

Las Notas de la C2A

Acuerdos de Asociación Económica y agricultura: ¿qué está en juego para África?

Número 18 - junio 2014

La Unión europea (UE) está involucrada desde hace más de diez años en la negociación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con los países ACP (África, Caribe, Pacífico). A pesar de las presiones de la Comisión europea, los países ACP han logrado resistir hasta ahora, ante todo gracias a la movilización de la sociedad civil, a una liberalización que amenazaría su agricultura, su desarrollo económico y social así como los procesos de integración regional. Hoy en día, los países en desarrollo (PED) no considerados como Países Menos Adelantados (PMA) están sometidos a la amenaza de la retirada del libre acceso al mercado europeo si se niegan a ratificar un acuerdo interino antes del 1ro de octubre 2014. En este contexto, ciertos AAE regionales, más que todo el acuerdo con Africa del Oeste, podrían ser rápidamente firmados y ratificados¹.

De los convenios de Lomé al acuerdo de Cotonú

Los convenios de Lomé ofrecían un acceso libre al mercado europeo para la mayoría de los productos provenientes de los países ACP, sin aranceles ni cuotas. Estas preferencias comerciales estaban en contradicción con las reglas de la OMC. Por una parte, discriminaban a otros países en desarrollo (PED), y por otra parte, no eran recíprocas puesto que los países ACP no se comprometían a abrir sus propios mercados a los productos europeos. Por lo tanto, la UE, en vez de implementar otras soluciones, decidió sustituir aquellas preferencias comerciales por el establecimiento de áreas de libre comercio entre regiones ACP y la UE, a través de la firma de AAE. Así, el acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP, firmado en 2000, incluía la implementación de los AAE a más tardar al final del año 2007. En contraparte del mantenimiento del libre acceso al mercado europeo para los productos de los países ACP, las regiones ACP se comprometían a liberalizar de forma progresiva una parte considerable de sus mercados en beneficio de los productos europeos. Luego de una primera fase de negociación colectiva, las negociaciones se desarrollaron entre la UE y cada gran región ACP.

Los puntos de divergencia

Los temas de desacuerdo entre la UE y los países ACP son numerosos. Por lo tanto, las negociaciones se han estancado (por ahora, solamente un AAE completo ha sido firmado, entre la UE y el CARIFORUM):

- La dimensión de la apertura de las regiones ACP a los productos europeos. Hasta hace poco, la UE exigía una apertura de 80% de las importaciones, en cambio los países ACP defendían niveles inferiores (60%-70%). El reciente acuerdo entre las comisiones de Africa del Oeste (CEDEAO) y la UE prevé una tasa de 75%, los demás productos (llamados productos «sensibles») son excluidos del proceso de liberalización;
- El plazo de liberalización: la UE pide una apertura más rápida (15 años) mientras que los países ACP defienden un plazo más largo (25 años);
- Las restricciones respecto a las exportaciones practicadas por los países ACP : la UE desea que sean prohibidas mientras que varios países ACP justifican esas políticas comerciales

¹ Esta nota de la Comisión Agricultura y Alimentación (c2a) es el resultado del reporte del mismo nombre elaborado por la C2A, Junio 2014.

por imperativos de desarrollo (promoción de la transformación de las materias primas en el mismo país) y de seguridad alimentaria (en caso de fuerte subida de los precios mundiales);

- La cláusula de la nación la más favorecida: la UE exige que, en caso que, en el futuro, una región ACP conceda preferencias comerciales a otros países, más favorables que las preferencias concedidas a la UE en el marco de los AAE, aquellas preferencias sean automáticamente extendidas a los productos europeos;
- La inclusión de los servicios y de los temas considerados como vinculados al comercio (inversiones, mercados públicos, etc.) dentro de las negociaciones, una posición defendida por la UE;
- La cuestión de las subvenciones europeas a la agricultura: los países ACP piden que aquellas subvenciones impliquen compensaciones, lo cual la UE no acepta;
- La ayuda financiera de la UE ya que los países ACP demandan financiamientos suplementarios para apoyar la adaptación al nuevo contexto de los sectores productivos y de las instituciones.

