



FACULTAD DE DERECHO

ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SUR DE ÁFRICA: POLÍTICA Y ACUERDOS COMERCIALES

Autor: Jorge Gonzalo Pascual
Tutor: José Ángel López Jiménez

Madrid
Abril 2017

Índice

1. Introducción	5
1.1. Propósito y contextualización del tema	5
1.2. Objetivos.....	5
1.3. Metodología	6
1.4. Estructura.....	7
2. Evolución histórica de las relaciones UE-ACP durante el Siglo XX.....	9
2.1. Inicio de las relaciones comerciales de la UE con los países ACP	9
2.2. Era Lomé (1975-2000)	10
2.3. El fin de la era Lomé: causas de la transformación del sistema.....	12
2.4. El Sistema de Preferencias Generalizadas	16
3. El Acuerdo de Cotonou y la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica	18
3.1. Acuerdo de Cotonou: objetivos, elementos esenciales y dimensiones del acuerdo.	18
3.2. Negociación de los Acuerdos de Asociación Económica en el plazo fijado por la UE (2002-2008).....	22
3.3. Acuerdos interinos UE-ACP. Caso del acuerdo interino UE-SADC.	24
4. Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y la región SADC.....	27
4.1. Contexto del acuerdo.....	27
4.2. Objetivos del acuerdo	28
4.3. Contenido del acuerdo.....	29
5. Motivaciones de la UE para adoptar Acuerdos de Asociación Económica.....	34
6. Futuro del acuerdo de Cotonou.....	36
Escenario 1: No alcanzar un nuevo acuerdo	38
Escenario 2: Nuevo acuerdo con los países ACP	39
7. Conclusiones.....	41

8. Bibliografía	43
9. Anexos	47
Anexo I: Países firmantes del Convenio Lomé IV (1975)	47
Anexo II: Países beneficiarios del sistema de preferencias EBA (Everyting but Arms)	48

Resumen

En este estudio se analizan las relaciones comerciales entre la UE y los países del sur de África. Estas relaciones, durante el siglo XX, se basaron en un sistema de preferencias no recíprocas, hasta que en el año 2000 se adopta el acuerdo de Cotonou. En virtud del acuerdo de Cotonou, se firman Acuerdos de Asociación Económica con las distintas regiones, rompiendo la unidad de los países ACP (África, Caribe y Pacífico). Finalmente, en el año 2016 se firmó un Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y el bloque del sur de África, conocido como SADC, que es objeto de análisis en el trabajo. Finalmente, el trabajo explica la valoración de los resultados del acuerdo de Cotonou por la UE y analiza las posibilidades de negociación entre la UE y los países ACP al término del acuerdo de Cotonou, en el año 2020.

Palabras clave: ACP, Cotonou, Acuerdo de Asociación Económica, SADC

Abstract

In this paper we look into the trade agreements between the EU and the Southern African countries. In the 20th century, these relations were based on a non reciprocal preference system until the adoption in the year 2000 of the Cotonou agreement. The terms of this agreement meant Economic Partnership Agreements with different regions so breaking the global ACP (Africa, Caribbean and Pacific) accord. Finally, in 2016 an Economic Partnership Agreement was signed between the EU and the Southern African countries, known as SADC, which is analysed in this paper. In conclusion, the paper considers the results of the Cotonou agreement and the possible future negotiations between the EU and the ACP countries once the term of this agreement ends in 2020.

Key words: ACP, Cotonou, Economic Partnership Agreement, SADC

1. Introducción

1.1. Propósito y contextualización del tema

El presente trabajo tiene como propósito analizar las relaciones comerciales entre la UE y la región del sur de África, recorriendo los distintos acuerdos que se han alcanzado a lo largo de los Siglos XX y XXI entre ambas partes.

El sur de África es una zona geográfica que está en pleno crecimiento que está atrayendo inversiones en los últimos años. Sin embargo, se trata de una zona que no puede ser considerada como desarrollada. Para que el desarrollo de esta región sea sostenible y continuado, es necesaria la plena introducción de los países de esta zona en la economía mundial, haciéndose necesarios acuerdos comerciales con socios poderosos, como la UE.

Acerca del ámbito temporal que alcanza el estudio, se tratan las relaciones comerciales de la UE con África desde sus inicios hasta la actualidad. El estudio pretende seguir un recorrido por las distintas modalidades de cooperación comercial de la UE con el sur de África. Así, el trabajo comienza analizando los primeros acuerdos comerciales de la UE con los Países y Territorios de Ultramar en 1958, hasta desembocar en el Acuerdo de Asociación Económica adoptado por la UE y la región del sur de África, que entró en vigor en octubre de 2016.

Acerca de la zona geográfica que se trata en el trabajo, se analiza la relación entre dos bloques: la UE por un lado y el bloque SADC (Southern African Development Community), por otro. Dentro del bloque SADC, se analizan especialmente aquellos países que accedieron a firmar el Acuerdo de Asociación Económica con la UE en 2016, es decir, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia, cuatro de ellos integrantes de la unión aduanera SACU. Sin embargo, a lo largo del Siglo XX los países de África, Caribe y Pacífico actuaban de forma conjunta en sus relaciones comerciales con la UE, de forma que el estudio también trata este grupo de países, puesto que es una pieza esencial para entender la historia de las relaciones comerciales entre la UE y los países africanos.

1.2. Objetivos

- Explicar los distintos acuerdos comerciales adoptados por la UE con los países de África, integrantes del bloque ACP.

- Analizar el acuerdo de Cotonou, sus principios esenciales, los objetivos y los pilares sobre los que se fundamenta el acuerdo.
- Explicar la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica en los plazos fijados por la UE.
- Analizar el Acuerdo de Asociación Económica con los países del sur de África, destacando el contenido principal y sus objetivos.
- Conocer las motivaciones de la UE a la hora de celebrar los Acuerdos de Asociación Económica con los países ACP.
- Explicar los posibles escenarios que se plantea la UE para el futuro de las relaciones con el grupo ACP tras la expiración del acuerdo de Cotonou en 2020.

1.3. Metodología

El trabajo se desarrolla mediante una metodología cualitativa. La metodología se basa en la utilización de fuentes secundarias con una revisión de la literatura existente sobre la materia.

Para construir el marco conceptual del tema escogido se llevó a cabo una revisión de la literatura académica existente, tratándose principalmente de artículos académicos.

La búsqueda de fuentes académicas se llevó a cabo a través de plataformas como Dialnet, Google Scholar o Ebsco. Algunos de los key words que se utilizaron en la búsqueda de la literatura fueron “acuerdo de Cotonou”, “relaciones UE-África”, “acuerdos de asociación económica” o, en inglés, “EPA SADC” o “Cotonou future”. Acerca del alcance temporal de la búsqueda, se llevó a cabo la búsqueda de artículos elaborados en el siglo XXI, dado que el acuerdo de Cotonou fue firmado en el año 2000.

El artículo “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonou y los Acuerdos de Asociación Económica” de Marín (2005), resultó muy útil, ya que trata de forma breve la historia de las relaciones económicas entre ambas regiones y explica de manera muy clara los motivos legales que llevaron a la UE a modificar las relaciones comerciales con el bloque ACP a partir de Cotonou. Además, el trabajo “Hacia un nuevo modelo de relaciones entre la UE y los países ACP” de Manero (2009) fue muy interesante para conocer las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP. Por otro lado, los artículos “Las

nuevas relaciones económicas UE-África Austral: el debate sobre los EPA's como instrumento de desarrollo para la región" de Bidaurratzaga, Martínez y Colom (2014) y "¿Retirada de último momento? Evaluaciones, opciones y alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica" de Mold (2007) resultan imprescindibles para conocer los motivos de fondo que impulsaron a la UE a negociar Acuerdos de Asociación Económica con distintos países del bloque ACP.

Por otro lado, además de la literatura académica, se ha hecho necesario acudir a fuentes de información secundaria de carácter no académico. Principalmente se han utilizado y analizado informes elaborados por diversos organismos de la UE, Resoluciones del Consejo, estudios de ONG's y propuestas a la Comisión Europea.

Así, la revisión de la literatura académica y otras fuentes secundarias no académicas ha sido el método utilizado para la elaboración del presente estudio.

1.4. Estructura

El presente estudio se divide en siete capítulos distintos.

El capítulo 1 se refiere a la *Introducción*, en el que se exponen los objetivos principales del estudio y la metodología que se ha utilizado para la elaboración del mismo.

El capítulo 2 explica la *Evolución histórica de las relaciones UE-ACP durante el Siglo XX*, donde se lleva a cabo un análisis del inicio de las relaciones entre ambos bloques, así como los distintos acuerdos firmados entre ambos y las novedades que se incluyeron en cada acuerdo. En el último apartado de este capítulo se explica el Sistema de Preferencias Generalizadas, puesto que es un régimen que se trata a lo largo de todo el estudio.

El capítulo 3 es el *Acuerdo de Cotonou y la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica*, donde se explican los pilares, objetivos y elementos esenciales del acuerdo de Cotonou. Por otro lado, se analizan las negociaciones de los distintos Acuerdos de Asociación Económica recogidos en el acuerdo de Cotonou, en el plazo fijado por la UE para la negociación de los mismos. En relación con este apartado, se explica la solución adoptada por la UE para las regiones en las que no se consiguió celebrar un Acuerdo de Asociación Económica al término del plazo fijado por la UE.

El capítulo 4 se denomina *Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y la región SADC*, en el que se aborda el nuevo acuerdo comercial celebrado entre ambos bloques durante el año 2016. En este capítulo se explican los objetivos principales del acuerdo,

así como el contenido básico del mismo con las especificidades que incluye para los distintos países firmantes del acuerdo.

El capítulo 5 es *Motivaciones de la UE para adoptar Acuerdos de Asociación Económica*, en el que se explican algunos motivos de fondo que llevaron a la UE a tratar de adoptar estos acuerdos en el menor tiempo posible, más allá de los motivos generales expuestos en el acuerdo de Cotonou.

El capítulo 6 es *el futuro del acuerdo de Cotonou*, donde se analiza la valoración que hace la UE del acuerdo de Cotonou, los principales problemas detectados y los objetivos específicos para el futuro. Además, en dicho capítulo se presentan dos posibles escenarios que se plantea la UE a la hora de afrontar las negociaciones con los países ACP para el futuro de sus relaciones tras la expiración del acuerdo de Cotonou en 2020.

El capítulo 7, *Conclusiones*, explica las conclusiones extraídas del estudio sobre las relaciones entre la UE y los países del sur de África.

Por último, aparece una lista con las referencias bibliográficas utilizadas para el estudio y los anexos.

2. Evolución histórica de las relaciones UE-ACP durante el Siglo XX

2.1. Inicio de las relaciones comerciales de la UE con los países ACP

Las relaciones económicas y políticas entre la UE y el África Subsahariana se han desarrollado desde 1957 hasta hoy, sobre la base de la combinación de tres factores: ayuda al desarrollo, cooperación comercial y cooperación política. El marco de las relaciones entre la UE y los países africanos entre 1957 y 1975 puede dividirse en dos periodos diferentes. El primer periodo comprende de 1958 a 1963. Durante estos años, los países africanos elegidos para la relación son colonias francófonas, y forman parte de los Países y Territorios de Ultramar (en adelante, PTU). Este régimen de asociación entre la Comunidad Económica Europea y los PTU establecía un régimen comercial no recíproco que otorgaba acceso preferente de los productos africanos al mercado europeo y, por otro lado y de forma paralela al Tratado, 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. La segunda etapa va de 1963 a 1975, y en estos años el marco PTU fue sustituido por las Convenciones de Yaundé I y Yaundé II, firmadas el 20 de julio de 1963 y el 29 de julio de 1969, respectivamente. Estas Convenciones se firmaron entre la Comunidad Económica Europea, por un lado, y los 18 países (posteriormente 19 tras la incorporación de Mauricio) de la Asociación de Estados Africanos y Madagascar¹.

