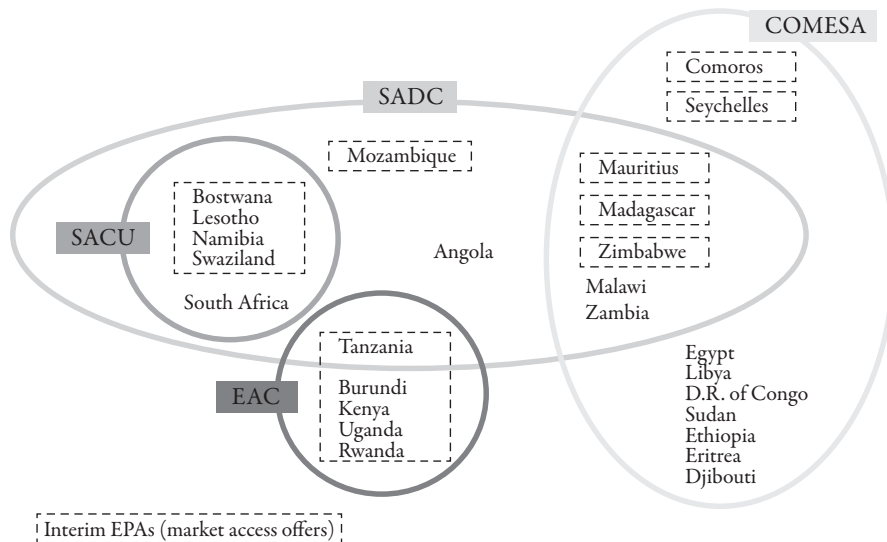
A finales de noviembre de 2007 la UE logró firmar un acuerdo con cinco países del África Oriental, que recortaría el 82% de los aranceles a las exportaciones europeas, el 64% del resto en dos años y el total en 15 años, con pocas excepciones vulnerables.

Sobre los diferentes procesos regionales de estas áreas (SADC, ECOWAS, CEMAC y COMESA), se plantearon grandes incertidumbres por el impacto de los AAE, ya que desde enero de 2008 se ha generado una compleja situación arancelaria en la que dentro de una misma agrupación los miembros mantienen diferentes regímenes comerciales frente a la UE (véase Figura 1 y Cuadro 5).

⁵⁵ Estos Estados han excluido de los compromisos de liberalización algunos productos, como el vino y las bebidas espirituosas, algunos productos agrícolas, los productos químicos, los plásticos, el papel procedente de madera, los textiles y el vestido, el calzado, los productos cerámicos, la cristalería, los artículos de base metálica y los vehículos (Fact sheet 2009e).

⁵⁶ Los productos sometidos a los compromisos de liberalización son, fundamentalmente, industriales y pesqueros. Por su parte, están excluidos de la liberalización algunos productos agrícolas, textiles y productos procesados procedentes del sector agrícola (Fact sheet 2009a).

FIGURA 1.
ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA UE Y ÁFRICA



Fuente: South Centre 2008a:22.

CUADRO 5.
ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA SUSCRITOS POR LA UNIÓN EUROPEA
CON LOS PAÍSES AFRICANOS DEL GRUPO ACP (FEBRERO 2010)

Región Africana	AAE interino	Régimen "todo menos armas" solo para PMA)	PMA que no han firmado el AAE
África del Oeste	AAE individual: UE-Costa de Marfil AAE individual: UE-Ghana	Benin Burkina Faso Cabo Verde* Gambia Guinea Guinea-Bissau Liberia Mali Mauritania Niger Senegal Sierra Leona Togo	Nigeria
África Central	AAE individual: UE-Camerún	Guinea Ecuatorial Chad R.D. del Congo R. Centroafricana S. Tome y Príncipe	Gabón R. del Congo (Brazaville)

Región Africana	AAE interino	Régimen “todo menos armas” solo para PMA)	PMA que no han firmado el AAE
África del Este y del Sur	AAE UE-EAC (East African Community);	Burundi –rubricado– Ruanda –rubricado– Tanzania –rubricado– Uganda –rubricado–	Kenia –rubricado–
	AAE UE-Grupo ESA: (Easter and Southern Africa) Madagascar Mauricio Seychelles Zimbabwe. (el 29 de agosto de 2009)	Djibouti Eritrea Etiopía Malawi Somalia Sudán Zambia –rubricado– Comoros –rubricado–	
	AAE UE-SADC: (Southern African Development Community). Botswana, Swazilandia, Lesotho (Todos firmaron el 4 de junio de 2009). Mozambique (firmó el 15 de junio de 2009).	Angola	Namibia

Fuente: Marín Egoscozabal 2008: 7.

* Cabo Verde (desde enero del 2008 ya no tiene el estatus de PMA pero se le permite una aplicación transitoria del régimen EBA durante tres años).

Todos los AAE africanos son diferentes y en tan solo una región, EAC, más de un país tiene los mismos compromisos que el resto. En el otro extremo se encuentra África Occidental, en donde los únicos dos países-AAE que han alcanzado acuerdos tienen textos significativamente diferentes con diferentes compromisos de liberalización. Ante la falta de acuerdos con las organizaciones regionales ECOWAS (en África del Oeste) y CEMAC (África Central), la Comisión Europea considera actualmente que los AAE firmados con países individuales –miembros de dichas organizaciones– constituyen la primera fase que debe conducir a la firma de acuerdos de mayor impacto regional.