¿En qué están los AAE?

En ausencia de acuerdos concluidos en el plazo definido, y tras las presiones de la UE, ciertos países ACP han firmado, de forma individual o en grupo, AAE interinos. Se trata esencialmente de PED no PMA, quienes, en caso de rechazo, hubieran tenido que pagar nuevamente derechos de aduana sobre sus exportaciones hacia la UE. Sin embargo, la Comisión europea no ha podido ejercer la misma presión sobre los PMA puesto que aquellos países, pase lo que pase, tienen libre acceso al mercado europeo en el marco del régimen de preferencias comerciales *Todo menos las Armas (TMA)*, el cual incluye al conjunto de los PMA.

Sin embargo, generalmente, los acuerdos interinos no han sido ratificados ni implementados puesto que los países implicados tomaron consciencia del peligro de estos acuerdos para sus economías respectivas así como para los procesos de integración regional en marcha. En efecto, la implementación de acuerdos interinos bilaterales significaría la coexistencia de derechos de aduana distintos dentro de regiones que tienen justamente como objetivo constituirse en uniones aduaneras.

Por lo tanto, la UE decidió retirar el libre acceso al mercado europeo a los países que no habrían tomado las medidas necesarias para la ratificación y la implementación de los AAE interinos antes del

1ro de octubre 2014. Consiguientemente, el conjunto de los países, incluso los PMA, se ven sometidos a una gran presión acerca de la ratificación de AAE definitivos para salvar los procesos de integración regional. En este contexto, las negociaciones de las regiones ACP con la UE se han acelerado en los últimos dos años, y un acuerdo ha sido firmado en enero 2014 entre los Comisarios de la CEDEAO y de la UE. Sin embargo, no fue autorizado por los jefes de Estado quienes, a partir de un pedido de Nigeria, decidieron la necesidad de evaluaciones complementarias durante la conferencia de Yamoussoukro del 28 de marzo 2014.

Los peligros de los AAE

El posible impacto de los AAE no debe ser exagerado en comparación con muchos otros desafíos que los países africanos deben enfrentar tanto en el sector comercial (competencia de productos agrícolas originarios de países emergentes en un contexto de protección débil del mercado interno regional, efectividad de los procesos de integración regional, respeto de reglas comunes en materia aduanera, etc.), como en otros sectores.

Sin embargo, los AAE, que tienen supuestamente como objetivo estimular el desarrollo de los países ACP así como la integración regional, pueden en realidad representar una amenaza para su economía, su agricultura, su seguridad alimentaria, y de forma más general, una amenaza para su autonomía política en las décadas por venir.

En Europa, la productividad es alta, los agricultores son apoyados vía subvenciones y una parte de las exportaciones es constituida por subproductos agrícolas. Así, la UE exporta hacia los países ACP a precios muy competitivos, generando una reducción de los precios de sus mercados internos, en detrimento de los productores, del desarrollo de la agricultura y de la seguridad alimentaria. Por lo tanto, las regiones ACP deberían poder proteger y regular sus propios mercados. Ante todo, deberían poder hacerlo a un nivel por lo menos equivalente al de los mercados de la UE en cuanto a sus productos alimentarios de base (cereales, azúcar, carne y lácteos), tomando en cuenta que, además, la UE apoya su producción a través de subvenciones directas considerables.

Si bien es cierto que la UE acepta que los principales productos agrícolas sean incluidos dentro de la lista de *productos sensibles*, lo cual implica que son excluidos del proceso de liberalización, sin embargo, los países ACP no podrán mejorar su nivel de protección en el futuro en caso de una caída del precio de los productos de importación (cláusula de *statu quo*). Es más, podemos notar

que en el acuerdo con Africa del Oeste, varios productos de origen agrícola orientados hacia las industrias de transformación de los países ACP son precisamente incluidos dentro del proceso de liberalización. Además, en el futuro, los países ACP no podrían implementar posibles restricciones en cuanto a las exportaciones a pesar que éstas sean autorizadas por la OMC y que la UE las haya utilizado para los cereales de 1995 a 1997. Por último, más allá de la agricultura, el comercio de muchos productos industriales sería liberalizado también, comprometiendo la necesaria industrialización de los países ACP.