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. Para algunos autores (Hurt, 2003) 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 en 1972, el ámbito geográfico se extendió a los países en desarrollo participantes de la

¹ 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.

Commonwealth, que dio lugar al nacimiento del grupo ACP (países de África, el Caribe y el Pacífico), que se han constituido desde entonces en un conjunto consolidado de países en desarrollo (PVD) que, pese a situarse en zonas geográficas distintas, han actuado de manera unitaria debido a sus características comunes.

2.2. Era Lomé (1975-2000)

Los países de la Comunidad Económica Europea y los países del grupo ACP firmaron el primer acuerdo de cooperación en Lomé, Togo, en 1975. Lo que movilizó a los países de África, el Caribe y el Pacífico fueron los lazos de unión entre ellos, creándose el grupo ACP. La última pincelada a la constitución del grupo ACP lo dio la promulgación del Acuerdo de Georgetown el 6 de junio de 1975².

Desde 1975 hasta hoy, las relaciones comerciales entre el África Subsahariana y la UE han estado regidas por una sucesión de Convenciones de Lomé, revisadas cada cinco años. Lomé I se firmó en 1975; Lomé II fue firmado en 1981; Lomé III -1984- y Lomé IV, firmado en 1989 y revisado en 1995 por el acuerdo de Mauricio. Los acuerdos de Lomé se establecieron entre la UE por un lado y los 69 países ACP, siendo 48 de ellos africanos. El contenido de estos acuerdos se basa fundamentalmente en los pilares básicos de Yaundé: acceso preferencial no recíproco a los mercados europeos, la asistencia técnica y financiera, acompañados de instrumentos para el mantenimiento de los ingresos por exportaciones.

Las Convenciones de Lomé establecieron mecanismos de estabilización de productos básicos – los conocidos como STABEX³ y SYSMIN⁴ - y una serie de protocolos en los que se establece una regulación *ad hoc* para el comercio de determinados productos – azúcar, ron, plátanos, vacuno y ternera – que han asegurado la compra de cantidades fijas a precios garantizados y un acceso preferente al mercado europeo.

En el apartado comercial, los países pertenecientes al grupo ACP se han beneficiado de un régimen de preferencias comerciales, incluyendo que los productos manufacturados

² El acuerdo de Georgetown 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 secretaria de los Estados ACP. Este tratado fue celebrado por 46 Estados – 37 africanos, 6 caribeños y 3 del Pacífico-.

³ 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. Es un sistema para compensar la disminución de los ingresos por exportación producidos por fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas

⁴ El SYSMIN es el mismo sistema del STABEX pero aplicado a los productos mineros

y los agrícolas no pertenecientes a la Política Agraria Comunitaria penetrasen en el mercado comunitario sin hacer frente a los aranceles aduaneros y sin restricciones cuantitativas, teniendo en cuenta la inexistencia de cláusula de reciprocidad por parte de los Estados ACP. Por este tratamiento preferencial, más del 90% de las exportaciones procedentes del Grupo ACP han tenido acceso libre a los mercados europeos⁵.

El grupo ACP ha gozado de preferencias comerciales superiores al resto de países en desarrollo, aunque este nivel de preferencias se fue deteriorando con el paso de los años. Las Convenciones de Lomé eran incompatibles con las normas de la OMC, ya que solo permite a un país otorgar preferencias comerciales si lo hace a todos los países en desarrollo o a los Países Menos Adelantados (PMA), y las Convenciones de Lomé no abarcaban a todos los países en desarrollo, y tampoco a la totalidad de los PMA.

La opción para transformar Lomé IV en un acuerdo compatible con las normas de la OMC era otorgar las mismas preferencias no recíprocas a todos los países en desarrollo con niveles de desarrollo parecidos, autorizado a través de la cláusula relativa de habilitación⁶. El Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) se ha legitimado en el marco de la OMC al amparo de dicha cláusula de habilitación, y la UE, desde su creación, ha ido incrementando las preferencias comerciales en el marco del SPG y, además, ha ido estableciendo acuerdos bilaterales con numerosas regiones y países.

Estos aspectos confirieron a Lomé un carácter económico, aunque los temas políticos fueron más visibles. Lomé ha sido un marco de diálogo político creciente entre los países ACP y la UE a través de tres instituciones comunes: (i) el Consejo de Ministros ACP-UE, (ii) el Comité de Embajadores ACP-UE y (iii) la Asamblea Conjunta ACP-UE.

También es de destacar que, si bien las tres primeras Convenciones (Lomé I, II y III) se basan prácticamente en su totalidad en la cooperación económica, la Convención Lomé IV introduce criterios políticos referidos al buen gobierno y los derechos humanos como

⁵ El grado de privilegios comerciales es mayor para los productos manufacturados que para los agrícolas. El 100% de los productos manufacturados accede al mercado europeo libre de trabas arancelarias, mientras que para los productos agrícolas esta cifra es del 80%.

⁶ La cláusula de habilitación, 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 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), 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.

condicionantes de las ayudas financieras. En las negociaciones de Lomé II, la UE quiso incluir aspectos relativos a los derechos humanos que serían finalmente adoptados a partir de Lomé III y mayoritariamente en Lomé IV, produciéndose esta incorporación progresiva de los aspectos políticos a pesar de la reticencia de los países ACP, basada en razones de injerencia en la soberanía nacional.

2.3. El fin de la era Lomé: causas de la transformación del sistema

Las relaciones de cooperación basadas en las Convenciones de Lomé habían cosechado más fracasos que triunfos, que llevó a una necesidad de reforma del sistema de colaboración existente. Este proceso de reforma que llevó del sistema Lomé al Acuerdo de Cotonou, se inició con un proceso de consulta sobre el futuro de las relaciones entre la UE y los países ACP en el seno de la Comisión Europea. Como resultado de este proceso de consulta, se publicó, el 14 de noviembre de 1996, el Libro Verde sobre las relaciones de la UE con los países ACP (*Green Paper on Relations Between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century, Challenges and Options for a New Partnership*). En este documento de análisis se plantearon diversas cuestiones y opciones para el futuro en las relaciones de la UE con los países ACP.

El mencionado Libro Verde de la Comisión exponía en su prólogo las razones económicas y políticas sobre las que se debía debatir para llevar a cabo un cambio en las relaciones de estos dos bloques, después de la expiración de Lomé IV en el año 2000. Acerca del prólogo del Libro Verde, allí se menciona que el documento tiene por objeto la reflexión y el debate, sirviendo como elemento preparatorio para las futuras negociaciones entre la UE y los países ACP. Igualmente se especifica en el prólogo que el objetivo final es conseguir revitalizar la relación entre ambos bloques, ofreciendo a los países ACP nuevas posibilidades de éxito. Por otro lado, el prólogo también destaca la necesidad de aumentar las exigencias políticas en la negociación del futuro Acuerdo de Cotonou.

Tras la publicación del Libro Verde y el debate que el mismo suscitó, la Comisión adoptó una Comunicación⁷, en octubre de 1997, estableciendo orientaciones para la negociación del futuro Acuerdo de Cotonou. En esta Comunicación, la Comisión estableció cinco objetivos principales para la negociación del acuerdo, tales como (i) el refuerzo de la dimensión política, (ii) la lucha y erradicación de la pobreza como punto

⁷ Comisión Europea (1997): Orientaciones para la negociación de nuevos acuerdos de cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), 1997.

central del acuerdo, (iii) la integración económica a través de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) recíprocos, (iv) revisión de los modos de gestión de la cooperación financiera y (v) unidad del grupo ACP, aunque con diferenciación geográfica a través de AAE.

Tanto en el Libro Verde como en la Comunicación, se hace evidente una postura a favor del cambio del sistema Lomé, con un nuevo replanteamiento de las relaciones entre la UE y los países ACP, considerado necesario en base a tres argumentos principales.

El primero de los argumentos para el replanteamiento de la era Lomé se debe a la heterogeneidad de los países ACP. Este argumento es esencial, ya que a lo largo de los años de cooperación de la UE con los países ACP, algunos de los países integrantes del grupo se habían desarrollado considerablemente en el ámbito económico y político, mientras que otros países del grupo habían experimentado una marginación económica, sin desarrollo alguno en este ámbito. Es por ello que en el Libro Verde de la Comisión se resalta este punto, estableciendo la posibilidad de dividir en grupo ACP en distintos subgrupos y de relacionarse de manera diferente con la UE. En este punto, los países del África Subsahariana eran los que presentaban una mayor inestabilidad, tanto política como económica ya que, aunque estos países comenzaron a implementar reformas en el ámbito político y económico, no había transcurrido tiempo suficiente para ver los resultados en esos países. Es precisamente este tipo de desigualdades existentes entre los países ACP lo que exigía un cambio de actuación por parte de la UE a la hora de negociar el nuevo acuerdo con estos países.

El siguiente argumento básico para iniciar un nuevo marco de relaciones UE-ACP está basado en el aspecto comercial de los acuerdos. Si bien el sistema de preferencias comerciales establecido por las Convenciones de Lomé iba dirigido a fomentar las exportaciones de los países ACP al mercado comunitario, el resultado de la aplicación de la política comercial de Lomé no logró los resultados esperados. Además de no lograr un incremento de las exportaciones de los países ACP al mercado europeo, se consiguió el efecto contrario en algunas regiones como la africana, con una importante disminución de las exportaciones de esta región al mercado comunitario. En el Libro Verde de la Comisión aparecía reflejado cómo los países africanos habían reducido sus exportaciones al mercado europeo a la mitad en un periodo de tiempo de 20 años, representando sólo un 3% de las importaciones del mercado europeo.

La UE consideró que el fracaso de las exportaciones al mercado comunitario europeo se debían a una serie de razones concretas: (i) escasez en el desarrollo de infraestructuras y ausencia de espíritu empresarial; (ii) bajos niveles de capital físico y humano; (iii) escaso nivel de ahorro y de inversión; (iv) sectores financieros subdesarrollados; (v) elevada dependencia de un número reducido de bienes básicos proclives a la fluctuación de precios; y (vi) el deterioro sustancial de los términos comerciales de intercambio.

Por otro lado, el fracaso de Lomé en el ámbito comercial también se debe al debilitamiento del sistema de preferencias comerciales. Este debilitamiento del sistema se debe principalmente al crecimiento de las preferencias comerciales constituidas a favor de otros países, a través de acuerdos bilaterales que firmó la UE con distintos países.

El tercer argumento que impulsó el cambio en las relaciones de la UE con los países ACP se refiere a la incompatibilidad de las políticas comerciales llevadas a cabo por la UE con las normas de la OMC.