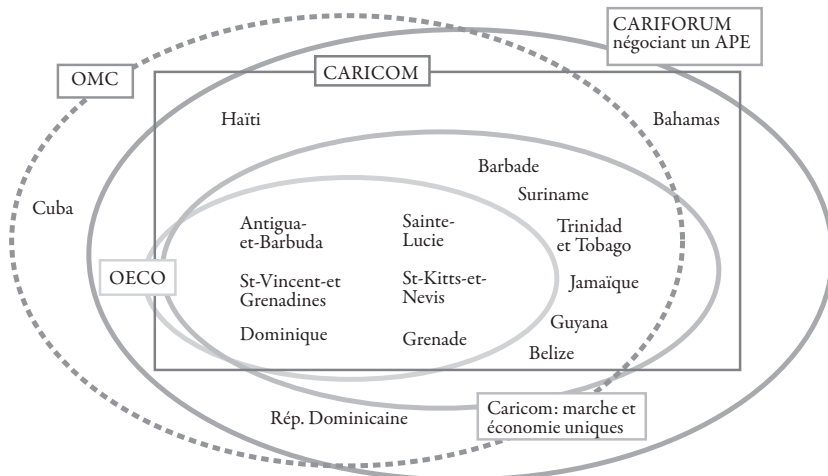
Las negociaciones de los AAE entre la Unión Europea y el grupo ACP-Caribe

El objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo de la Unión Europea consiste en ayudar a todos los países de la región del Caribe a alcanzar sus objetivos de desarrollo a largo plazo de manera autónoma y a situarse al nivel de los países desarrollados de aquí al 2020, fecha en que expira el actual Acuerdo de Cotonú. Para ello, el Caribe debe hacer frente a varios retos.

La UE prevé la creación de una unidad regional en el Caribe con el CARICOM, unidad regional que tiene como eje la integración, y del CARIFORUM,⁵⁷ asociación cuyo objetivo es la cooperación. Las negociaciones del AAE entre el Foro del Caribe (conocida por su sigla en inglés por CARIFORUM) y la UE se inician en el 2004.

La CARICOM no es la única organización en la región; son numerosos los Estados que tienen relación con el Caribe y que no son exclusivamente insulares (véase la Figura 2). Además de la CARICOM, en la región existen otras organizaciones importantes de las cuales participan los mismos miembros, además de otros países de la zona y otras comunidades. Dentro de ellas se destacan la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), de la que participan siete Estados miembros de CARICOM (Figura 2).

FIGURA 2



Fuente: South Centre 2008b:7.

Las negociaciones para los AAE se iniciaron en el 2002 y finalizaron el pasado 15 de marzo del 2008, aunque estaba previsto que se realizaran durante el periodo comprendido entre septiembre 2002 y diciembre 2007. Según lo solicitado por la UE, la República Dominicana negoció en conjunto con los países de la CARICOM con un mecanismo técnico de acompañamiento y consulta llamado la Maquinaria Regional de Negociaciones del Caribe (por sus siglas en inglés). La CRNM fue creada por los gobiernos de la Comunidad del Caribe en 1997 con el objetivo de

⁵⁷ CARIFORUM: países del CARICOM (Comunidad del Caribe), República Dominicana y territorios de ultramar de los Países Bajos, Francia y el Reino Unido.

formular, coordinar y ejecutar una estrategia de negociación para los diferentes foros externos de negociaciones comerciales.

Tanto el CARIFORUM como la UE han considerado que la integración regional constituye uno de los objetivos principales en la conformación de un AAE. Las negociaciones de los AAE con el Caribe se desarrollaron en cuatro fases: 1) establecimiento de las prioridades (16 de abril del 2004); se concentraría en medidas para acelerar la integración dentro de CARIFORUM y establecer lineamientos para un acuerdo al que debía llegarse a más tardar el 1 de enero de 2008; 2) convergencia de los enfoques estratégicos de la integración regional del CARIFORUM (septiembre de 2004 a septiembre 2005); 3) estructuración y consolidación de las negociaciones (septiembre de 2005 a diciembre de 2006); y 4) finalización (enero de 2007 a diciembre de 2007), en la que se concluiría el acuerdo.

La segunda etapa se lanzó en Barbados el 12 de noviembre de 2004. Posteriormente, el 30 de noviembre de 2006, durante la tercera reunión ministerial sobre la negociación de este acuerdo en Bruselas, el Comisario de Comercio de la UE y los ministros de los países del Caribe concluyeron la tercera etapa de negociaciones y brindaron lineamientos para la conclusión de las negociaciones de acuerdo con el plan conjunto y el calendario de negociaciones de un AAE.

Los jefes de Estado de CARICOM y los comisarios de Comercio y Desarrollo de la UE se reunieron en Jamaica para una reunión especial, el 4 y 5 de octubre de 2007.⁵⁸

Hay que señalar que las negociaciones del AAE con la Unión Europea, además, han sido más complejas debido a que se desarrollan en el marco multilateral de los países que conforman el CARIFORUM (CARICOM y República Dominicana), a través de la Maquinaria de Negociaciones Comerciales, organismo regional que asesora las negociaciones y que por tanto supone un nivel más en el proceso, en tanto primero es preciso negociar en el CARIFORUM y luego con la UE. A finales de 2007, la UE y los países del CARIFORUM suscribieron un amplio acuerdo de asociación económica con la UE. A partir de su ratificación en junio del 2008 (DO 2008), el AAE reguló las relaciones comerciales y económicas entre la CARICOM y República Dominicana, por un lado, y la UE, por otro.

A partir del 1 de enero de 2008 todos los productos del CARIFORUM –con la excepción temporaria para el arroz y el azúcar– tendrían derecho a ingresar a la Unión Europea libres de aranceles y cuotas. De esta manera, los países del CARIFORUM se constituyeron en el primer grupo del ACP en lograr un acuerdo comprensivo

⁵⁸ Las partes acordaron el texto del acuerdo de asociación económica en Barbados, el 16 de diciembre de 2007. Posteriormente, se publicó el texto final del acuerdo, el 22 de febrero de 2008. El Acuerdo de Asociación Económica debía suscribirse en julio de 2008.

que cubría no solamente bienes sino también servicios, inversiones y otros temas comerciales tales como la innovación y la propiedad intelectual.

