

EL NUEVO MARCO DE RELACIONES EUROAFRICANAS: DEBATES E IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO

Ainhoa Marín Egoscozábal
Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la UAM

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones institucionales entre la Unión Europea (UE) y África Subsahariana se inician con el mismo arranque del proceso de formación de la propia UE. En 1957, en el marco del Tratado de Roma -que ponía en marcha la denominada Comunidad Económica Europea- se incluyeron disposiciones referidas a los países africanos que eran entonces "territorios de ultramar" franceses, y que en poco años, tras la descolonización, se convertirían en países independientes. Desde entonces, el marco regulador de las relaciones europeas con África ha transitado por diferentes etapas. Mediante las primeras Convenciones Yaundé, y las posteriores Convenciones Lomé, se estableció así el marco de relaciones hasta el año 2000. Con la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú firmado en el año 2000, y en vigor desde 2003, la UE ha puesto en marcha un nuevo marco de relaciones con África.

En el marco del Acuerdo de Cotonú se están negociando acuerdos comerciales con los países africanos. Estos acuerdos, denominados EPAs (*Economic Partnership Agreements*), están siendo ampliamente debatidos, y también profusamente criticados. Las diferentes controversias surgidas en torno a los EPAs tienen que ver con la histórica asimetría en las relaciones de África con Europa, pero responden igualmente a cuestiones modernas relacionadas con los difíciles equilibrios de Europa para seguir manteniendo en África áreas de influencia económica y política, ante la aparición de nuevos actores como es por ejemplo el caso de China.

Además, y en paralelo, los países africanos mantienen una agenda política propia de integración política y económica. Esta integración, que se ha traducido en el establecimiento de numerosas iniciativas y acuerdos de base comercial, pretende entre otros objetivos propiciar más comercio y más unión entre países africanos, y podría servir para reducir la dependencia económica de Europa. Además, las iniciativas de integración regional africanas están actualmente consideradas un instrumento fundamental para el desarrollo, y son abundantes las declaraciones de líderes africanos e instituciones en este sentido.

Dado que la UE ha asumido en el marco de Cotonú el compromiso de contribuir a la reducción de la pobreza en África, no sólo a través de la ayuda al desarrollo, sino además

con los nuevos acuerdos comerciales EPAs, el debate actual de relaciones euroafricanas está centrado -entre otras cuestiones- en las implicaciones de estos acuerdos sobre todas las esferas del desarrollo africano. Además, las posibles repercusiones que los EPAs puedan tener sobre las iniciativas de integración entre los propios países africanos, son igualmente objeto de análisis, dado el importante poder instrumental que se le da a la integración regional africana como motor de desarrollo.

2. ORIGEN Y PROGRESO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL AFRICANA

El regionalismo¹ en África surge en la década 60, como parte de una estrategia africana de búsqueda de la autosuficiencia para generar crecimiento económico y desarrollo, y para fortalecer además los vínculos políticos entre los países africanos recién independizados. Aunque con el tiempo las iniciativas regionales han ido fortaleciéndose, la atención política sobre estos procesos ha sido muy desigual en el tiempo.

En la década de los ochenta, las prioridades políticas y económicas de los países africanos estaban más centradas en la liberalización comercial con el resto del mundo, que en el fomento de las relaciones intra-africanas. En la década de los 90, por el contrario, se inicia una etapa de fortalecimiento de las iniciativas regionales, a consecuencia del reavivamiento de los debates sobre el regionalismo y su papel como instrumento para el desarrollo. Es a inicios de esta década, en junio de 1991, cuando se produce uno de los momentos más importantes en la historia de la integración regional africana, con la firma del Tratado de Abuja, que estableció el objetivo de creación de la Comunidad Económica Africana (*African Economic Community*). El Tratado, ratificado en 1994, fijaba el objetivo de puesta en marcha de un mercado común continental para el año 2023 y una unión monetaria panafricana, con fecha límite para el año 2028. Este proyecto de integración económica continental -asumido por los gobiernos africanos de forma consensuada-, se pretende construir sobre la base de una fusión de ocho procesos regionales preexistentes.