Como antesala a este punto, conviene explicar los principios básicos del GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), que estaban siendo vulnerados por las políticas comerciales de la UE con los países ACP en la época de las Convenciones de Lomé. El GATT fue creado en 1947 para regular el comercio internacional, así como los aranceles. Dentro de los principios básicos del GATT encontramos el principio de no discriminación y el principio de reciprocidad, mediante el cual los países beneficiados por una reducción de los aranceles por parte de un país miembro deben llevar a cabo reducciones arancelarias sustancialmente equivalentes. Por otro lado, el principio de no discriminación recogido en el art. 1 del GATT establece que los países miembros no pueden conceder en materia comercial condiciones más favorables a unos países frente a otros. Como excepción a este principio, se permite que los Estados celebren acuerdos regionales, sometiéndose esta unión aduanera a determinados requisitos.

A pesar de introducir estos principios básicos, el GATT, al que se habían sumado numerosos países en desarrollo (PED), aceptó que no podía tratar de igual manera a todos los Estados, ya que debía facilitar el crecimiento económico de los PED, por lo que debía dispensar un trato especial hacia estos países. En 1968, el Secretario General de la UNCTAD, Raúl Prebisch, propuso crear un sistema no-recíproco de preferencias

arancelarias para los PED. Como fruto de esta realidad, en la que se debía apoyar a los PED, se introdujo el principio de no-reciprocidad en las relaciones comerciales.

Por otro lado, de manera provisional en 1971 y de forma definitiva en 1979, se introdujo la cláusula de habilitación, que permite a los países miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, lo que supone el incumplimiento del principio de no discriminación y la aceptación de acuerdos no recíprocos con estos países. Sin embargo, dicha cláusula está sometida a la aplicación de estas preferencias a la totalidad de los países en desarrollo, sin posibilidad de discriminación de unos países frente a otros. Es en este contexto cuando se establecieron los Sistemas de Preferencias Generalizadas (SPG), que se abordan más adelante.

Así, las políticas de preferencias comerciales establecidas por las Convenciones de Lomé no eran compatibles con los principios esenciales del GATT, ya que no respetaban el principio de no discriminación. Como se ha mencionado anteriormente, el principio de no discriminación presentaba una excepción para el caso de la creación de una unión aduanera, sometida a determinados requisitos. Acerca de esta excepción, para tratarse de una unión aduanera o una zona de libre comercio, la relación comercial debería tener un carácter recíproco. Sin embargo, esta relación no es recíproca, de manera que no podrá acogerse a la excepción al principio de no discriminación. Sobre la cláusula de habilitación explicada previamente, la política comercial de la era Lomé tampoco cumplía los requisitos para su aplicación, puesto que es necesario el mismo trato para todos los países en desarrollo. Sin embargo, la UE incumplía esta condición, puesto que estaba otorgando preferencias comerciales a los países ACP, que no cubrían la totalidad de los países en desarrollo. En resumidas cuentas, estaba llevando a cabo una política de preferencias comerciales discriminatoria y, por tanto, contraria a las disposiciones de la OMC.

Sin embargo, aunque las políticas comerciales de la UE eran contrarias a los principios de la OMC, el sistema pudo aplicarse por las exenciones solicitadas a las normas de la OMC. Así, la UE, para la celebración del Acuerdo de Cotonou, requirió de una exención (*waiver*) por parte de la OMC, en vista de las preferencias otorgadas a los Estados ACP en algunos productos. Como resultado de la solicitud, la excepción se extendió a lo largo del periodo de preparación del nuevo acuerdo, hasta el 31 de diciembre de 2007.

A la vista de estos argumentos, parece claro que existía la necesidad de modificar el sistemas de las relaciones UE-ACP, ya que era un sistema fracasado e incompatible con las normas seguidas por la OMC.

2.4. El Sistema de Preferencias Generalizadas

El Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE es un instrumento comercial de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. El SPG es un régimen comercial autónomo a través del cual la UE proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originados en países en desarrollo, mediante la eliminación parcial o total de los aranceles comunitarios. Acerca del origen de este sistema, fue en 1971 cuando la CEE llevó a cabo el primer SPG. Como punto de partida, se optó por una reducción arancelaria en cantidades limitadas de productos, que posteriormente fue reemplazado por un sistema conocido como modulación arancelaria, que consistía en otorgar preferencias limitadas para cantidades ilimitadas de productos. Con el paso de los años se redujeron las cuotas, y los productos considerados no-sensibles podían entrar libremente al mercado europeo, mientras que el resto de los productos estaban sometidos a bajos aranceles. Es importante destacar que los productos protegidos por la Política Agraria Común (PAC) no se incluyeron en el SPG.

En el año 2002 los SPG se ve modificado, ya que se elaboró el Reglamento CE 2501/2001 del Consejo, por el que se introducía el nuevo esquema del SPG. En este Reglamento, la UE modificó las definiciones de los SPG y los productos fueron calificados únicamente como sensibles y no sensibles. Además, algunos sectores como el textil y la pesca fueron beneficiados por este nuevo Reglamento, al recibir más facilidades comerciales.

En el año 2012 se adoptó el Reglamento SPG 978/2012, publicado el 31 de octubre de 2012 y que es de aplicación desde el 1 de enero de 2014. Este Reglamento conllevó la salida del sistema de un importante conjunto de países, centrándose esta nueva regulación en los países menos desarrollados. Los motivos de salida de los países son la renta de los mismos, o que éstos ya se benefician de otro tipo de preferencias otorgadas por la UE.

De esta forma, con la regulación vigente actualmente, se dan tres regímenes preferenciales otorgados por la UE, mediante la reducción total o parcial de los aranceles a las importaciones de productos de los países que se benefician de este sistema. Los regímenes son los siguientes:

(i) El régimen SPG general, mediante el cual la UE otorga a los beneficiarios de este sistema una reducción arancelaria de 3.5 puntos del arancel para los productos sensibles y una exención arancelaria para los productos no sensibles.

(ii) El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+), a través del cual la UE concede una exención arancelaria para todos los productos cubiertos por este régimen, a países considerados vulnerables y que ratifiquen y apliquen 27 Convenciones internacionales sobre derechos humanos, laborales, medio ambiente y buen gobierno.

(iii) El régimen especial a favor de los países menos desarrollados, también llamado EBA (Everything but Arms). En virtud de este régimen, la UE concede una exención arancelaria total a la totalidad de productos originarios de los Países Menos Adelantados (PMA), excepto las armas.

Tabla 1. Esquema de las relaciones entre la UE y los países ACP

1957-1963	Asociación con los PTU
1963-1968	Convención Yaundé I
1969-1974	Convención Yaundé II
1975-1980	Convención Lomé I
1981-1985	Convención Lomé II
1986-1990	Convención Lomé III
1991-2000	Convención Lomé IV
2000-2020	Acuerdo de Cotonou

Fuente: elaboración propia

3. El Acuerdo de Cotonou y la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica

3.1. Acuerdo de Cotonou: objetivos, elementos esenciales y dimensiones del acuerdo

El fracaso del modelo Lomé desembocó en la firma de un nuevo acuerdo entre la UE y los países ACP. Tras la expiración del acuerdo de Lomé y después de casi dos años de negociaciones, la UE y los países ACP firmaron el acuerdo de Cotonou el 23 de junio de 2000, aunque entró en vigor el 1 de abril de 2003.

Los objetivos del acuerdo de Cotonou, recogidos en el art. 1 del mismo, son la reducción y progresiva erradicación de la pobreza y la integración de los países ACP en el comercio internacional. El acuerdo tiene tres pilares en los que se basa para la consecución de sus objetivos. Los pilares del acuerdo son la cooperación económica, el desarrollo y el diálogo político.

Acerca de la dimensión política del acuerdo, el artículo 9 recoge los elementos esenciales sobre los que se sustenta el acuerdo: el respeto por los Derechos Humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Además, el acuerdo de Cotonou añade otro principio básico, la buena gobernabilidad. Estos principios básicos del acuerdo indican la necesidad de erradicar la corrupción en los países ACP para que puedan desarrollarse social y económicamente. Para lograr erradicar la corrupción, en el acuerdo se establece la cláusula de condicionalidad política, ya incluida en Lomé IV. En virtud de esta cláusula recogida en el acuerdo, la UE puede interrumpir la cooperación económica y financiera hacia los países ACP, en caso de vulneración de los elementos esenciales del acuerdo. Por tanto, si los países ACP vulnerasen los Derechos Humanos, la democracia o el Estado de Derecho, la UE podría activar la cláusula de condicionalidad e interrumpir sus ayudas.

En el marco de las relaciones UE-ACP, fue Lomé III el primer acuerdo que incluyó los Derechos Humanos como un elemento fundamental de la política de la UE hacia los países ACP, aunque no incluía una cláusula de condicionalidad. El acuerdo Lomé IV establece en su articulado la relación entre Derechos Humanos y desarrollo, pero no recoge la posible suspensión de las ayudas comunitarias en caso de incumplimiento por parte de los países ACP. El punto de inflexión en materia de Derechos Humanos se produce con la resolución del Consejo Europeo del 28 de noviembre de 1991, en el que

se define la cláusula de condicionalidad democrática. Según la resolución del Consejo, la cláusula democrática “es un instrumento que, insertado en los acuerdos de cooperación con terceros países, permite proporcionar y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales, el cual se ha de centrar en el individuo, si estos faltan el desarrollo no es completo ni posible”. En las relaciones entre la UE y los países ACP, con la revisión de Lomé IV en 1995, se establecen como elementos esenciales de la cooperación el respeto por los Derechos Humanos, la democracia y el Estado de Derecho y se introduce la cláusula de condicionalidad democrática, que se mantiene en el posterior acuerdo de Cotonou. En el caso del acuerdo de Cotonou, la cláusula de condicionalidad no supone una paralización automática de los fondos comunitarios en caso de incumplimiento por parte de los países ACP. Así, si se incumplen los elementos esenciales del acuerdo, la UE abre un periodo de diálogo en el que se pretende alcanzar una solución entre las partes y solo en caso de no alcanzarla, se promueve la imposición de sanciones. Por tanto, la cláusula de condicionalidad en el acuerdo de Cotonou no pretende imponer sanciones a los países que incumplan los elementos esenciales, puesto que ésta siempre es la última opción.

Aunque se pretende evitar la imposición de sanciones, sí que existen casos en los que se han dado. El caso más reciente, dentro del acuerdo de Cotonou, fue Zimbabue en el año 2002. Se constató la violación de Derechos Humanos por parte del gobierno del país y la UE inició el periodo de diálogo recogido en el acuerdo de Cotonou. Al mes de comenzar las consultas, la UE consideró que la actuación de Zimbabue suponía una violación de los elementos esenciales recogidos en el artículo 9 del acuerdo. Tras dicha consideración, la UE adoptó la Decisión 2002/148/CE, por la que declaró la violación de los elementos esenciales del acuerdo de Cotonou por parte de Zimbabue y procedió a la imposición de sanciones a dicho país, que gozaron de gran amplitud, con congelación de fondos o restricción de acceso al territorio de la UE a miembros del gobierno zimbabuense. Es el caso más reciente de imposición de sanciones, que además es característico por la rapidez y la contundencia con la que actuó la UE, imponiendo importantes sanciones al país.