El AAE con el CARIFORUM es amplio en el sentido de que se extiende al comercio de mercancías, de servicios y a todas las cuestiones de nueva generación como la contratación pública o la legislación sobre la competencia, entre otras. Constituye una evolución gradual en las relaciones económicas desde un esquema preferencial, donde la Unión Europea libera de aranceles a algunas de sus principales exportaciones, hacia un esquema fundamentado en la reciprocidad en el cual la República Dominicana también liberará de aranceles la mayoría de los productos originarios de la UE. Es un acuerdo de libre comercio que fue firmado, por un lado, por los 16 países del CARIFORUM (CARICOM más República Dominicana) y por otro por los 25 países de la UE. Hay que señalar que el trato preferencial del que se han beneficiado los productos caribeños en los mercados de la UE se mantuvo vigente durante las negociaciones y hasta el año 2008, momento a partir del cual se inició un periodo de transición de 12 años destinado al establecimiento de un sistema de libre comercio entre los socios. Este periodo de transición supone, sin embargo, mejoras en la cooperación para el desarrollo por parte de la UE, de conformidad con el Acuerdo de Asociación. De los 15 países del grupo regional del Caribe, CARIFORUM, catorce⁵⁹ han firmado en 2008 un AAE completo con la UE en calidad de grupo regional, el cual cubre no solo el comercio de mercancías sino muchas otras áreas, incluidos los servicios. Otros AAE “solo de mercancías” han sido ratificados con la UE por grupos de países de una región ACP o con países ACP de forma individual.

Cabe señalar que Haití, en calidad de PMA –el único del grupo CARIFORUM–, puede continuar beneficiándose del libre acceso a los mercados europeos de acuerdo con el paquete “Todo menos armas” de 2001 de la UE destinado a todos los PMA.

El AAE del CARIFORUM-Unión Europea supone nuevas oportunidades para la región en lo que se refiere a crecimiento, exportaciones y crecimiento del empleo. Sus principales características son el acceso inmediato al mercado de la UE para las exportaciones del Caribe, aparte del azúcar y del arroz, que serán liberalizados con el tiempo, mientras que se producirá una apertura gradual de los mercados del Caribe a las exportaciones de la UE, con excepciones para las mercancías sensibles, a fin de proteger los puestos de trabajo locales.

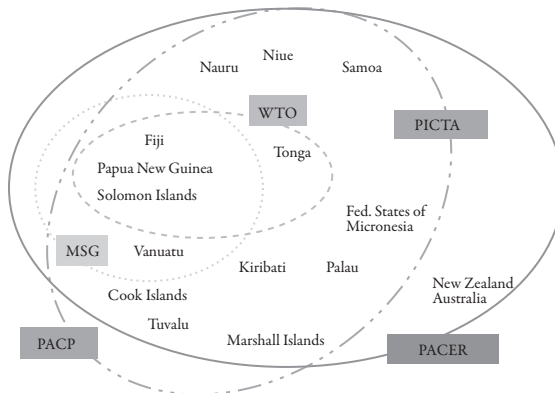
⁵⁹ Haití todavía considera la firma debido a las dificultades económicas específicas del país. El país ha pedido más tiempo habida cuenta de que su nuevo gobierno ha estado combatiendo los efectos de cuatro huracanes consecutivos, lo que ha dejado poco margen al gobierno recientemente designado para considerar el acuerdo, según confirmaron agentes del CARIFORUM.

Aparte de las mercancías, el acuerdo contiene los siguientes capítulos: apertura del comercio en el sector servicios; inversión; competencia; innovación y propiedad intelectual; licitaciones públicas y ayuda al desarrollo.

Las negociaciones de los aae entre la UE y el ACP-Pacífico

El grupo ACP del Pacífico representa a los países del Foro de las Islas del Pacífico.⁶⁰ Cabe señalar que la mayoría de los países de la región mantienen estrechas relaciones comerciales con Australia y Nueva Zelanda, y negocian un acuerdo de integración para que sus economías sean más competitivas en la economía mundial (Figura 3).

FIGURA 3.
ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EN EL PACÍFICO



Fuente: South Center 2007b:9.

Las negociaciones de los AAE de la UE con el grupo ACP del Pacífico se desarrollaron con las islas Cook, islas Marshall, islas Salomón, Fidji, Kiribati, Estados Federados de Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Las negociaciones con el Pacífico comenzaron en Fidji el 10 de septiembre de 2004, donde se adoptó una hoja de ruta que recogía los objetivos y los principios que debían guiar las negociaciones (Pacific 2004). Al igual que el resto

⁶⁰ El foro de las islas del Pacífico es una organización intergubernamental que apunta a reforzar la cooperación entre los países independientes del océano Pacífico y representa sus intereses. Fue fundado en el 1971 como el Foro del Pacífico Sur; el nombre fue cambiado en el 2000 para reflejar mejor las localizaciones geográficas correctas de sus Estados miembros; ambas, en el Pacífico del norte y sur.

de las tratativas, los objetivos apuntaban a la necesidad de integrar las economías de los Estados del grupo ACP del Pacífico al mercado internacional y mejorar su situación de desarrollo.

Respecto a la estructura de las negociaciones, al igual que las del grupo ACP (África y el Caribe) estas se dividieron en dos fases: de octubre de 2004 a diciembre de 2006 –se establecieron las bases y los principios básicos que formaron parte del AAE– y de enero a diciembre de 2007 –se cerró el acuerdo– (Pacífic. S.a).