¹ Por regionalismo podemos entender la creación de procesos o iniciativas que tienen como objetivo económico unir dos o más mercados nacionales, previamente separados. Esto supone la eliminación de los obstáculos tradicionales a la libre circulación de productos y servicios (tradicionalmente aranceles), pero puede suponer otros objetivos más ambiciosos de unión política. La propia UE viene a ser el ejemplo paradigmático de los procesos de integración regional.

Actualmente, con más de catorce agrupaciones económicas regionales, todos los países africanos forman parte de algún proceso de integración y es frecuente la pertenencia simultánea a diferentes grupos regionales (de hecho, sólo 7 países del total de 53 países africanos pertenecen a un solo proceso, pues el resto pertenecen de forma simultánea a dos, tres e incluso cuatro). Entre los procesos de integración actualmente en marcha, destacan en África del Oeste ECOWAS (*Economic Community of West African States*), que coexiste con UEMOA (*Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*). En África Central, ECCAS (*Economic Community of Central African States*) se solapa por ejemplo con la CEMAC (*Communaute Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*). En África Austral, el proceso más importante es SADC (*Southern African Development Community*), que a su vez engloba a otro proceso, el SACU (*Southern African Customs Union*). Muchos de los países miembros de las anteriores agrupaciones regionales pertenecen además a COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), que agrupa además a países de África del Este, donde habría que mencionar la existencia de un proceso adicional, la EAC (*East African Community*). Cinco de estos procesos (COMESA, EAC, ECCAS, ECOWAS y SADC) se reconocen formalmente como bloques de construcción (que luego habrán de fusionarse) de la futura Comunidad Económica Africana, junto con otros tres procesos africanos, uno de los cuales, la Unión de Magreb Árabe (AMU/UMA) aglutina a países de África del Norte.

Si tenemos en cuenta la larga historia de la integración africana, el grado de integración alcanzado por las diferentes iniciativas es primeramente muy desigual, y además en muchos casos deficiente. Aunque con algunos avances significativos en los últimos años, los procesos de integración regional en África Subsahariana enfrentan en general bastantes deficiencias.

En primer lugar, señalar que a mayoría de los procesos africanos tienen entre sus objetivos iniciales el fomento del comercio entre los países miembros y para ese fin, la mayoría comprende el objetivo de establecer uniones aduaneras (eliminación de aranceles entre países miembros y fijación de un arancel externo común) y mercados comunes (forma de

integración que implica además la libre inversión y la libre circulación de personas). Durante décadas de funcionamiento, sin embargo, la falta de voluntad política tuvo como consecuencia que muchos de los compromisos asumidos en materia de eliminación de aranceles y otras barreras al comercio (por ejemplo trámites aduaneros) no fueran formalmente implantados. Desde luego, el descenso de la recaudación fiscal que se habría producido por la eliminación de los aranceles habrá sido un factor importante, pero posiblemente los recelos políticos ante la cesión de soberanía y la ausencia de mecanismos sancionadores ayuden a explicar igualmente esta falta de implementación de los compromisos de integración de los mercados.

Por otro lado, las deficientes infraestructuras entre países africanos, y los altos costes de transporte, la burocracia aduanera, junto con la falta de capacidad productiva para abastecer de productos manufacturados otros mercados regionales, entre otros obstáculos, han tenido como consecuencia que una de las ventajas teóricas más evidente de la integración regional –que es incrementar el volumen de comercio entre miembros- no se haya producido.

Por la suma de todas las razones anteriores, no debería resultar entonces sorprendente que a pesar de la gran cantidad de retórica, abundancia de siglas y larga tradición del regionalismo en África, las estadísticas oficiales arrojen resultados muy modestos en términos de comercio intra-bloque para la mayoría de los procesos africanos. Persisten además en el tiempo otros problemas y obstáculos a la integración regional africana que tienen que ver con el solapamiento entre procesos, resistencias de los gobiernos a la cesión de soberanía a entidades supranacionales, conflictos entre países miembros del mismo bloque e incluso largos procesos de ratificación. Pero posiblemente, una de las mayores debilidades de la integración regional africana es, como se ha comentado, que estos procesos no han servido para impulsar de forma definitiva las relaciones comerciales entre países africanos, cuyo comercio permanece como resultado desmesuradamente concentrado en los países europeos, además de en un número reducido de productos.