Sin embargo, la cláusula de condicionalidad democrática es objeto de numerosas críticas, dada la subjetividad que existe en su aplicación. Al tratarse de una cláusula que debe interpretar la UE, su aplicación viene marcada en muchas ocasiones por los intereses políticos comunitarios, dejando de lado el verdadero objetivo de la cláusula,

que es garantizar el respeto a los principios fundamentales comunitarios. Así, la UE es consciente de la violación de elementos esenciales por parte de países con los que tiene acuerdos, pero se niega a activar esta cláusula por los intereses económicos y políticos en esos países. Un claro ejemplo es el de Rusia, país con el que la UE tiene distintos acuerdos económicos y en los que se han constatados distintas violaciones de elementos esenciales, como ocurrió en el caso del conflicto con Chechenia. Sin embargo, a pesar del conocimiento de la UE sobre el incumplimiento de los elementos esenciales del acuerdo, nunca se abrió el procedimiento para una posible imposición de sanciones (Úbeda de Torres, 2009). Otro ejemplo de la doble política seguida por la UE en la materia, es el distinto tratamiento que reciben los países subdesarrollados y los países de primer mundo. Así, Úbeda de Torres señala el trato privilegiado que recibieron países como Australia o Nueva Zelanda, en cuyos acuerdos no está presente la cláusula de condicionalidad democrática porque fue rechazada por ellos, al considerar que la UE no debía pronunciarse sobre el respeto a los Derechos Humanos de estos países.

Por tanto, la cláusula de condicionalidad democrática se ha generalizado en los acuerdos de la UE con terceros países y se hace necesaria su inclusión. Sin embargo, existen numerosos problemas e inconsistencia en la aplicación de la cláusula, marcada por intereses políticos, en lugar de preocuparse por el fondo de la cláusula, es decir, el respeto a los elementos esenciales.

El acuerdo, para garantizar el diálogo político, crea tres grandes instituciones conjuntas. La primera institución es el Consejo de Ministros, formado por representantes del Consejo y la Comisión de la UE y de los gobiernos de los países ACP. La función principal de esta institución es conducir el diálogo político y adoptar decisiones vinculantes para las partes del acuerdo. La segunda institución, el Comité de Embajadores, prepara las reuniones del Consejo y supervisa la implementación de las cláusulas del acuerdo. Por último, la Asamblea Paritaria está compuesta por parlamentarios de ambas partes y sirve como foro de diálogo entre los países, debiéndose convocar esta institución un mínimo de dos veces al año.

El segundo pilar del acuerdo de Cotonou es el desarrollo, también entendido como cooperación financiera. La cooperación financiera establecida en el acuerdo de Cotonou es una continuación de los fondos FED (Fondos Europeos de Desarrollo), con el objetivo de promover el desarrollo de los países y erradicar la pobreza, objetivo primordial del acuerdo.

El ámbito comercial del acuerdo de Cotonou difiere sustancialmente del ejecutado durante la era Lomé. El objetivo de la cooperación comercial establecida en el acuerdo tiene como objetivo la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial, dando lugar a la reducción de la pobreza en estos países, tal y como expone el artículo 34 del acuerdo.

El modelo de Lomé, basado en la no reciprocidad de los acuerdos, da lugar a un sistema recíproco. El acuerdo de Cotonou apuesta por la adopción de Acuerdos de Asociación Económica con grupos regionales. Por tanto, la UE considera la integración regional de los países ACP como el punto de partida para la integración de estos países en la economía mundial. La adopción de acuerdos de asociación económica con grupos regionales da lugar a la creación de zonas de libre comercio, poniendo fin al sistema Lomé, basado en un acuerdo general no recíproco con todos los países ACP.

Sin embargo, la integración regional de los países ACP para la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica ha sido dificultosa, especialmente en el caso de los Estados africanos. El principal problema al que se ha enfrentado la UE en la negociación con grupos regionales es el solapamiento que se produce entre los grupos, con multitud de países que forman parte de dos grupos regionales al mismo tiempo. Ante estas dificultades, la UE seleccionó abordó la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica en África a través de varios procesos. En África Central con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC); en África Occidental con la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOWAS) y el sur de África con la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC). Igualmente, dentro del sur de África hay países que negocian a través del grupo ESA, correspondiente al sur y este del continente africano. Esta diversidad de grupos supuso un problema a la hora de afrontar las negociaciones, puesto que los países africanos debían situarse en uno de los procesos seleccionados por la UE para negociar. Estos problemas se han manifestado en la adopción de los acuerdos, ya que en el caso del grupo SADC únicamente seis de los catorce miembros que lo forman han firmado un Acuerdo de Asociación Económica con la UE (Marín, 2005).

Por tanto, el acuerdo de Cotonou fue definido como un acuerdo para lograr Acuerdos de Asociación Económica con distintos grupos regionales dentro de los países ACP, que permitiera la creación de zonas de libre comercio, finalizando así con el modelo Lomé, basado en preferencias comerciales no recíprocas.

3.2. Negociación de los Acuerdos de Asociación Económica en el plazo fijado por la UE (2002-2008)

Los Acuerdos de Asociación Económica que busca alcanzar el acuerdo de Cotonou son acuerdos de libre comercio que son compatibles con las reglas de la OMC, a través de los cuales se pretende reducir la pobreza en los países ACP (art. 34.1. del acuerdo de Cotonou). Estos acuerdos suponen la liberalización de los mercados africanos a la entrada de productos comunitarios (Marín, 2008). Sin embargo, el acuerdo de Cotonou establece un trato diferenciado para los PMA (Países Menos Adelantados), los cuales podrán abstenerse de firmar AAE y recibir el tratamiento EBA (Everything but Arms), explicado en el punto anterior. Los AAE permiten el acceso de los productos de los países ACP al mercado comunitario, con un régimen especial para los productos de los países considerados PMA.

La negociación de los AAE con los países ACP comenzó en 2002, siguiendo el artículo 37 del Acuerdo de Cotonou, que recoge el mandato de negociar estos acuerdos en el tiempo fijado por la UE. La UE tenía prevista la conclusión de los distintos AAE para diciembre de 2007, pero la realidad ha sido bien distinta. Durante los inicios de las negociaciones, las posturas de la UE y los gobiernos africanos fueron opuestas. Desde la Comisión de la UE se mantuvo una postura inflexible sobre la necesidad de concluir los AAE para el inicio de 2008. El principal argumento expuesto por la Comisión Europea para fijar esta fecha límite era que el 31 de diciembre de 2007 expiraba la exención concedida por la OMC a la UE para seguir aplicando el sistema de preferencias no recíprocas de Lomé. En línea con la expiración de la exención, la UE presionó afirmando que, en el caso de no alcanzar un AAE para el inicio de 2008, los países que no fuesen considerados PMA, al no poder continuar con el sistema Lomé, deberían acogerse al SPG, un régimen menos ventajoso para sus intereses. Por el contrario, la gran mayoría de los gobiernos africanos y estamentos sociales adoptaron una postura contraria a la seguida por la UE. Desde esta postura se insistía en la flexibilización de los plazos de negociación, puesto que muchos países africanos no se encontraban en las condiciones sociales y políticas necesarias para acometer la negociación de un AAE. Igualmente, se insistió en la búsqueda de fórmulas alternativas a los AAE, puesto que la UE incluyó en la negociación determinados temas que los Estados africanos no eran capaces de afrontar. Por tanto, la mayor parte de los países africanos pretendían extender el plazo de las negociaciones por la dificultad de los acuerdos, limitar el

contenido de los acuerdos y buscar alternativas a los mismos. Desde diversos organismos civiles como ONG's se plantearon diversas alternativas a los AAE, exponiendo a continuación las más destacadas:

- Continuación de la aplicación del modelo Lomé a partir de 2008: esta propuesta se basaba en solicitar una ampliación de la exención concedida por la OMC a la UE, para continuar aplicando el sistema Lomé y permitir a los países africanos contar con más tiempo para negociar los AAE. La principal ventaja de esta alternativa es la dilatación de los plazos de negociación de la AAE, pero suponía un inconveniente considerable para la UE tener que solicitar una nueva prórroga de la exención, por lo que finalmente no se llevó a cabo.

- Utilización de sistemas comerciales alternativos a los AAE, con el mantenimiento de la no reciprocidad: esta propuesta se basaba en una diferenciación de los países según sus niveles de desarrollo. Desde esta posición se propuso el mantenimiento del régimen EBA para los países PMA, mientras que los países que no son considerados PMA se beneficiarían del sistema SPG+. En virtud del sistema SPG+, los productos de países en desarrollo que apliquen 27 convenciones internacionales sobre DDHH, buen gobierno, medio ambiente y derechos laborales, se benefician de una exención arancelaria no recíproca. Incluso se llegó a plantear la posibilidad de crear un sistema SPG++, en que los países no PMA se beneficiarían de mayores ventajas comerciales que bajo el sistema SPG+. Desde las instituciones sociales se veía esta propuesta como la mejor alternativa a los AAE, ya que, aunque no suponía el mismo sistema de preferencias que Lomé, contaba con ventajas importantes para los países africanos, al mismo tiempo que se eliminaban los posibles efectos negativos de los AAE y evitaban las negociaciones aceleradas. Igualmente, estas alternativas a los AAE son compatibles con las reglas de la OMC, de manera que el argumento de la Comisión sobre la expiración de la exención del sistema preferente no tendría cabida en esta propuesta. Es por ello que algunos autores (Marín, 2008; Mold, 2007) entienden que la falta de alternativas a los AAE fue por motivos de voluntad política de la UE, y no por inexistencia de fórmulas alternativas viables que fueran más beneficiosas para los países ACP.

- Otra opción que se planteó desde los organismos sociales y que finalmente fue la que la UE llevó a cabo fue la adopción de acuerdos interinos o *EPA light*, con obligación de negociar AAE plenos en el futuro. Se propuso comenzar en 2008 pero tratando en los acuerdos temas comerciales únicamente, sin incluir otros asuntos más complejos y de

difícil negociación, como disposiciones del sector servicios, las normas de propiedad intelectual o la inversión.

En definitiva, la UE utilizó aquella alternativa que más le convenía a sus intereses, con la adopción de acuerdos interinos temporales, dirigidos a la adopción de AAE plenos. Como se ha dicho previamente, aunque la UE afirmó que era la mejor solución en aquel momento, no queda claro que estos acuerdos interinos fuesen la opción más beneficiosa para los países ACP.

3.3. Acuerdos interinos UE-ACP. Caso del acuerdo interino UE-SADC

A pesar de la postura inflexible de la UE en el inicio de las negociaciones, al agotarse el plazo, en diciembre de 2007, sólo se había firmado un AAE con los Estados del Caribe, es decir, con la región más desarrollada. En el caso de los países africanos, las negociaciones estaban en marcha pero no se había podido concluir ningún AAE definitivo. Para hacer frente a esta falta de acuerdos, la solución adoptada por la UE fue la firma de acuerdos interinos, bien individualmente con los países o bien con los grupos regionales seleccionados por la UE.

Los acuerdos interinos no tienen todos el mismo contenido, sino que varía según los países con los que se han alcanzado, lo que supone un nuevo síntoma de la fragmentación de los países que conforman el grupo ACP, ya que a través de estos acuerdos interinos sus relaciones con la UE divergen. Únicamente el acuerdo interino con los países del África Oriental contiene las mismas obligaciones para los países que forman parte del acuerdo. En el resto de casos, incluso dentro de los grupos regionales, las obligaciones diferían entre los países firmantes del acuerdo interino. Es importante remarcar que los acuerdos interinos regulan únicamente aspectos comerciales, sin entrar en otras materias, algo que sí ocurre en los AAE plenos.