Dada la limitada capacidad de negociación que ocasionó el aspecto comercial de las negociaciones del AAE del grupo de Estados ACP del Pacífico, se decidió aplazar las negociaciones hasta finales de 2006.

Durante la reunión ministerial Pacífico-UE del 2 de octubre 2007 los Estados del Pacífico y la CE convinieron en tratar de encontrar un acuerdo interino previo al AAE (que incluyera un calendario para el recorte de los aranceles a mercancías, normas de origen y mecanismos de salvaguardia para frenar aumentos repentinos en las importaciones), el cual entraría en vigor el 1 de enero de 2008, mientras guiarían las negociaciones para alcanzar un AAE más amplio que incluyera servicios (en particular turismo y la estipulación de servicios del modo IV) para firmarse a finales de 2008. Se acordó celebrar una ronda de negociación adicional técnica en octubre, con la intención de completar y aprobar el acuerdo interino antes del 9 de noviembre de 2007. Del 23 al 25 de octubre de 2007, se celebró la cumbre del Foro de Islas del Pacífico en Fidji, que tenía como objetivo fomentar las negociaciones con Europa para establecer una asociación económica.

El AAE que se negocia entre la Unión Europea y el Foro de las Islas del Pacífico estará enfocado al desarrollo.⁶¹ La UE considera, por tanto, que el acuerdo tiene una gran importancia estratégica para dichos países y su integración gradual en los mercados mundiales. La UE concluyó con el grupo ACP del Pacífico dos acuerdos interinos, el 29 de noviembre de 2008, uno con Papúa Nueva Guinea y otro con Fidji (Interim 2007), con la intención de llegar a un acuerdo regional completo a finales de 2008. El AAE interino concluido con Papúa Nueva Guinea y Fidji prevé la entrada libre de los productos originarios de estos Estados desde el 1 de enero de 2008, excepto el arroz y el azúcar, cuya liberalización se somete a periodos de transición. Por su parte, Papúa Nueva Guinea liberalizará el 88% de las importaciones procedentes de la Comunidad Europea desde la entrada en vigor del acuerdo,

⁶¹ Desde la UE se pretende combinar la ayuda al desarrollo con una política comercial equilibrada, ya que se cree que es el mejor camino para que los países de las islas del Pacífico alcancen una economía fuerte y autosuficiente.

aunque se han excluido productos sensibles como la carne, el pescado, los vegetales, los muebles y objetos suntuosos como las joyas. Fidji liberalizará el acceso para el 87% de las importaciones comunitarias en 15 años –14% en el momento de la entrada en vigor, 2.5% al cabo del quinto año, 60% al final del décimo año y el 11% restante al final de decimoquinto año–, si bien ha excluido una serie de productos sensibles como carne, pescado, fruta y verdura, alcohol y hierro (Fact sheet 2009b).

Estos dos países son los que mantienen los mayores flujos comerciales con la UE. Se ha constatado cierta división entre las islas mayores (Fidji, Vanuatu y Salomón y Papúa Nueva Guinea) y las pequeñas, representadas por la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, que no quieren avanzar en áreas nuevas como los servicios. Las grandes, sin embargo, sí están interesadas en los avances de la región en servicios.

Los Estados ACP del Pacífico incluidos en la categoría de PMA –Kiribati, islas Salomón, Samoa, Tuvalu y Vanuatu– se beneficiaron del sistema preferencial “Todo menos Armas”, por lo que no tenían especial interés en concluir el acuerdo. Por otro lado, las islas Cook, Tonga, las islas Marshall, Micronesia, Niue, Palau y Nauru apenas exportaron mercancías a la Unión Europea, si bien la pesca es una actividad económica de bastante importancia en algunos de estos Estados, por lo que la UE ha negociado acuerdos de asociación pesqueros bilaterales⁶² con Kiribati,⁶³ las islas Salomón (Acuerdo 2006a)⁶⁴ y Micronesia (Acuerdo 2006b).⁶⁵ Debido a ello, estos Estados no tuvieron especial interés en la negociación de un AAE ya que consideraron que su relación comercial con la UE es bastante favorable para sus intereses en este contexto (AGRITRADE 2009b:6).

⁶² La celebración de acuerdos bilaterales de pesca entre la Comunidad Europea y terceros países ha sido práctica común en la política común de pesca como un pilar importante de su dimensión exterior. Con la reforma de 2002 de la política común de pesca, se introdujo el concepto de *asociación* con el fin de fortalecer el objetivo de la CE, subyacente a estos acuerdos, de apoyar el desarrollo del sector pesquero nacional en los países socios. Desde 2004, los acuerdos se denominan “Acuerdos de asociación en el sector pesquero”. Los acuerdos de asociación asumen, por lo tanto, el compromiso de promover la pesca responsable y sostenible en cualquier lugar del mundo donde faenen sus buques.

⁶³ El primer acuerdo de pesca entre la Comunidad y Kiribati data de 2003 y fue el primer acuerdo de pesca en el Pacífico. Véase el Reglamento 2003: 1-2. También, el Acuerdo 2007. El Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la Comunidad y Kiribati abarca el periodo comprendido entre el 16 de septiembre de 2006 y el 15 de septiembre de 2012, y ofrece una contrapartida financiera de 478 400 euros, el 30% de la cual se destina al apoyo a la política pesquera kiribatí. El acuerdo se incluye en la red de acuerdos sobre pesca atunera en el Pacífico y permite a los buques comunitarios, principalmente españoles, portugueses y franceses, faenar en aguas kiribatíes.