Aún así, conviene resaltar algunos logros especialmente destacables: los países de la CEMAC forman una unión monetaria y han establecido una unión aduanera; COMESA ha simplificado los procedimientos aduaneros entre los 19 miembros y eliminado las cuotas; SADC ha alcanzado un nivel importante de armonización de las políticas fiscales y de inversión, y ECOWAS, por ejemplo, ha eliminado los aranceles entre miembros aplicados a las materias primas. Algunas agrupaciones, como la CEMAC, han avanzado significativamente en el establecimiento de un pasaporte regional común. En relación al objetivo de integración continental, a finales de 2008 se anunció que COMESA, SADC y la EAC valoran la posibilidad de establecer un área de libre comercio conjunta. En términos de comercio intra-bloque, a pesar de que como se ha comentado las cifras son modestas, la tendencia es creciente en el tiempo, tal y como lo demuestran algunos análisis recientes².

3. LAS RELACIONES UE-ÁFRICA SUBSAHARIANA: Qué son los EPAs?

Desde 1975, las relaciones comerciales entre la UE y los países de África Subsahariana estuvieron regidas por las denominadas Convenciones Lomé. Lomé proporcionaba a los productos exportados por los países africanos (en el marco del grupo ACP África, Caribe y Pacífico) un acceso comercial privilegiado a los mercados europeos, que se traducía en la práctica en que la gran mayoría de productos exportados por los países africanos accedían a la UE libres de aranceles. Por el contrario, los productos europeos han pagado tradicionalmente aranceles de entrada en los mercados africanos, en un modelo denominado de "no reciprocidad comercial".

Sin embargo, desde el año 2008, la UE ha modificado este sistema regulatorio, sobre la base de tratar de poner en marcha acuerdos comerciales recíprocos, sobre los que ya se ha hecho referencia (denominados EPAs). Los EPAs son esencialmente áreas de libre comercio, que comprometen a los países firmantes a eliminar los aranceles a los productos europeos de forma progresiva. Para aquellos países que formen parte de un EPA con la UE, el compromiso implica perder la mayoría de los ingresos fiscales derivados de esos aranceles, aunque se permiten mantener los aranceles para una lista de productos excluidos de la liberalización, que es variable según los países y regiones. Los EPA que la UE quiere poner en práctica, incluyen además otros aspectos relacionados, por ejemplo, con facilitar las inversiones recíprocas, y temas más complejos relacionados con la propiedad intelectual o la liberalización de la prestación de servicios.

² A este efecto consultar la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (www.uneca.org), que publica con carácter anual un informe de seguimiento sobre los procesos de integración regional en África Subsahariana.

Hasta la fecha, y a pesar de las importantes presiones europeas, son pocos los EPA en funcionamiento. En África del Oeste, Costa de Marfil y Ghana han firmado de forma individual dos EPA con la UE. En África del Este y África del Sur, se han firmado acuerdos EPA con 15 países agrupados en tres acuerdos (EPA UE-*East African Community*, EPA UE-*Eastern and Southern Africa* y EPA UE-*Southern African Development Community*). Finalmente, en África Central, Camerún estableció de forma independiente un acuerdo EPA que entrará en vigor en el año 2010.

Todos los EPA firmados entre la UE y países africanos se han denominado "*EPA interinos*". Un EPA interino se refiere a que los compromisos que recoge el acuerdo comercial se refieren exclusivamente a temas que tienen que ver con la eliminación progresiva de aranceles. De esta forma, los tratados -la mayoría de los cuales no han sido firmados todavía- contienen los plazos en los que los aranceles que se aplican a las importaciones europeas tienen que desaparecer, además de las listas de productos sobre los que se tiene que aplicar esta denominada "liberalización comercial".