Si bien este estudio se centra en la región SADC, conviene mostrar la situación de las negociaciones de los AAE una vez alcanzado el límite temporal fijado por la UE, con los diversos acuerdos interinos adoptados con los distintos países africanos. Así, en el caso de África Central, Camerún fue el único país que logró adoptar un acuerdo interino en 2008. En África Occidental, sólo Costa de Marfil y Ghana firmaron un acuerdo interino con la UE, mientras que las mayor parte de los países de esta región son considerados PMA y siguieron beneficiándose del régimen EBA. En el caso de África Oriental y Meridional, fueron cinco los países que firmaron un acuerdo interino: Burundi, Kenia Ruanda, Tanzania y Uganda. Por tanto, fueron muy pocos los países

africanos que firmaron un acuerdo interino con la UE al término del plazo fijado por la UE para negociar, principalmente porque muchos de ellos son países PMA que se beneficiaban del régimen EBA, más ventajoso para ellos que un acuerdo interino.

Una vez descrita la situación de la negociación de los acuerdos en el año 2008, con unos resultados indeseados desde la UE, se profundiza en la evolución de las negociaciones con la región SADC.

El bloque SADC está formado por catorce países⁸, pero en las negociaciones del bloque con la UE para la adopción de un AAE participaron únicamente ocho: Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia y Tanzania. En el caso de Sudáfrica, al ser un país con un desarrollo muy por encima del resto, sus negociaciones con la UE han transcurrido de forma paralela al bloque (Manero, 2009)

Al término del plazo establecido por la UE para la adopción de un AAE, no se había logrado la conclusión del acuerdo, de manera que se adoptó un acuerdo interino con cinco de los ocho países que negociaban en el bloque SADC. Los países que alcanzaron este acuerdo interino con la UE fueron: Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia y Swazilandia. Namibia se opuso en un principio al acuerdo interino con la UE al entender que éste suponía una limitación a la integración regional de los países del sur de África (Bidaurratzaga, 2014). Los países que no firmaron el acuerdo interino, Angola, Tanzania y Sudáfrica; presentan situaciones muy distintas. En el caso de Tanzania se produce un solapamiento en la negociación, ya que también negociaba a través de la región ESA, con la cual firmó un acuerdo interino en 2007 junto a Kenia, Uganda, Burundi y Ruanda, como se ha mencionado previamente. Por otra parte, Angola no firmó el acuerdo interino que se adoptó en la SADC, aunque dentro del acuerdo se estableció la posibilidad de incluir a Angola como parte del mismo. Un motivo que explica la renuncia de Angola al acuerdo interino adoptado es su condición de PMA que le permite continuar con el sistema especial de preferencias EBA dirigido a este grupo de países menos desarrollados. El caso de Sudáfrica difiere de los demás, al tratarse de un país mucho más avanzado que el resto de los países SADC, constituyéndose como la gran potencia de la región. Así, la UE adoptó en 1999 un acuerdo comercial con Sudáfrica, que entró en vigor en enero del 2004, el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC). El punto principal de este acuerdo,

⁸ Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Madagascar, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

además de la cooperación al desarrollo, es el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio de mercancías. El acuerdo estableció la liberalización de las importaciones a la UE en un periodo de diez años, mientras que las importaciones a Sudáfrica debían liberalizarse en un plazo de doce años. Además, determinados productos considerados sensibles quedaban liberalizados parcialmente o fueron excluidos del acuerdo.⁹ Por tanto, estos tres países que renunciaron al acuerdo interino han ejercido presión durante la negociación del AAE, argumentando que los acuerdos interinos suponían una amenaza al proceso de integración regional de la SADC. Estos países disidentes se posicionaban a favor de un único acuerdo entre la UE y la SADC, en lugar de acuerdos interinos con diferentes alcances según el país del que se tratara. Angola, Namibia y Sudáfrica proponían a la UE mayor tiempo de negociación para poder alcanzar un acuerdo que tenga en consideración las distintas situaciones de los países, en lugar de analizar únicamente los intereses comunes de todos los Estados de la SADC. Esta presión ejercida por estos países ha demorado sin duda el proceso de negociación del AAE con los países de la SADC, que finalmente fue alcanzado en el año 2016.

Acerca del acuerdo interino que alcanzaron Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia y Swazilandia con la UE, éste preveía el acceso de los productos de estos países de la región SADC al mercado europeo desde el año 2008. Los países firmantes del acuerdo decidieron liberalizar la mayor parte de sus productos pesqueros e industriales, mientras que se excluyó la liberalización de gran parte de sus productos agrícolas y textiles. En el caso de Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia, se comprometieron a liberalizar el 86% de las importaciones de la UE, mientras que Mozambique se comprometió a liberalizar una cifra inferior, el 81%.¹⁰

⁹ Decisión 2004/441/CE del Consejo de 26 de abril de 2004, relativa a la celebración 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

¹⁰ Fact Sheet on the interim Economic Partnership Agreements. SADC EPA Group. November 2001. Obtenido de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf

4. Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y la región SADC

4.1. Contexto del acuerdo

Las negociaciones para la adopción de un Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países de la región SADC comenzaron en el año 2004. Al término de la fecha fijada inicialmente para la consecución de los acuerdos, el 31 de diciembre de 2007, no se había firmado un AAE con la región SADC, y como alternativa se firmó un acuerdo interino con Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia y Swazilandia. Paralelamente a este acuerdo interino, la UE firmó paralelamente con Sudáfrica el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC), por el que se establecía una zona de libre comercio de mercancías.

Sin embargo, para los países que habían concluido un acuerdo interino a finales del año 2007, para evitar la interrupción del mercado y permitirles tiempo suficiente para firmar y ratificar los AAE plenos, la UE adoptó el Reglamento del Consejo 1528/2007 sobre la regulación de acceso al mercado, conocido como MAR por sus siglas en inglés (Market Access Regulation), que regulaba el régimen de importaciones de la UE para los países ACP que habían iniciado un AAE interino a finales de 2007 y que permitía una aplicación anticipada de los AAE.

La UE decidió que el MAR expiraría el 1 de octubre de 2014, de forma que aquellos países que (i) no hubieran negociado un acuerdo con la UE o (ii) que no hubieran desarrollado los cambios necesarios para ejecutar los acuerdos interinos, quedaría fuera de las preferencias establecidas en los acuerdos.

Finalmente, la UE y el bloque SADC concluyeron las negociaciones para la adopción del AAE el 15 de julio de 2014, alcanzando un acuerdo antes de la expiración del MAR y tras más de diez años de negociaciones.

El AAE con el bloque SADC fue firmado el 10 de junio de 2016 en Kasane (Botswana) y entró en vigor el 10 de octubre de 2016. El AAE fue firmado con seis países de la región SADC: Botswana, Lesotho, Mozambique, Sudáfrica y Swazilandia. Por otro lado, Angola no ha firmado el AAE con la UE y se mantiene como observador, con la posibilidad de adoptar el acuerdo en un futuro próximo. Angola es considerado como un país PMA y, por tanto, está acogido al régimen EBA.

4.2. Objetivos del acuerdo

El principal objetivo del AAE entre la UE y la región SADC viene establecido en artículo 34.1 del acuerdo de Cotonou: “Fomentar la integración gradual y progresiva de los Estados ACP en la economía mundial, teniendo debidamente en cuenta sus opciones políticas y sus prioridades de desarrollo, promoviendo así su desarrollo sostenible y contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los países ACP”

En el caso del AAE con la región SADC, este objetivo global se descompone en objetivos más específicos, que se establecen en el acuerdo.

(i) Reducción de la pobreza: es el principal objetivo del acuerdo, que sostiene que el comercio es una precondition para el crecimiento económico de los Estados. En consonancia, el crecimiento económico es la mejor herramienta para la reducción de la pobreza. Por ello, el AAE busca fomentar el comercio para lograr un dinamismo económico positivo que posibilite una reducción de la pobreza en los países de la región SADC.

(ii) Desarrollo: el AAE con la región SADC no es únicamente un acuerdo comercial, sino que es un acuerdo orientado al desarrollo de los países de la región. El principal punto que distingue al AAE de otros acuerdos de libre comercio es el hecho de que la liberalización comercial es asimétrica, teniendo en cuenta las diferencias de desarrollo existentes entre los Estados de la UE y los países de la región SADC.

(iii) Comercio y desarrollo sostenible: el desarrollo sostenible está presente en el AAE con la región SADC, puesto que la creación de empleo o el crecimiento económico que provocan los acuerdos comerciales no pueden conseguirse en detrimento de los estándares medioambientales y laborales. Por ello, el AAE con la región SADC incluye los principios esenciales de democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos.

(iv) Integración regional: uno de los objetivos del acuerdo de Cotonou, que se constituye como un desafío para África es reducir el nivel de fragmentación que existe en los mercados africanos. El AAE que adopta la UE con la región busca favorecer la integración regional de los países del sur de África, ya que asegura que los países integrantes de la unión aduanera SACU (Southern African Customs Unions), que incluye a Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia y Sudáfrica, tengan un arancel externo común hacia los productos de la UE, algo que no se había producido hasta la adopción del AAE.

(v) Integración en la economía mundial: el AEE entre la UE y la región SADC, al igual que el resto de AAE adoptados, supone una transformación de las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP. Con el nuevo AAE, la relación comercial derivada del acuerdo entre la UE y los países de la región SADC, es absolutamente compatible con las reglas de la OMC, algo que no ocurría antes del AAE.

(vi) Mejorar la capacidad de creación de relaciones comerciales: el AAE contiene un capítulo dedicado a la cooperación para el desarrollo con distintas medidas para la creación de capacidad comercial.

(vii) Mejorar la coyuntura económica y empresarial: el AAE presenta un marco estable y previsible para las relaciones comerciales entre la UE y la SADC. Además, el AAE garantiza el acceso preferencial de los productos de la SADC al mercado comunitario. El acceso preferencial al mercado comunitario no está a discreción de la UE, al estar acordado previamente por las partes. Esta estabilidad que garantiza el AAE genera previsibilidad para los operadores comerciales de los países SADC, que se encuentran con un entorno más seguro y estable donde operar.

(viii) Servicios e inversión: el AAE no contiene compromisos específicos en materia de comercio de servicios e inversión. Sin embargo, el AAE prevé discusiones sobre una agenda de negociación más amplia, las llamadas cláusulas rendez-vous, que cubran materias como los servicios, la inversión, la contratación pública o los derechos de propiedad intelectual. El motivo por el que el AAE no incluye estas materias es dotar a los países de la región SADC de mayor tiempo para que puedan desarrollarse antes de afrontar la negociación de este tipo de materias, de mayor complejidad.

4.3. Contenido del acuerdo

El contenido principal del AAE entre la UE y el bloque SADC se refiere al comercio de mercancías. El objetivo principal del acuerdo es facilitar el comercio de mercancías entre ambos bloques, reduciendo los costes de las importaciones y exportaciones. Este objetivo se consigue a través de la liberalización del comercio, que implica que los aranceles son eliminados para determinados productos o se reducen en el caso de otros productos.

El AAE de la UE con el bloque SADC parte de un principio de asimetría en la liberalización de los productos. Así, la UE a través del AAE garantiza que los países SADC que integran el acuerdo tienen pleno acceso al mercado europeo. En los casos de

Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia y Swazilandia, tienen garantizado el 100% de acceso libre al mercado comunitario, excepto armas y munición.