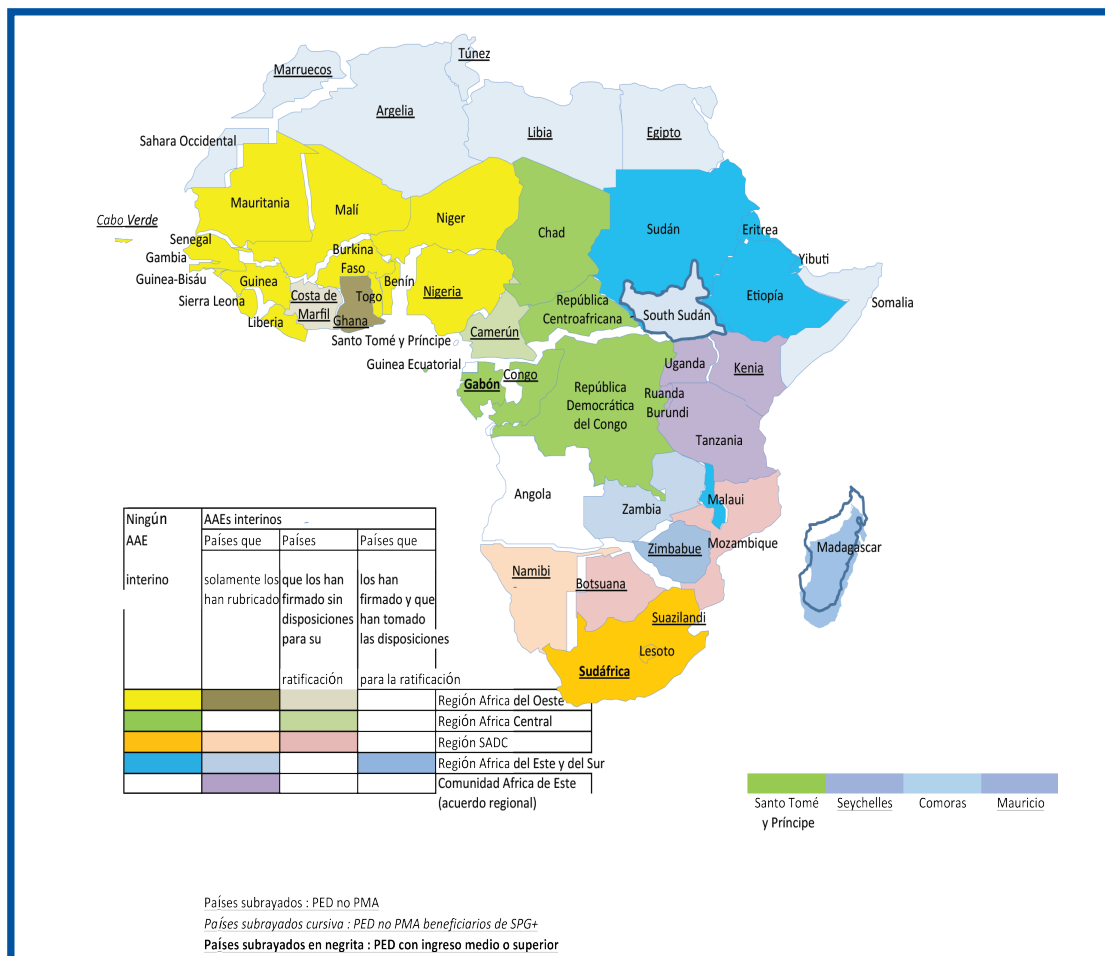
Es más, los AAE se traducirían por una disminución de los ingresos aduaneros de los Estados, de los cuales los presupuestos públicos dependen de forma considerable. La UE prevé un apoyo financiero pero se niega a comprometerse acerca de aportes suplementarios al actual Fondo Europeo para el Desarrollo (FED).