Así, la Comisión Europea distingue estos acuerdos *interinos* de los denominados "*EPA totales*", que deberían incluir mucho más que compromisos comerciales, y que se referirían por ejemplo a temas como la libre inversión. La libre inversión implicaría que las empresas europeas -y viceversa- puedan invertir en igualdad de condiciones en los países africanos, recibiendo un trato equivalente a las empresas nacionales. Además, estos EPA totales obligarían a compromisos adicionales, como por ejemplo la libertad de las empresas europeas a presentarse a los contratos públicos, y otros temas más complejos en relación con temas de propiedad intelectual o del comercio de servicios. La postura actual de la Comisión Europea (institución encargada de negociar los acuerdos) es clara a favor de los EPA totales, que deberían sustituir a los ya firmados, que desde su óptica se consideran provisionales y transitorios.

Como se ha comentado, hasta la fecha son muchos los países africanos que no han querido firmar ningún tipo de EPA. Las razones que explican este rechazo son variadas, pero pueden sintetizarse de la siguiente forma:

(i) Algunos países, los llamados PMA (países menos adelantados), siguen exportando la mayoría sus productos libres de aranceles a los mercados europeos a pesar de que Lomé ha desaparecido, puesto que se acogen a un régimen comercial específico para ellos denominado EBA (*Everything but Arms*). Es por ello que establecer un área de libre comercio -que les obligaría a eliminar sus aranceles de cara a los productos europeos- presenta efectos negativos a corto plazo y resulta poco incentivador.

(ii) Otros países consideran que no está claro el efecto pro-desarrollo de los EPA, y demandan un apoyo financiero mayor para minimizar los efectos negativos derivados de implantar los acuerdos. Además, la postura de la Comisión Europea de incluir los temas que van más allá del libre comercio también ha planteado dudas a los países africanos sobre los efectos de los EPA sobre sus mercados y empresas. Y sobre todo, las posibles implicaciones sobre el desarrollo.

4. SITUACIÓN ACTUAL Y REFLEXIONES FINALES

En este momento, y en lo que se refiere al ámbito económico-comercial de las relaciones entre la UE y los países africanos, la situación es la siguiente:

a) La UE, a través de la Comisión, está empujando las negociaciones con la mayoría de países africanos, y mantiene una postura muy clara a favor de la puesta en marcha de acuerdos EPAs con *la totalidad de los países* de África Subsahariana.

b) La UE tiene como objetivo establecer acuerdos EPA con agrupaciones *regionales* de países. La idea no es por tanto tener acuerdos individuales (como los que se han acordado con Ghana, Costa de Marfil, Camerún, por ejemplo), sino la de extender estos acuerdos a la esfera regional.

c) Además, la Comisión Europea pretende sustituir los EPA *interinos*, por EPA *totales*. Es decir, que los compromisos de los acuerdos no sean solo relacionados con eliminar aranceles, sino que se incluyan los temas adicionales ya mencionados de libre inversión, por ejemplo. Para la Comisión este tema es vital, pues solo considera verdaderos acuerdos pro-desarrollo a estos últimos.

d) Por su parte, los países africanos están en su mayoría siguiendo el proceso negociador pautado por la Comisión con su grupo regional, aunque algunos países se han desmarcado claramente y ya han anunciado que no firmarán ningún EPA regional (este es el caso, por ejemplo de Guinea Ecuatorial, o Nigeria).

La situación por tanto evidencia que los países africanos están inmersos en un proceso de negociaciones de importantes implicaciones futuras, donde el liderazgo ejercido por la UE parece evidente. La cuestión fundamental es que la apuesta europea es la de defender estos acuerdos comerciales como instrumento para el desarrollo de África. Muchos países africanos y entidades de la sociedad civil consideran, por el contrario, que los EPA amenazan el desarrollo de las economías africanas e incluso obstaculizan la integración entre países africanos. Además, no son pocos los que apuntan a que con los EPA, la UE trata de recuperar terreno perdido ante los nuevos actores presentes en África, Estados Unidos -

por ejemplo, y sobre todo China. Por ello, los EPA serían parte de una agenda de defensa para los intereses de las empresas europeas en el mundo en general, y África en particular, y serían en absoluto instrumentales para lograr los objetivos de desarrollo africano que teóricamente pretenden.

De todo lo anterior es fácil deducir que las negociaciones actuales son extremadamente complejas, y que además están muy ralentizadas. Esta situación no es de extrañar, pues desde la perspectiva africana, los riesgos son muchos, y las ventajas, difícilmente garantizables *a priori*, y sólo presentes como parte de la retórica europea.