⁶⁴ El 30 de septiembre de 2009 la Comisión Europea firmó un nuevo acuerdo de asociación pesquera con las islas Salomón, que sustituyó al que entró en vigor en octubre de 2006. Véase Reglamento 2010.

⁶⁵ El Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la Comunidad y los Estados Federados de Micronesia abarca el periodo comprendido entre el 26 de febrero de 2007 y el 25 de febrero de 2016, y ofrece una contrapartida financiera de 559 000 euros, el 18% de la cual se destina al apoyo a la política pesquera micronesia.

Como ya se comentó, a lo largo de 2008 debieron entrar en vigor los nuevos acuerdos de asociación económica entre la UE y las seis regiones del grupo de Estados ACP, lo que trajo la desaparición de los protocolos comerciales y del régimen de preferencias no recíprocas en favor de un nuevo régimen de intercambios recíprocos pero asimétricos. En otras palabras, la UE ofreció una entrada libre de derechos y sin aranceles en su mercado en cuanto entrasen en vigor los AAE, salvo en el caso del azúcar y el arroz (sujetos a un breve periodo de transición). Por su lado, los Estados del grupo ACP disminuirían gradualmente sus aranceles sobre las importaciones procedentes de la UE a lo largo de los próximos 25 años. Por ahora la UE ha logrado poner en marcha un AAE total con el grupo de ACP del Caribe. Con el resto de países individuales o grupos regionales del grupo de Estados ACP, la UE únicamente pudo pactar los que se denominaron acuerdos parciales o interinos, compatibles con las normas de la OMC y que dejaron fuera los temas más controvertidos. Sin embargo, dado que estos acuerdos incluyen una cláusula para seguir negociando hasta lograr acuerdos AAE totales, se ha abierto así una segunda fase de negociaciones que resulta crucial para determinar el alcance y las consecuencias del marco de relaciones que suponen los AAE con África.

Hay que señalar que la negociación de los AAE se ha visto condicionada por la exigencia de los Estados ACP para que la UE financiara los costes de ajuste que se deriven de la introducción y funcionamiento de los acuerdos de asociación económica. De hecho, en cada AAE se pensó constituir un fondo al que contribuirían la Comunidad –fundamentalmente con base en el Fondo Europeo de Desarrollo–, los Estados miembros –en gran parte con base en la Ayuda para el Comercio– y otros donantes. Las características de estos fondos, en particular su gobernabilidad, así como el nivel de obligatoriedad de las contribuciones de los Estados miembros, son temas centrales de discusión en esta fase final de las negociaciones de los AAE.

CONSIDERACIONES FINALES

El inicio de la relación de la actual Unión Europea con los Estados ACP se remonta a los primeros días de la Comunidad, y esta se formalizó en 1975 con la firma del Acuerdo de Georgetown. La relación bilateral ha evolucionado de una posición paternalista y proteccionista a un enfoque más pragmático y orientado al libre comercio. Lo que ha provocado un notable enfriamiento de la relación desde la firma del Acuerdo de Asociación de Cotonú, en el año 2000. En la actualidad,

la relación EU-ACP se encuentra en un momento de transición motivado por las dinámicas de cambio que se observan en el sistema internacional.

En términos generales puede decirse que las modificaciones que acompañan al Acuerdo de Cotonú en el ámbito comercial atentan contra la existencia de los regímenes comerciales preferenciales no recíprocos. De hecho, numerosos países en desarrollo ya han iniciado la reestructuración de las normas comerciales internacionales en vigor en sus países; por otra parte, los regímenes asimétricos de los que se han beneficiado hasta ahora cederán pronto su sitio a acuerdos más compatibles con las normas multilaterales de la OMC.

La negociación de los acuerdos de asociación económica (AAE) entre la UE y los Estados ACP para sustituir las disposiciones comerciales del acuerdo de asociación de Cotonú ha sido controvertida y compleja debido a las diferentes posiciones que mantienen la UE y Estados ACP respecto a los efectos que estos pueden tener en el desarrollo de sus economías.

Todo parece indicar que seis años de negociación no han bastado para resolver las tensiones comerciales que Europa mantiene con sus antiguas colonias. El 1.º de enero de 2008 expiraron los llamados Acuerdos de Lomé, que eximen de pagar aranceles a los productos que llegan a la UE procedentes de 76 países de África, Caribe y el Pacífico.

A partir de 2008, la UE deja de conceder el mismo trato comercial al conjunto de los Estados ACP. A partir de ese momento entrarán en vigor diferentes regímenes comerciales entre los países ACP y la UE en función del nivel de desarrollo de cada país (ya sea menos avanzado o no) y de su participación en una organización regional. Entre las seis regiones geográficas que negocian los AAE con la Unión Europea solo el CARIFORUM firmó uno completo.⁶⁶ Con las demás regiones que negociaron estos acuerdos, Europa concluyó únicamente acuerdos provisionales-interinos sobre el comercio de mercancías.

En 2008 debieron entrar en vigor los nuevos AAE entre la UE y las seis regiones ACP, para desaparecer los protocolos comerciales y el actual régimen de preferencias no recíprocas en favor de un nuevo régimen de intercambios recíprocos pero asimétricos. Seis de los ocho acuerdos rubricados están ya firmados: el AAE completo con el CARIFORUM (octubre 2008) y los AAE interinos con Costa de Marfil

⁶⁶ Los AAE plenos deben incluir también disposiciones relativas a una definición comúnmente aceptada de buena gobernanza, transparencia en la función pública y derechos humanos, de conformidad con los artículos 11b, 96 y 97 del Acuerdo de Cotonú, así como disposiciones específicas para los grupos más vulnerables como los agricultores locales y las mujeres.

