

El Acuerdo de Cotonou

TETTEH HORMEKU

KINGSLEY OFEI-NKANSAH¹

El Acuerdo de Cotonou entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) será un obstáculo en las gestiones para fortalecer la colaboración económica Sur-Sur. En el caso específico de África, atentará decisivamente contra la estrategia de colaboración continental en aras del desarrollo económico y dejará en su lugar un continente con un atraso de décadas. A pesar de contar con una gran dosis de retórica sobre la seguridad alimentaria, el Acuerdo, sucesor de la Convención de Lomé, probablemente reforzará los obstáculos estructurales a la seguridad alimentaria en los países de ACP.

Dos elementos del acuerdo ACP-UE firmado en febrero del 2000 son fundamentales para las gestiones de largo plazo de integración del desarrollo económico de los países de ACP. El primero refiere al nuevo marco de interacción económica entre los países de ACP y Europa. El segundo a las disposiciones sobre las condiciones de acceso de los inversores, las empresas y los productos europeos a las economías de ACP. Si los países de ACP aplican dichas disposiciones, las mismas removerán los instrumentos políticos que dichos países han adoptado para alcanzar un desarrollo equilibrado de sus economías, a nivel individual y en relación con las demás.

El nuevo marco reagrupa a los países, separa a los más débiles

En la tercera parte del nuevo acuerdo las partes aceptan comenzar las negociaciones en el año 2002 con el fin de que los llamados “acuerdos de sociedad económica” (ASE) estén vigentes para el 2008. A partir de esa fecha, el grupo de ACP, como existe en la actualidad, dejará de tener importancia alguna en lo que concierne a sus relaciones económicas con Europa.

El Acuerdo de Lomé fue un acuerdo general de comercio y ayuda aplicable a todos los países participantes de ACP. En el régimen posterior a Lomé IV, Europa establecerá distintas relaciones con estos países. Se proyectan tres grandes categorías de países: a) países menos desarrollados (PMD) integrantes del grupo de ACP; b) países no PMD que estén dispuestos y sean capaces de ingresar al régimen de ASE; y c) países no PMD que no estén dispuestos o no sean capaces de ingresar al régimen de ASE.

Cada categoría representa una relación comercial distinta con la UE. Los PMD, que supuestamente son los más pobres de los pobres, seguirán gozando de preferencias comerciales no recíprocas para sus productos en los mercados de la UE. Además, el acuerdo compromete a las partes a un proceso que, para el 2005, permitirá el acceso libre de impuestos a los mercados de la UE para esencialmente todos los productos de los PMD. La UE defendió vigorosamente los términos “esencialmente todos”, por oposición a “todos” los productos. Esas palabras constituyen una fórmula por la cual la UE puede excluir los productos de ACP que compiten con los productos europeos. Sin embargo, es posible que esos productos pertenezcan a sectores de los países de ACP que más necesitan acceder a los mercados de la UE.

Para los países no PMD que no pueden contraer el acuerdo de sociedad con la UE, la UE les proporcionará, luego de evaluar su situación en el año 2004, un “nuevo marco para el comercio, equivalente” al que existe en la actualidad, pero de plena conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Básicamente, esto significa que esos países perderán la condición preferencial que les regía por las Convenciones de Lomé. El acceso preferencial que quede será aquel que la UE otorga generalmente a todos los países en desarrollo.

Los países no PMD que estén dispuestos y sean capaces de ingresar al régimen de ASE así lo harán. El contenido principal de estas relaciones será la eliminación recíproca de las barreras al comercio entre las dos partes. Es decir, cada parte —la UE y la respectiva economía de ACP— concederá un acceso equivalente a sus respectivos mercados a los productos de la otra parte.

Los países de las tres categorías no tienen por qué negociar necesariamente con la UE como grupo. Esto se aplica especialmente a los no PMD. Los países pueden decidir por su cuenta si están dispuestos y son capaces de ingresar a los acuerdos de sociedad económica u otras formas de instrumentos equivalentes. Pero incluso para aquellos que sí quieren ingresar a estos acuerdos, es poco probable que dicho acuerdo se base en las necesidades de desarrollo pertinentes a su propia etapa de desarrollo.

Consecuencias para la integración africana

Los países africanos son por lejos el mayor bloque del grupo de ACP, integrado por 71 países. Las consecuencias del Acuerdo de Cotonou para la integración del continente son sumamente ilustrativas.