El caso de Sudáfrica es distinto al del resto de países de la región SADC, con unas negociaciones que se distancian de las de los demás países SADC. En el caso de Sudáfrica, la UE no ofreció en el AAE la liberalización del 100% de sus productos, sino que tiene un sistema arancelario distinto al del resto de países SADC, con algunas exclusiones y un calendario de liberalización distinto que llega a los 11 años. Sudáfrica alcanzó en 2004 el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC) con la UE que suponía una liberalización parcial del comercio y que es sustituido por el nuevo AAE. El AAE es más favorable para los intereses sudafricanos que el antiguo acuerdo ACDC, con un mejor acceso al mercado comunitario de sus productos, especialmente para algunos productos agrícolas y productos industriales como los vehículos, que con el anterior acuerdo no estaban liberalizados. En algunos productos la liberalización conseguida no ha sido total, sino parcial, que supone que el comercio de un determinado producto se liberaliza para una cantidad acordada previamente. Así, la suma de la liberalización total y parcial de productos, alcanza una liberalización definitiva del 98,7% de las exportaciones sudafricanas a la UE. En el caso sudafricano, el AAE ha establecido un Protocolo acerca de las Indicaciones Geográficas. Este protocolo garantiza la protección en el mercado comunitario de los productos sudafricanos bajo Indicaciones Geográficas, alcanzando la cifra de 105 productos (vino o té Rooibos, entre otros). Igualmente, Sudáfrica garantiza la protección de 251 productos comunitarios bajo Indicaciones Geográficas, tales como vinos, cervezas o productos agrícolas.

Acercas de la liberalización que ofrecieron los Estados del bloque SADC, se distinguen dos vías separadas en el acuerdo con la UE.

Por un lado, se encuentran los países que integran la unión aduanera SACU (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia). Estos países ofrecieron a la UE la liberalización del 86,2% de los productos europeos, excluyendo de la negociación el 13,8% restante.

Por otro lado, Mozambique siguió unas negociaciones separadas con la UE. Los calendarios de libre acceso al mercado son distintos para Mozambique y para la unión aduanera SACU, sin fusionarse en ningún momento. En el caso de Mozambique, al ser un país con una economía menos desarrollada que las de los países SACU, el nivel de

liberalización es menor, alcanzando un 74% de los productos, con exclusión del 26% restante.

Las salvaguardias que incluye el AAE de la UE con el bloque SADC constituyen parte importante del contenido del acuerdo. En virtud de las salvaguardias recogidas en el acuerdo, los países SADC pueden activarlas e incrementar los aranceles a las exportaciones de la UE, en los casos en que las importaciones de productos comunitarios pudiesen amenazar la economía doméstica de los países.

Otro de los aspectos más significativos del AAE adoptado por la UE con los países del bloque SADC es la eliminación de las subvenciones a las exportaciones de los productos agrícolas. Con la adopción del acuerdo, la UE ya no puede conceder subvenciones a las exportaciones agrícolas, una antigua demandada los países de la región SADC que se ve cumplida con la adopción de dicho acuerdo.

Es importante resaltar la importancia de las normas de origen, parte esencial de cualquier acuerdo comercial y también del AAE con la región SADC. En un mundo globalizado como el actual, multitud de productos finales están elaborados con componentes de distintos países. Por eso, el AAE se encarga de distinguir aquellos productos que cumplen las características necesarias para acceder a las preferencias del acuerdo, de aquellos que no son originarios de los bloques comerciales que adoptan el acuerdo, es decir, UE y región SADC. Las normas de origen distinguen entre los productos que pueden acogerse a las preferencias del acuerdo y los que no. Para ello, el AAE se encarga de definir los siguientes aspectos:

- Las condiciones que deben cumplir los productos para ser considerados como productos totalmente obtenidos en los países SADC o en la UE. Algunos ejemplos de este tipo de productos son los minerales extraídos en los países integrantes del acuerdo, o animales nacidos y crecidos en esos países.
- Los tipos de operaciones de elaboración y transformación que son consideradas insuficientes para conferir el carácter de producto originario de un país. Un ejemplo de este tipo de operaciones es la colocación de una etiqueta sobre un determinado producto.
- Los tipos de operaciones de elaboración y transformación que son consideradas suficientes para conferir el carácter de producto originario, por suponer una transformación sustancial del mismo. El AAE define en sus Anexos los criterios

específicos aplicables a cada categoría de productos. Un ejemplo del criterio seguido por el acuerdo es el sector textil, para el cual se requiere únicamente una transformación simple. Así, en el sector textil se confiere el origen del producto con un solo proceso de transformación que conduzca a las prendas, como puede ser ensamblar. Estas normas han sido formuladas para facilitar el libre acceso al mercado comunitario de los productos textiles de los países SADC que utilicen tejidos importados. Es la razón por la cual el acuerdo exige una transformación simple para el sector textil.

- La acumulación de origen es una excepción al principio básico de que un producto debe obtener la condición de originario en un solo país. Esta excepción significa que los productores en más de un país pueden cumplir los requisitos para que sea considerada una transformación sustancial. En el caso del AAE entre la UE y la región SADC, la acumulación de origen se extiende a los Estados de la UE y a los países SADC que adoptaron el acuerdo, abarcando también a otros países ACP que hayan firmado un AAE y a los Territorios de Ultramar asociados a la UE. El objetivo es que lograr que los inputs de los productos puedan llegar de distintos países, sin que eso suponga la pérdida de las preferencias que establece el acuerdo.

Las reglas de origen se convierten en un elemento principal para localizar las inversiones en el sector manufacturero. La UE pretende, a través del AAE, una mayor integración de los países ACP, así como la creación de cadenas de valor que discurran a lo largo de distintos países ACP.

Otro punto básico del contenido del acuerdo es el desarrollo sostenible. El AAE dedica un capítulo al comercio y el desarrollo sostenible. En virtud del acuerdo, las partes:(i) se comprometen a cumplir las Convenciones Internacionales en materia de derechos laborales y medioambiente, (ii) acuerdan que pueden cambiar sus leyes medioambientales y laborales siempre y cuando los cambios en la materia sean consistentes con los estándares reconocidos internacionalmente, (iii) reafirman la importancia de la protección laboral y medioambiental, (iv) no derogarán ni incumplirán la legislación en la materia, (v) pueden realizar consultas sobre cualquier aspecto relacionado con el desarrollo sostenible y (vi) acuerdan algunas áreas de mayor cooperación entre las partes, como la ordenación forestal y las prácticas pesqueras.

Por otro lado, el AAE entre la UE y los países SADC contiene las bases del acuerdo de Cotonou, que establece como elementos esenciales el respeto por los Derechos Humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernabilidad. Así, en caso

de violación de los elementos esenciales del acuerdo, las partes pueden adoptar las medidas necesarias. A la hora de seleccionar las medidas, las partes deben elegir aquellas que afecten lo menos posible al funcionamiento del acuerdo de Cotonou, aunque sí se trata de una violación flagrante, se pueden romper los beneficios comerciales que entraña el acuerdo. Por tanto, el AAE contiene la cláusula de condicionalidad establecida previamente en el acuerdo de Cotonou.

Dentro del capítulo del desarrollo sostenible, el AAE busca reforzar el diálogo político en la materia. De esta forma, incluye una provisión para asegurarse de que en las discusiones sobre materia laboral y medioambiental, cada parte pueda acceder a otras partes interesadas como ONG's u otros organismos de la sociedad civil.

Finalmente, se recogen importantes obligaciones de supervisión del AAE. Para ello, el AAE establece distintos comités encargados de supervisar si las partes cumplen con las obligaciones contraídas en virtud del acuerdo. Además, el acuerdo establece la obligación de las partes de supervisar el impacto del acuerdo sobre los distintos Estados adheridos al mismo.

5. Motivaciones de la UE para adoptar Acuerdos de Asociación Económica

A la hora de incluir la adopción de AAE como objetivo primordial del acuerdo de Cotonou, la UE argumentó que las motivaciones que le impulsaban a esta política eran (i) un mayor desarrollo de los países ACP y (ii) desarrollar un sistema comercial compatible con las normas de la OMC.

Los argumentos esgrimidos por la UE para concienciar de la necesidad de adoptar los AAE se basaban en la mejora del entorno económico de los países ACP, que les permitiría alcanzar un mayor desarrollo y mayor presencia en la economía mundial.

Sin embargo, los argumentos expuestos por la Comisión durante el inicio de las negociaciones no resultaron convincentes y la impaciencia de la UE por crear zonas de libre comercio con los países ACP se debe a otros motivos, además del fomento del desarrollo de estas zonas, puesto que existían herramientas más beneficiosas para los países ACP que finalmente no se adoptaron, como una concesión del sistema de preferencias SPG+.

Uno de los motivos que llevaron a la UE a querer adoptar estos acuerdos fue el riesgo tan reducido que implicaban. Las exportaciones del bloque comunitario a los países ACP representan una cantidad muy reducida dentro de las exportaciones totales de la UE, de manera que un fracaso de los acuerdos con los países ACP no daría lugar a repercusiones de gran calibre para la UE (Mold, 2007). Por tanto, la UE tenía muy poco que perder a la hora de adoptar estos acuerdos con los países ACP.

Sin embargo, el principal motivo que impulsó la adopción de los distintos AAE con los países ACP tiene carácter estratégico. La UE buscó una reestructuración de las relaciones comerciales con los países ACP para fortalecer y atar las relaciones comerciales con zonas que han estado históricamente muy influidas por la UE, siendo la mayor parte de estos países antiguas colonias europeas. Esta intención europea de fortalecer las relaciones comerciales con los países del África Subsahariana principalmente, se ha acelerado por la entrada de nuevos actores en el continente africano, como el caso de China. Por tanto, la UE, al ver amenazada su supremacía comercial en el continente africano, buscó la adopción de nuevos acuerdos comerciales para potenciar su presencia en África, que se estaba viendo reducida por los nuevos

actores económicos mundiales. En el siguiente documento de trabajo de la Comisión¹¹, de 1995, se expresa la intención de la UE a la hora de adoptar acuerdos de libre comercio con países en desarrollo:

“Los acuerdos de libre comercio son beneficiosos desde el punto de vista económico, especialmente cuando contribuyen a reforzar la presencia de la UE en las economías mundiales de mayor crecimiento, que es nuestro objetivo principal... Más recientemente, esta justificación económica directa se ha visto acompañada además de consideraciones de tipo estratégico sobre la necesidad de reforzar nuestra presencia en mercados concretos y atenuar la posible amenaza de que otros establezcan relaciones privilegiadas con países de importancia económica para la UE... El nivel de aranceles en muchos de nuestros socios, especialmente de los recientemente industrializados y aquellos en desarrollo, sigue siendo elevado. No es raro ver aranceles del 30-40% de media... Por tanto, parece obvio que nos beneficiaría convencer a esos países de que firmen acuerdos de libre comercio con la Unión que nos permitan impulsar la desregulación y la eliminación de aranceles”.

Por tanto, el motivo que explica la inflexibilidad de la UE a la hora de adoptar estos acuerdos es, además del argumento legal de incompatibilidad con las normas de la OMC, la estrategia comunitaria basada en el reforzamiento de las relaciones comerciales con zonas de influencia históricas en las que la UE veía reducido su peso.