(noviembre 2008), África Central (enero 2009), SADC (junio 2009 (Acuerdo 2009), a falta de Namibia), el Pacífico (julio 2009), ESA (agosto 2009, a falta de Zambia y Comores), aunque no todos han sido notificados a la OMC. Faltan por firmar el de Ghana y el de EAC. En los AAE interinos participan 47 países africanos. Ninguno de ellos ha completado un AAE completo que incluya disciplinas en materia de servicios, inversión, competencia y contratación pública.

Otros Estados ACP adoptaron acuerdos interinos “exclusivamente de mercancías”. Se trata principalmente de los países menos desarrollados, que son quienes más pierden por la eliminación de las preferencias de Cotonú. Los treinta y dos Estados ACP que no han firmado los AAE continuarán exportando de acuerdo con la iniciativa “Todo menos armas” de 2001. Diez países del grupo ACP no incluidos en los PMA que no han firmado los AAE con la Unión Europea hasta la fecha verán reducidas sus preferencias comerciales, puesto que tendrán que exportar a la UE de acuerdo con el SPG⁶⁷ (Cuadro 6). De los 47 países africanos que negocian AAE, 33 son menos avanzados y 14 no lo son.

Hay que señalar que incluso los PMA terminarán sintiendo los efectos de los AAE porque forman parte de acuerdos comerciales regionales (algunos de ellos uniones aduaneras) en los que los aranceles externos son o serán comunes.

Todo parece indicar que ocho años de negociaciones no han bastado para resolver las tensiones comerciales que Europa mantiene con sus antiguas colonias, ya que solo treinta y cinco de los setenta y siete países que conforman el grupo de Estados ACP han firmado (Cuadro 6). La conclusión de los acuerdos interinos⁶⁸ es el primer paso para la consecución más adelante de un acuerdo de asociación económica completo. El contenido de los acuerdos interinos suscritos entre la UE y los Estados del grupo ACP no es uniforme y, de hecho, en la mayoría de ellos se estipulan obligaciones diferentes para los Estados ACP parte. Y, es más, todos los AAE tienen un contenido dispar y solo en el caso del acuerdo con África Oriental las obligaciones son iguales para los ACP partícipes (Stevens *et al.* 2008: 3).

Para concluir cabe señalar que aunque la integración regional es uno de los objetivos del Acuerdo de Cotonú y de los acuerdos de asociación económica, se considera en este momento que han contribuido a lo contrario. La falta de tiempo suficiente para una consulta regional y el cambio de la Comisión en negociar

⁶⁷ Entre ellos se encuentran Nigeria, Gabón y Congo.

⁶⁸ Los acuerdos de asociación económica interinos (AAEI) son relativos al intercambio de mercancías, que se adoptan para evitar que se interrumpa el comercio ACP con la Comunidad Europea; incluyen numerosas disposiciones sobre cuestiones conflictivas.

acuerdos subregionales, bilaterales o con países individuales han disuelto regiones ACP consolidadas y ha dado lugar a una gama de diversos acuerdos de asociación económica. La negociación de los AAE regionales con la Unión Europea ha socavado la cohesión del grupo ACP y los procesos de integración regional en curso. La mayoría de los acuerdos no se han concluido en el marco de las experiencias regionales sino que estos se han celebrado de manera bilateral resultado de la fragilidad de estos proyectos regionales y de los diferentes intereses de sus Estados miembros.

CUADRO 6.

RÉGIMEN COMERCIAL DE LOS ESTADOS ACP (DESPUÉS DE 1/01/2008)

	Acuerdos de Asociación Económica (9 PMA, 26 NO)		Régimen “Todo menos armas”, solo para PMA) (32 PMA)	Sistema de Preferencias Generalizadas (10 PMA)*
Caribe	Antigua y Bermuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Sta. Lucía, S. Vicente y Gren., Surinam, Trinidad y Tobago			
África Central	Camerún		Rep. Central Africana, Rep. Dem. del Congo, (Kinshasa), Chad, Guinea Ecuatorial, Guinea, São Tome	Gabón Rep. del Congo (Brazzaville)
África del Sur y del Este	EAC Burundi Kenia Ruanda Tanzania Uganda	ESA Comoros Madagascar Mauritania Seychelles Zimbabue	Djibouti, Eritrea, Etiopía, Malawi, Somalia, Sudán, Zambia	
Pacífico	Papúa Nueva Guinea, Fidji		Timor Oriental, Kiribati, Samoa, islas Salomón, Tuvalu, Vanuatu	Islas Cook, Tonga, islas Marshall, Niue, Micronesia Palau, Nauru
África del Oeste	Costa de Marfil, Ghana		Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Senegal, Sierra Leona, Togo	Nigeria
SADC	Botsuana, Lesoto, Namibia, Mozambique, Swaziland		Angola	

Fuente: COM 2008: 7.

* Los países del Pacífico mantienen un mínimo intercambio comercial con la Unión Europea, mientras que Nigeria y el Congo (Brazzaville) se negaron a negociar acuerdos provisionales.