De forma general, los AAE significan que los países y regiones del continente africano renuncian por varios años a una parte de su autonomía política (*policy space*) respecto a su política comercial. En efecto, una vez que son ratificados, los AAE adquieren un valor jurídico y son ilimitados en el tiempo. Las posibilidades de desarrollar nuevas producciones o sectores implicando una política

comercial específica y adaptada (protección, limitación de las exportaciones) pueden verse reducidas e incluso aniquiladas debido a los compromisos contraídos en el marco de los AAE. Estos crean también un precedente que animará otros países a exigir a concesiones comerciales equivalentes.

Se ha podido constatar que el chantaje para la ratificación de acuerdos interinos amenaza también los procesos de integración regional. En realidad, los AAE parecen servir ante todo para satisfacer ciertos intereses económicos de la UE (a pesar de que los temas prioritarios para la Comisión europea, es decir el del acceso a los mercados públicos y a los servicios, no hayan sido incluidos dentro de las negociaciones actuales) y de ciertas empresas de los países ACP que exportan hacia la UE.

La cuestión de la pertinencia de mantener las negociaciones respecto a los AAE es señalada por organizaciones de la sociedad civil africana. Son muchas las que consideran que los esfuerzos de los países africanos deberían ser dedicados a las verdaderas prioridades del continente y sobre todo a la integración regional, incluso si implica una compensación para los países y las empresas que serían afectados por las pérdidas de preferencias comerciales para el acceso al mercado europeo.



El posicionamiento de Coordination Sud

En este contexto, Coordination Sud exige que la Comisión y los Estados miembros de la UE se comprometan, en sustitución a los AAE, a negociar Acuerdos de Cooperación y de Solidaridad (ACS) que no sean basados en el libre comercio. Este tipo de acuerdos debería tener como objetivo garantizar los derechos humanos en los países ACP, y ante todo los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho para aquellos conjuntos regionales de proteger y regular sus propios mercados debería ser plenamente reconocido, especialmente para los productos agrícolas y alimentarios puesto que no están en condiciones de poder subvencionar sus agricultores de forma significativa. La autonomía política de los países y regiones ACP no debe ser afectada sino apoyada. Además, el estatuto de PMA (y por lo tanto el acceso al régimen comercial *Todo menos Armas*) debería ser otorgado a todas las regiones ACP constituidas principalmente por países PMA, de forma que se favorezca los procesos de integración regional;

A corto plazo, Coordination Sud pide que:

- la Comisión europea adopte las medidas necesarias para eliminar la amenaza que representa el plazo del 1ro de octubre 2014, a través de una decisión unilateral de prolongación del libre acceso al mercado europeo para todos los países ACP;
- el Parlamento europeo se oponga a la ratificación de acuerdos que resultarían del chantaje ejercido por la Comisión sobre

los países ACP, así como lo defienden las organizaciones de la sociedad civil africana y varios gobiernos;

- el Parlamento europeo realice sus propios estudios de impacto sobre la evaluación previa respecto a los impactos económicos, sociales y ambientales de posibles acuerdos, asociando los distintos actores clave de los países ACP ;
- que la negociación de acuerdos con los países ACP sea competencia del Comisario al Desarrollo y no del Comisario de Comercio Exterior.

En caso que uno o varios AAE definitivos sean firmados y ratificados próximamente, Coordination Sud pide que :

- la UE se comprometa a otorgar financiamientos adicionales en favor del desarrollo económico y social de los países africanos,
- la sociedad civil africana y europea participe plenamente a los mecanismos de seguimiento de los acuerdos,
- un sistema de evaluación constante de los impactos de estos acuerdos sobre los derechos humanos y el desarrollo sea implementado, abriendo así la posibilidad de realizar revisiones en función de los resultados de aquellas evaluaciones.

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, Inter Aide, IRAM, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Réseau foi et justice Europe, Secours Catholique, Secours Islamique, Union nationale des Maisons Familiales Rurales y una invitada : Inter-réseaux.

El objetivo de la Comisión consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de alegato y cabildeo ante actores sociales y decisores políticos internacionales. Los miembros de la Comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La Comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta la organización colectiva en ocasión de los principales encuentros institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por Laurent Levard, Gret.
Traducido del francés por: Viviana Varin



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD.

Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