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas, “Free Trade Areas: An appraisal”. Disponible en <http://aei.pitt.edu/5011/>

6. Futuro del acuerdo de Cotonou

En octubre de 2015, la Comisión Europea y la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad lanzaron una consulta pública sobre el futuro de las relaciones de la UE con los países ACP tras la expiración del acuerdo de Cotonou en el año 2020, que marcaron unas recomendaciones al Consejo para negociar con los países ACP, así como posibles alternativas al acuerdo actual. El inicio de las negociaciones viene marcado por el artículo 95.4 del acuerdo de Cotonou, que establece que las partes deben comenzar las negociaciones dieciocho meses antes de la expiración del acuerdo de Cotonou. Por tanto, en septiembre de 2018 deben comenzar las negociaciones entre la UE y los países ACP.

Si bien no es posible vaticinar cual es el futuro de la relación entre los bloques, la UE ha elaborado una valoración del acuerdo de Cotonou, así como distintos escenarios que pueden marcar las relaciones en el futuro.

La valoración de la UE parte de la consulta pública realizada en 2015, en la que participaron 103 colaboradores de ambos bloques. La UE considera que el acuerdo de Cotonou ha contribuido a reducir la pobreza en los países ACP, favoreciendo a su vez la integración de los países en la economía mundial y un aumento de los flujos de inversión extranjera en estos países. Por otro lado, ha contribuido a reforzar la democracia y el respeto de los Derechos Humanos en los países implicados en el acuerdo. Sin embargo, la UE considera que el acuerdo ha alcanzado un éxito parcial y que no ha sido capaz de solventar algunos problemas. La UE ha identificado cinco problemas principales a la hora de valorar el acuerdo.

- (i) El contexto global actual muestra la fragilidad y desigualdad existentes en la mayoría de los países ACP, ya que el acuerdo no ha conseguido mejorar suficientemente este aspecto.
- (ii) Las provisiones del acuerdo para asegurar la seguridad de la UE y para facilitar las inversiones comunitarias en los países ACP no han alcanzado los resultados esperados.
- (iii) El acuerdo no ha contribuido de manera suficiente a la regionalización de las distintas áreas.
- (iv) Los retos del mundo actual requieren una mayor coordinación entre la UE y los países ACP. Los dos bloques no han explotado de forma suficiente la cooperación para afrontar los retos actuales.

(v) Para la consecución de los objetivos de las relaciones entre los bloques se necesita una mayor involucración de los organismos civiles y sociales, y el sistema seguido por el acuerdo de Cotonou para su participación no ha sido el adecuado.

Las negociaciones de la UE están marcadas por la Estrategia Global de la UE, por la Agenda 2030 establecida por la ONU y por la Convención de París sobre el cambio climático.

El objetivo general marcado por la UE es fortalecer la posición de la UE en los países ACP, para alcanzar los intereses estratégicos que persigue la política comunitaria. Partiendo del objetivo general, la UE ha establecido cinco objetivos específicos que marcarán las negociaciones con el bloque ACP.

(i) Fomentar el desarrollo sostenible en los países ACP: la UE, partiendo de la Agenda 2030, debe implementar políticas e instrumentos dirigidos a eliminar la pobreza y conseguir un desarrollo que sea sostenible.

(ii) Mejorar la seguridad y el desarrollo económico de la UE: la UE debe hacer frente a las amenazas a las que se enfrenta en materia de seguridad, que en muchas ocasiones provienen de países ajenos a la Unión. Además, los países ACP en desarrollo ofrecen oportunidades de inversión, que deben ser aprovechadas por la UE.

(iii) Comprender mejor la evolución de las dinámicas regionales en los países ACP: la UE debe cooperar con los formatos regionales existentes, para poder adaptar las políticas comunitarias a las especificidades de las distintas regiones, con el objetivo de conseguir mejores resultados en materia económica y social.

(iv) Asegurar alianzas sólidas para hacer frente a los retos globales: la UE debe construir alianzas estratégicas para fortalecer la posición estratégica de la UE en el mundo. La UE debe aprovechar el capital diplomático que la cooperación con los países ACP puede ofrecer en distintos contextos internacionales, para asegurarse el cumplimiento de los desafíos globales existentes en el mundo actual.

(v) Fortalecer la participación de las partes interesadas en distintos niveles: la UE debe favorecer una mayor participación de los distintos *stakeholders*, como ONG's, autoridades locales o miembros del sector privado. Esta participación permite desarrollar sistemas de gobierno más transparentes e inclusivos con la sociedad.

Una vez descritos los problemas y objetivos de la UE a la hora de afrontar las negociaciones con los países ACP, se presentan distintos escenarios posibles, teniendo en cuenta las aportaciones de la consulta pública realizada.

Escenario 1: No alcanzar un nuevo acuerdo

Esta primera opción opta por no alcanzar un nuevo acuerdo específico a partir de 2020, asumiendo que las estrategias y políticas comunitarias actuales son suficientes para alcanzar los objetivos de la UE. Las relaciones de la UE con los países ACP está basada en la combinación de distintas estrategias, destacando:

- (i) La nueva Estrategia Global comunitaria, adoptada en junio de 2016 y que ofrece un marco político y suficientemente flexible para responder a los distintos cambios.
- (ii) Las políticas comerciales existentes con los países ACP.
- (iii) Las estrategias comunitarias diferenciadas para África, Caribe y Pacífico, que proponen diferentes acciones adaptadas a los distintos contextos geopolíticos.

En el escenario planteado en el que no se celebraría un acuerdo con el conjunto de países ACP, las relaciones de los distintos países con la UE se llevarían a cabo según las estrategias de la UE para las distintas regiones. Así, los países de África quedarían bajo la Estrategia África-UE de 2007. Los países del Caribe estarían bajo la Estrategia Caribe-UE de 2012 y los países del Pacífico bajo la Estrategia de Asociación de 2006.

En el área comercial, este escenario plantea la continuidad de los distintos AAE alcanzados con las distintas regiones geográficas, compatibles con las normas de la OMC y del régimen EBA para los países considerados PMA. Por tanto, sería la continuación al modelo actual.

En el ámbito de la cooperación, este escenario plantea diversas posibilidades:

- (i) La continuación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), como un acuerdo intergubernamental entre los Estados Miembros y los países ACP.
- (ii) Cobertura de los países ACP por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo.
- (iii) Creación de un nuevo instrumento para la cooperación financiera con los países ACP.

En el ámbito del diálogo político, éste se basaría en acuerdos ad-hoc sin un compromiso jurídicamente por la ausencia de un acuerdo general. En el caso de los elementos esenciales del acuerdo (DDHH, democracia, Estado de Derecho y buena gobernanza),

desaparecerían, al igual que las instituciones conjuntas creadas en el acuerdo de Cotonou.

Así, este escenario supondría un cambio radical en materia institucional y política, mientras que el ámbito comercial quedaría igual. Además, supondría la ruptura del grupo ACP, ya que las relaciones se basarían en las estrategias con los distintos grupos geográficos.

Escenario 2: Nuevo acuerdo con los países ACP

Este escenario aboga por la existencia de un acuerdo entre la UE y los países ACP, estableciéndose tres opciones distintas. El objetivo que presenta este escenario es aplicable a las tres opciones o subescenarios. El objetivo del nuevo acuerdo planteado por este escenario iría en línea con el objetivo del acuerdo de Cotonou, dirigido a erradicar la pobreza y a favorecer la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial, siendo éstos los dos principales objetivos.

La erradicación de la pobreza se incluye dentro de los objetivos acordados en la Agenda 2030 de la ONU, y se propone un enfoque más diversificado. Según este escenario, el objetivo es la erradicación de la pobreza y el desarrollo social con acciones diferenciadas según el país del que se trate.

Acerca de la integración de los países ACP en la economía global, el escenario plantea un acuerdo que incluyese provisiones estrictas para promover la seguridad de la UE. Además, el objetivo es establecer condiciones adecuadas para incrementar la inversión comunitaria, especialmente dirigido a las PYMES, ya que en la consulta pública lanzada por la UE, numerosos *stakeholders* han manifestado su voluntad de contar con mayores oportunidades de inversión en los países ACP.

El escenario planteado contaría con los 79 países que forman el grupo ACP, además de la posibilidad de futuras incorporaciones. Entre las posibles incorporaciones se hace referencia a los países PMA que no forman parte del grupo ACP, los países no ACP que forman parte del grupo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, así como los cinco países de África del Norte. El principal objetivo de esta extensión es crear el ámbito geográfico más apropiado para alcanzar los objetivos perseguidos.

Dentro de este escenario que busca la adopción de un nuevo acuerdo, se plantean tres opciones diferentes.

(i) Revisar el acuerdo con todo el grupo ACP: esta opción mantendría el diseño institucional actual, con el objetivo de lograr los objetivos propuestos manteniendo la base actual, con un único acuerdo para todos los países ACP. Esta opción sí plantea un cambio de los pilares del acuerdo, eliminando los pilares del acuerdo de Cotonou. Se plantea un acuerdo con dos secciones, la primera compuesta por los valores comunes que marcan la relación, así como los principios esenciales y la segunda establece las distintas áreas de cooperación y provisiones para la colaboración internacional.

(ii) Establecer distintos acuerdos regionales (África, Caribe y Pacífico): esta opción apuesta por adoptar un acuerdo distinto con cada región geográfica del bloque ACP. En este caso también se propone ir más allá de lo establecido en el acuerdo de Cotonou. Al igual que en la opción anterior, los acuerdos incluirían dos secciones, la primera con los principios fundamentales y la segunda con las áreas de cooperación.

(iii) Adoptar tres acuerdos regionales distintos bajo un tronco común: esta opción plantea una combinación de las anteriores. Así, este escenario plantea la adopción de un acuerdo con el bloque ACP, en el que se incluyan los valores comunes, los principios fundamentales y las áreas de cooperación entre los bloques. Por otro lado, se adoptarían tres acuerdos regionales, uno con cada región geográfica (África, Caribe y Pacífico), en los que se establezcan las prioridades específicas de cada región, para poder llevar a cabo acciones adaptadas a las características de cada región.

Estos son los escenarios que se han planteado tras la consulta pública de la UE. Si bien es pronto para afirmar cual es la mejor opción de cara al futuro, el último escenario ofrece más posibilidades que los demás. En caso de optar por tres acuerdos regionales bajo un tronco común, la UE podría adaptar los acuerdos a las especificidades de cada grupo regional, al mismo tiempo que mantiene la relación institucional y política con el grupo ACP. Por tanto, parece que esta es la opción más acertada dentro de las opciones planteadas hasta ahora, aunque queda por ver la postura que tomará la UE a la hora de afrontar las negociaciones con los países ACP. Por otro lado, dada la situación actual de la UE y los problemas de envergadura a los que debe hacer frente en la actualidad, no parece que la negociación con los países ACP sea un objetivo prioritario de la UE, por la escasa importancia de estos países para la UE.

7. Conclusiones

Las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP, más concretamente con el bloque SADC, formado por países del sur de África, sufrió una transformación con el acuerdo de Cotonou. El acuerdo de Cotonou puso fin al sistema Lomé, basado en la concesión por parte de la UE de un sistema de preferencias no recíprocas, para dar lugar a los Acuerdos de Asociación Económica, es decir, para crear zonas de libre comercio.

Si bien el resultado del Acuerdo de Asociación Económica firmado con la región SADC en el año 2016 no se puede vaticinar, sí que es posible analizar los posibles efectos que puede tener la creación de una zona de libre comercio.