REFERENCIAS

- ACP-EC EPA, 2003, *Negotiations Joint Report on the all-ACP-EC phase of EPA negotiations*, Bruselas, 2 de octubre.
- Acuerdo, 2009, “Acuerdo de Asociación Económica interino CE-Estados del AAE de la SADC P6_TA(2009)0179, Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2009, sobre un Acuerdo de Asociación Económica Interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados del AAE de la SADC, por otra”, Diario Oficial de la Unión Europea, C 117 E/124, del 6 de mayo de 2010.
- _____, 2007, “Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra”, Diario Oficial de la Unión Europea, L205/3 del 7 de agosto de 2007.
- _____, 2006a, “Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y las Islas Salomón sobre la pesca en aguas de las Islas Salomón”, Diario Oficial de la Unión Europea, L105/34, del 13 de abril de 2006.
- _____, 2006b, “Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia”, Diario Oficial, L151, del 6 de junio de 2006, aprobado el Reglamento (CE) núm. 805/2006 del Consejo, del 25 de abril de 2006.
- _____, 2003, *Accord de Georgetown relatif à l'organisation du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*, ACP/27/005/00, Rév, 16, Bruselas, 28 de noviembre de 2003.
- _____, 1975, *Accord de Georgetown relatif à l'organisation du Groupedes États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*, Conclu à Georgetown le 6 junio de 1975. Disponible en [http://www.oapi.wipo.net/wipolex/es/other_treaties/text.jsp?doc_id=150499&file_id=201071].
- AGRITRADE, 2009a, *EPA negotiations, Central Africa, Executive brief*, enero. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/Agritrade_Executive%20brief_Central%20Africa-EU%20EPA%20negotiations_2008.pdf]
- _____, 2009b, *Négociations d'ape Pacifique-UE, Note de synthèse*, febrero. Disponible en [http://www.anancy.net/documents/file_fr/Compendium_rapport_Frbr.pdf].
- _____, 2009c, *Les négociations d'ape, Afrique de l'ouest*, Note de synthèse, marzo. Disponible en [http://www.anancy.net/documents/file_fr/Compendium_rapport_Frbr.pdf].

- BILAL, San y Van Hove, Kathleen, 2002, "An overview of the ACP-EU negotiations: issues and timeframe", cta International Seminar "Meeting the challenge of effective ACP participation in agricultural trade negotiations: The role of information and communication", Bélgica 27-29 noviembre 2002, European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- _____, y Stevens, C., 2009, *The Interim Economic Partnership Agreements between the EU and African States, Contents, challenges and prospects*, Policy Management Report 17.
- BROWN, William, 2000, "Restructuring North-South ACP-EU Development Co-operation in a Liberal Order", *Review of African Political Economy*, vol. 27, núm. 85, septiembre, pp. 367-383.
- COM, 2008, Comisión Europea, "EU-ACP Economic Partnership Agreements: State of Play and Key Issues for 2008", Bruselas, Comisión Europea.
- _____, 2007, Comisión de la Unión Europea, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Acuerdos de Asociación Económica", COM (2007) 635 final, del 23 de marzo de 2007, Bruselas, Comisión Europea.
- _____, 2006a, Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2006, 'Hacia una asociación estratégica UE-Sudáfrica'", COM (2006) 347, de 28 de junio, Bruselas, Comisión Europea.
- _____, 2006b, Comisión de las Comunidades Europeas, "Comunicación de la Comisión al Consejo y a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en su seno, de 28 de junio de 2006, a fin de facilitar a la Comisión orientaciones con vistas a la revisión del Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra", COM (2006) 348 final, Bruselas, Comisión Europea.
- _____, 2006c, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2006, "Hacia una asociación estratégica UE-Sudáfrica", COM (2006) 347 final, Bruselas, Comisión Europea.
- _____, 1996, COM (96) 570 final de 20,11,1996, "Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los Países ACP en los albores del siglo XXI", Bruselas, Comisión Europea.
- Delegación, S.R.A. Delegación de la Comisión Europea en República Dominicana y Cuba, "Los EPA, un nuevo enfoque en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y República Dominicana". Disponible en [http://www.deldom.ec.europa.eu/es/eu_and_rd/com_epa.htm].

- DO, 2008, DO L 289, “Decisión del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra”, Diario Oficial de la Unión Europea L 289, del 30 de octubre de 2008. Disponible en [<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0805:ES:HTML>],
- _____, 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, “Reglamento (CE) núm. 1528/2007 del Consejo de 20 de diciembre de 2007, por el que se aplica el régimen previsto para las mercancías originarias de determinados Estados pertenecientes al grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) en los acuerdos que establecen Acuerdos de Asociación Económica o conducen a su establecimiento”, do L 348/1, del 31 de diciembre de 2007. Disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:348:0001:0154:ES:PDF>].
- _____, 2004, Decisión 2004/441/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo de Comercio y Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra, do L 127 del 29 de abril de 2004, p. 109.
- DOCE 2000, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “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 la otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000”, DOCE L 317 del 15 de diciembre, Bruselas.
- DOUE 2010, Diario Oficial de la Unión Europea, “Acuerdo de Asociación Económica interino CE/Estados del AAE de la SADC P6_TA(2009)0179, Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2009, sobre un Acuerdo de Asociación Económica interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estado del AAE de la SADC, por otra”, DOUE C 117 E/124 del 6 de mayo de 2010.
- _____, 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, “Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra”, DOUE L 205/3 del 7 de agosto de 2007, Bruselas.
- _____, 2006, Diario Oficial de la Unión Europea, “Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia, relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia”, DOUE L 151, del 6 de junio de 2006, Bruselas.
- _____, 2005a, Diario Oficial de la Unión Europea, “Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas”, DOUE L 169/1 del 30 de junio de 2005, Bruselas, pp. 1-43.