La impronta hasta la fecha del proceso de integración económica africano, sea a nivel continental o regional, es un reflejo de las debilidades inherentes de cada una de las economías integrantes. La mayoría de estas economías son demasiado pequeñas para ser viables por sí mismas. De igual importancia, la producción, distribución y otras estructuras internas de estas economías no están relacionadas entre sí. Esta fragmentación interna se repite a nivel continental, donde la mayoría de los países exportan cultivos agrícolas similares a mercados extranjeros, habitualmente europeos.

Por lo tanto, la integración económica, como está planteada en el Plan de Acción de Lagos y luego en el Tratado de Abuja, pretende vincular estas economías entre sí para ampliar los mercados de los productos y también vincular entre sí las materias primas, el capital y otros factores de producción. Igualmente importante es asegurar un equilibrio equitativo para que algunos países, especialmente los pequeños, no salgan perdiendo.

Dada la evidente dificultad de reunir economías y tradiciones tan diversas, es comprensible que la estrategia del Plan de Acción de Lagos y el tratado de Abuja sea fomentar los grupos económicos regionales que ya existen, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Ecowas) y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), para que actúen como base de la gradual coordinación a nivel continental de las economías africanas.

Europa tiene prioridades distintas

La Unión Europea tiene prioridades distintas. Las economías africanas siempre cumplieron una función especial para Europa, como fuentes de materias primas y de mercados para sus productos. Hoy en día, los responsables de elaborar las políticas europeas ya no necesitan del grupo de países de África (así como del Caribe y del Pacífico) para satisfacer esas necesidades.

En parte, esto se debe a que Europa ya no depende de las materias primas africanas. El colapso sostenido de la mayoría de las economías africanas significa que los niveles de ingreso en la mayoría de estos países no los convierte en mercados eficaces para los productos industriales de Europa. Los mercados a los que Europa apunta son los de las llamadas economías de alto rendimiento, dentro y fuera de África, por los que compete con otros países industrializados como Estados Unidos y Japón.

Los acuerdos de libre comercio propuestos con estas economías elegidas responden a su necesidad competitiva de conseguir esos mercados de alto rendimiento (con la ventaja agregada al restarle la carga administrativa y financiera que implicaban las grandes agrupaciones del pasado). Apenas un mes después de haber concluido el nuevo acuerdo de asociación con los países de ACP en

¹ Tetteh Hormeku es funcionario de la Secretaría Africana de la Red del Tercer Mundo (TWN) y Kingsley Ofei-Nkansah es el Subsecretario General del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Ghana.

febrero del 2000, la UE adoptó un acuerdo de libre comercio con México, un país que ya integra la zona de libre comercio con Canadá y Estados Unidos.

Estos instrumentos no sólo reforzarán las diferencias en la fortuna económica de los países africanos, ya que las economías de menor éxito son separadas de las más exitosas y alentadas a tratar con Europa, su principal mercado, de forma separada. El objetivo de los acuerdos de cooperación económica, que reúnen a las economías más fuertes con las más débiles para que puedan reforzarse mutuamente y eliminar sus desequilibrios estructurales, se revierte.

Además, para los países más exitosos, la naturaleza de la relación comercial prevista —el libre comercio recíproco— es tal que no puede existir con los demás países africanos. Por lo tanto, se establece una relación privilegiada entre la UE y las economías africanas exitosas, lo cual aísla a las economías de mayor éxito de las menos exitosas.

Finalmente, el nuevo Acuerdo de Cotonou anima a los países africanos a agruparse en formas distintas a las ya existentes, correspondientes a formas más o menos geográficamente “naturales”, para sus relaciones con la UE. En la preparación de las negociaciones, documentos de la UE apoyaban el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) a costa de ECOWAS.

Aparte de la fragmentación de las organizaciones económicas africanas existentes, el nuevo acuerdo entre la UE y ACP representa un obstáculo para el futuro de la integración regional en otro sentido. O sea, con relación a los medios por los cuales las partes buscarán regular el acceso y la operación de los agentes económicos (por ejemplo, inversores) en sus economías. Fundamentales entre dichas normas son las relacionadas con la protección a la propiedad intelectual, la política de competencia y los derechos para la protección de los inversores extranjeros.

Posturas africanas en contra de las normas de la OMC

En lo que respecta a la propiedad intelectual, las disposiciones del nuevo acuerdo comprometen a las partes a cumplir plenamente las reglas del acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) de la OMC.