Desde el punto de vista comunitario, la creación de una zona de libre comercio es beneficioso para los intereses de la UE. La UE ya había permitido la entrada al mercado comunitario de los productos procedentes de los países ACP, con la excepción de determinados productos del sector agrícola. Así, la adopción de Acuerdos de Asociación Económica con los distintos países ACP no supone un esfuerzo para la UE y sí que percibe un beneficio con la liberalización de los países ACP que adoptan los distintos Acuerdos de Asociación Económica. Por tanto, si bien no se puede vaticinar lo que va a ocurrir, parece que la creación de zonas de libre comercio se va a traducir en un incremento de las exportaciones comunitarias a los países ACP. Este beneficio potencial se relaciona con los motivos estratégicos que llevaron a la UE a adoptar estos acuerdos, ya que se pretenden aumentar las exportaciones de productos a países que están cada vez más influidos por otras potencias mundiales como China. Por tanto, parece concluir que desde un punto de vista estratégico, la adopción de Acuerdos de Asociación Económica resulta favorable para los intereses comunitarios.

Sin embargo, existen más dudas acerca de los beneficios para los países ACP y general, y para los países SADC en particular. La primera conclusión que se puede establecer es la desconfianza que genera este nuevo régimen comercial en los países de la región SADC. Desde estos países se considera que la creación de zonas de libre comercio no es la mejor solución para su desarrollo, pero no han tenido otra opción dada la asimetría en cuanto al poder de negociación que existe entre los dos bloques.

Los problemas principales que pueden llevar los acuerdos de Asociación Económica son la pérdida de ingresos fiscales y el temor a competir en los mercados con las empresas europeas. La liberalización de la mayoría de las exportaciones comunitarias

va a desembocar necesariamente en una reducción de los ingresos fiscales, que en algunos países alcanzan cuotas muy elevadas. Por otro lado, esta liberalización va a situar a los productores africanos en la misma posición, sin preferencias. En este sentido, muchos productores africanos difícilmente pueden competir con empresas europeas, mucho más desarrolladas y competitivas. Además, el coste que implica la liberalización de los mercados africanos es elevado, después de años beneficiándose del sistema de preferencias no recíprocas de modelo Lomé. Por tanto, parece que en un futuro a corto plazo los Acuerdos de Asociación Económica no van a ser beneficiosos para los países africanos.

Otro de las consecuencias de los Acuerdos de Asociación Económica es la ruptura de la unidad de acción de los países ACP. Hasta la adopción de estos acuerdos, los países ACP negociaban como un bloque único frente a la UE, mientras que ahora se negocia a través de distintos grupos regionales, reduciendo la capacidad de negociación de los mismos. Además, si bien estos acuerdos pretendían favorecer la integración regional de los países ACP, la realidad ha sido bien distinta. Debido al solapamiento de países en distintos grupos regionales, muchos de los Acuerdos de Asociación Económica se han adoptado con países que participan de bloques regionales, pero en ningún caso con el bloque en conjunto, en el caso de África. Así, los Acuerdos de Asociación Económica suponen un debilitamiento de los países africanos a la hora de negociar con la UE, al perder la unidad de actuación.

A la vista de lo expuesto a lo largo del estudio, parece que los Acuerdos de Asociación Económica no eran la mejor solución para fomentar el desarrollo de los países SADC, ya que los costes son muy elevado, sin existir garantías sobre los beneficios que llevan aparejados. Además, parece evidente que existían alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica que eran viables y más beneficiosas para el desarrollo de los países SADC, como es el caso del régimen de preferencias no recíprocas SPG+.

Por tanto, parece concluir que los Acuerdos de Asociación Económica van a resultar especialmente beneficiosos a una de las partes, la UE. A través de estos acuerdos la UE refuerza su posición en zonas que históricamente han estado bajo su influencia, los países SADC tardarán en experimentar los beneficios de estos acuerdos, si en algún momento llegan a producirse. En definitiva, la UE ha adoptado los acuerdos que más le beneficiaban dados sus intereses aprovechando la desigualdad entre ambos bloques, sin poner el foco en el desarrollo de estos países.

8. Bibliografía

Amigos De La Tierra (2008). Europa Global: los verdaderos intereses de la estrategia comercial de la UE para someter a los pueblos a la tiranía del “libre comercio”.

Aurre, E. B. (2001). Perspectivas para el África Austral ante el nuevo marco de relaciones comerciales con la Unión Europea. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 141-161.

Badi, M. K. (2001). La Integración Regional en Africa: análisis político, jurídico y económico. *Cuadernos de Ciencias Económicas Empresarias*, (40), 53-97.

Barbé, E. (2005). La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución. *Boletín Elcano*, (76), 15.

Benavides, L. (2008). Actores regionales y subregionales en África Subsahariana. *Documento de Trabajo*, (19).

Bidaguren, J. A. (2010). Ayudando o perjudicando a África: las relaciones de la Unión Europea, España y el País Vasco con el continente. *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria= revista de pensamiento e historia*, (34), 12-21.

Bilal, S. y Rampa, F. (2006): “Alternative to EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU”. *Policy Management Report 11*, ECDPM, Maastricht.

Bossuyt, J. , Keijzer, N., Medinilla, A. y De Tollenaere, M. (2016): *The future of ACP-EU relations: A political economy analysis*. (ECDPM Policy Management Report 21) Maastricht. ECDPM. www.ecdpm.org/pmr21

Caballero, E. S. (2012). Negociación de los acuerdos de asociación económica de la Unión europea con el Grupo África, Caribe y Pacífico (2000-2008). *Revista de El Colegio de San Luis*, (3), 172-217.

Colom Jaén, A., y Bidaurratzaga Aurre, E. (2005). Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del Acuerdo de Cotonú y del NEPAD.

Consejo (2004): Decisión 2004/441/CE del Consejo de 26 de abril de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y Sudáfrica. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Ar12201>

De Torres, A. U. (2009). La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13(32), 49-88.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2003): *Trade Negotiations Insights. From Doha to Cotonou*, ECDPM, Maastricht.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2014): The future of ACP-EU relations post-2020. *An overview of relevant analysis*. ECDPM, December 2014. Brussels.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2014): ECOWAS and SADC Economic Partnership Agreements: A Comparative Analysis. *Discussion Paper no. 165*. September 2014. Maastricht.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2016): Post-Cotonou: Preliminary positions of EU Member States. *Briefing Note*. ECDPM, Maastricht.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2016): Exploring Scenarios for the Future of ACP-EU Cooperation: An analytical tool for informed choices. September 2016. Brussels.

European Commission (2016): Economic Partnership Agreement between the European Union and its Member States and the SADC EPA States. European Commission. Luxemburg.

European Commission (1997): Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century. Challenges and Options for a New Partnership. European Commission. Brussels.

European Commission (2006): Partnership Agreement ACP-EU. European Commission. Luxemburg.

European Commission (2016): Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement. *Joint Staff Working Document*. Brussels,

European Commission (2016): Joint Communication to the European Parliament and the Council: A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific. European Commission. Strasbourg.

European Commission (2016): Joint Staff Working Document: Impact Assessment. European Commission. Strasbourg.

European Commission (2016): The Economic Impact of the SADC EPA Group-EU Economic Partnership Agreement. Brussels, 2016. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154663.pdf

European Commission (2016): Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020. *Summary report of the public consultation*. March 2016, Brussels.

Fernández, E. V. (2012). Los AAE entre la UE y África. La introducción de la reciprocidad y el caso de Ghana/the EPA between the EU and Africa. The introduction of reciprocity and the case of Ghana. *Papeles de Europa*, 24, 54.

Fernández, S., García, F., Fronteras, V. S., Técnicas, C., & Ortega, D. Responsabilidad extraterritorial de los estados. El expolio de recursos en África Subsahariana.

Galdós, H. C. (2013). La denominada cláusula democrática como modalidad de condicionamiento en los programas de ayuda al desarrollo de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 8(16), 123-136.

Gibb, R. (2000): "Post-Lomé, the European Union and the South" *Third World Quarterly* 21, no.3, June.

Goodison, P. y Stoneman, C. (2005): "Trade, Development and Cooperation: is the EU helping Africa". Nordic Africa Institute. Uppsala

Hachez, N. (2015). Las cláusulas de elementos esenciales de los acuerdos comerciales de la UE: ¿ Contribuye la política comercial de la UE a la protección de los Derechos Humanos?. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (53), 81-106.

Hurt, S. (2009): "Economic Partnership Agreements: The Southern African Experience". *Paper prepared for the British International Studies Association Annual Conference*. University of Leicester.

Jurado, C. L. (2011). La oferta comercial preferencial de la Unión Europea a los países en vías de desarrollo: modalidades e interacciones. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (39), 443-483.

Kabunda, M. (2003): "La integración económica regional en África". En Claves de la Economía Mundial, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Madrid.

Kabunda, M. (2009). Integración regional en África: obstáculos y alternativas. *Nova África*, (25), 91-112.

Keijzer y Bartels (2017): Assessing the Legal and Political Implications of the Post-Cotonou Negotiations for the Economic Partnership Agreements. *Discussion Paper 4/2017*. German Development Institute. Bonn, 2017.

Lallande, J. P. P. (2006). *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo las sanciones a la ayuda internacional* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Manero Salvador, A. (2009). Hacia un nuevo modelo de relaciones entre la UE y los países ACP.

Marín, A. (2005). El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica. *Boletín Elcano*, (60), 23.

Marín, A. (2007). Regionalismo, globalización y pobreza: alternativas para el desarrollo de los países africanos. *Área 11. Áreas económicas e integración/Integration and Economic Areas*, 7.

Marín, A. (2008). Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana. *Documento de Trabajo*, 19, 2008.

Marín, A. (2011). El nuevo marco de relaciones euroafricanas: debates e implicaciones para el desarrollo. *África subsahariana, continente ignorado*, 187.

Mold, A. (2007): “¿Retirada de último momento? Evaluaciones, opciones y alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica (AAE)”. *Documento de Trabajo n° 33*, Real Instituto Elcano, Madrid

Parlamento Europeo (2016): Informe sobre el futuro de las relaciones ACP-UE después de 2020. Comisión de Desarrollo. Estrasburgo.

Pedrosa López, R. (2003). Las relaciones exteriores de la UE hacia el África Subsahariana en el marco de los acuerdos de Lomé y Cotonú.

Rodríguez, M. D. C. M. (2010). *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea: IV Premio andaluz de investigación sobre integración europea*. Editorial Reus.

Santos, B. F. (2013). Acuerdos de Asociación Económica con los países de África, Caribe y Pacífico. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (875), 93-108

9. Anexos

Anexo I: Países firmantes del Convenio Lomé IV (1975)

África	Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comores, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Yibuti, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zaire, Zambia, Zimbabue
Caribe	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, San Vicente, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago
Pacífico	Fiji, Kiribati, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Samoa Occidental

Anexo II: Países beneficiarios del sistema de preferencias EBA (Everything but Arms)

África	Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, República Centroafricana, Chad, Comores, República Democrática del Congo, Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia
Asia	Afganistán, Bangladesh, Bután, Camboya, Laos, Myanmar, Nepal, Timor, Yemen
Pacífico	Kiribati, Samoa, Islas Salomón, Tuvalu, Vanuatu
Caribe	Haití