- DOUE 2010, 2005b, Diario Oficial de la Unión Europea, “Decisión del Consejo, de 21 de junio de 2005, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo por el que se modifica el 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”, DOUE L 209 del 11 de agosto de 2005, Bruselas.
- ECDPM, 2006, *Update on regional EPA negotiations, SADC–EU Economic Partnership Agreement*, In Brief núm. 15F.
- Europa, 2006, *Commission proposes to upgrade EU’s relations with South Africa to a Strategic Partnership*, Bruselas: Europa La web oficial de la Unión Europea, 28 de junio. Disponible en [<http://Europa.EU/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/869>].
- European Commission, 2008, *EU-ACP Economic Partnership Agreements: State of Play and Key Issues for 2008*, Bruselas. Disponible en [http://trade.EC.Europa.EU/doclib/docs/2008/february/tradoc_137762.pdf].
- _____, 2006, *A new approach in the relations between European Union and Eastern and Southern Africa Countries*, Bruselas.
- _____, 2004, *Bilateral Trade Relations Africa, Caribbean, Pacific-EPA: Preliminary list of country groups*.
- Fact sheet, 2009a, *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements, SADC Group*, enero 2009. Disponible en [http://trade.EC.Europa.EU/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf], consultado el 12 de mayo de 2010.
- _____, 2009b, *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements, The Pacific: Fiji and Papua Nueva Guinea*, enero 2009. Disponible en [http://EC.Europa.EU/development/iCenter/repository/fact_sheet_EPA_pacific.pdf].
- _____, 2009c, *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements, West Africa: Ivory Coast and Ghana*, enero 2009, Comisión Europea. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_West-Africa.pdf] <http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_West-Africa.pdf>.
- _____, 2009d, *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements: Central Africa: Cameroon*, enero 2009, Comisión Europea. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_Central-Africa.pdf].
- _____, 2009e, *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements, The Eastern African Community*, enero 2009, Comisión Europea. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_EAC.pdf] <http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_EAC.pdf>.

- FEUILLE, 2004, *FEuille de route des négociations des Accords de Partenariat Economique (ape), Entre l'Afrique Centrale et l'Union Européenne*. Disponible en [http://trade.EC.Europa.EU/doclib/docs/2004/july/tradoc_118214.pdf].
- GATT, 1994, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-GATT.pdf].
- GIBB, Richard, 2000, "Post-Lomé, The European Union and the South", *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 3, 2000, pp. 457-481.
- HURT, Stephen R., 2003, "Co-operation and coercion, The Cotonú Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, vol. 24, núm. 1, pp. 161-176.
- HALL, Kenneth O. y Blake, Byron W., 1979, "The Emergence of the African, Caribbean, and Pacific Group of States: An Aspect of African and Caribbean International Cooperation", *African Studies Review*, vol. 22, núm. 2, septiembre, pp. 111-125.
- INTERIM, 2007, *Interim Partnership Agreement between Pacific States, on the one part, and the European Community, on the other part joint text initialed*, 23 de noviembre de 2007 en Bruselas, Comisión Europea.
- MARÍN Egoscobal, Ahinoa, 2008, Memorando Opex núm. 89/2008: Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) entre la Unión Europea y África subsahariana entrada en vigor y segunda fase de negociación, recomendaciones para España, Madrid, Opex (Observatorio de Política Exterior Española).
- _____, 2007, *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África subsahariana: Temas, actores, debates y recomendaciones para España*, Madrid, Fundación Carolina, octubre.
- Negotiations, 2003, *Negotiations of Economic Partnership Agreements Joint Declaration of the Second ACP-EC Meeting at Ministerial Level*, Bruselas, 2 de octubre de 2003. Disponible en [http://www.crn.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=95].
- OXFAM, 2008, "¿Socios o rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico", *Un informe de Oxfam Internacional*, 110, Oxfam Internacional, abril. Disponible en [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp110_socios_rivales.pdf].
- Pacific, 2004, *Pacific ACPEU Joint Roadmap*, 15 de septiembre de 2004.
- _____, S.A., *Pacific ACP-EC EPA Negotiations Joint Road Map*.
- Parlamento Europeo, 2005, "Informe sobre el impacto en el desarrollo de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE)", 2005/2162[ini], Comisión de Desarrollo, Ponente: Luisa Morgantini, RR\60464ES.doc, PE 367,627v02-00, Final A6-0053/2006.

Disponible en [<http://www.EUoparl.Europa.EU/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0053+0+DOC+PDF+V0//ES>].

Reglamento, 2010, Reglamento (UE) N,º 621/2010 del Consejo, de 3 de junio de 2010, por el que se asignan las posibilidades de pesca enmarcadas en el Acuerdo de asociación en el sector pesquero entre la Unión Europea y las Islas Salomón, Diario Oficial, L 190, del 22 de julio de 2010.

_____, 2003, Reglamento (CE) núm. 874/2003 del Consejo, del 6 de mayo de 2003, relativo a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Kiribati sobre la pesca en la zona de pesca de Kiribati, Diario Oficial núm. L126 del 22 de mayo de 2003, pp. 1-2.

SOUTH Center, 2008a, “Market Acces for Trade in Goods in Economic Partnership Agreements (EPA’s)”, *Analytical Note*, sc/an/tdp/EPA/14, febrero, Ginebra.

_____, 2008b, “Negociation sur les ape dans la region des Caraibes: Quelques sujets de preoccupation”, Document analytique, sc/antdp/EPA/12, enero, Ginebra.

_____, 2007a, *Regional Integration and EPA’s*, Fact Sheet Nr, 4, marzo 2007, Ginebra.

_____, 2007b, “EPA Negotiation in the Pacific Region: Some Issues of ConCERN”, *Analytical Note*, sc/an/tdp/EPA/11, noviembre, Ginebra, p. 9.

STEVENS, C., et al, 2008, *The New EPA’s: Comparative Analysis of their Content and the Challenges for 2008*, odi-ecdpm, 31st march, Londres/Holanda, odi-ecdpm. Disponible en [http://www.fes.de/cotonou/OTHER_BACKGROUND_TRADE/ECDPM_NEWEPA_02APRIL2008.PDF]