Esto se opone a las reivindicaciones de la mayor parte del Sur en desarrollo. Desde la firma del acuerdo de la OMC, los gobiernos de los países en desarrollo han protestado contra sus injustas condiciones que perpetúan el monopolio tecnológico de las compañías transnacionales, debilitan las medidas para promover la transferencia tecnológica y la adaptación de la tecnología a las necesidades de los países en desarrollo y permiten que el conocimiento tradicional sobre la medicina y otros ámbitos sea pirateado por compañías europeas y del resto de Occidente. De hecho, mientras se negociaban los nuevos acuerdos de asociación, los países africanos presentaban propuestas para modificar profundamente el TRIPS en la OMC, con el apoyo de la mayoría de los países en desarrollo restantes.

Con respecto a la política de competencia, al parecer las disposiciones apuntan a impedir el abuso del mercado. Pero el texto referido al “acceso al mercado” y al “ambiente propicio a las empresas” sugiere que los europeos buscan en este campo el mismo fin que han buscado en el contexto de la OMC, sin mucho éxito. Quieren que los gobiernos de ACP se comprometan a otorgar el mismo acceso, y en algunos casos mejor, a las compañías europeas que a sus compañías nacionales, sobre todo en los ámbitos estratégicos como la privatización de las empresas públicas.

En el caso de la protección de las inversiones, las disposiciones prevén, entre otras cosas, que las partes adoptarán “principios generales sobre la protección y promoción de las inversiones, que adoptarán los mejores resultados acordados en los foros internacionales competentes o bilateralmente”. Básicamente, esto refiere a la adopción de criterios para la promoción y protección de la inversión extranjera que Europa ha promovido para la adopción multilateral del fallido AMI y en la OMC. Nuevamente, los gobiernos de ACP se opusieron a dichas disposiciones que, en el nuevo acuerdo posterior a Lomé, buscan perpetuar la protección de los inversores europeos en los países de ACP. Estas disposiciones

anularán la capacidad de los gobiernos de ACP para utilizar el comercio y las políticas de inversión para ajustar los desequilibrios estructurales de sus economías y promover el desarrollo integrado a nivel nacional y continental.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es una inquietud constante de la mayoría de los países de ACP. El nuevo acuerdo de asociación ACP-UE ofrece una gran dosis de principios retóricos sin enfrentar los obstáculos estructurales a la seguridad alimentaria vigentes desde hace décadas en los países de ACP.

El Acuerdo de Asociación presenta loables objetivos para reducir y finalmente erradicar la pobreza de conformidad con los objetivos del desarrollo sustentable y la gradual integración de los países ACP en la economía mundial. Al apoyar los loables principios de sociedad y propiedad de las estrategias de desarrollo, participación, diálogo y cumplimiento de las obligaciones mutuas, el Acuerdo delega la responsabilidad del desarrollo totalmente en los estados ACP.

La estrategia principal para promover la seguridad alimentaria son las devoluciones a la exportación, como estipula el artículo 54 sobre seguridad alimentaria del Acuerdo. Esto no es más que un paliativo y sugiere una falta de compromiso para enfrentar las realidades de la inseguridad alimentaria en la práctica.

En la Convención Lomé IV, STABEX y SYSMIN fueron los principales instrumentos para la estabilización de los ingresos por concepto de exportación. A pesar de sus limitaciones, fueron importantes para los países ACP, que dependen fuertemente de los ingresos de sus exportaciones agrícolas. El nuevo Acuerdo los eliminó y sustituyó por un sistema que procura otorgar apoyo financiero a los países ACP que experimentan altibajos en sus ingresos de divisas.

El nuevo sistema es menos transparente y cuenta con criterios más débiles para implementarlo. El acceso al apoyo dependerá del grado en que la caída en los ingresos por exportación esté relacionada con el descenso de los ingresos de las exportaciones agrícolas. Además, la compensación por esa disminución sólo cubre el descenso nominal en los ingresos por concepto de exportación, sin compensar el incremento en el costo por concepto de las importaciones necesarias. Incluso antes de la firma del Acuerdo, el Parlamento Europeo había manifestado el deseo de modificar STABEX Y SYSMIN y darle “mayor prioridad a la autosuficiencia alimentaria como elemento clave en la selección de proyectos”.

El acuerdo posterior a Lomé ofrece una variedad más amplia de apoyo a la inversión. Esto podría significar una escasez de inversión en la producción alimentaria, dado el ambiente macroeconómico desfavorable para la producción alimentaria y las ganancias relativamente inferiores y los riesgos asociados en general con la agricultura.

La esperanza para la seguridad alimentaria quizá se encuentre en la disposición sobre género del Acuerdo. Dada la preponderancia de las mujeres en la producción de alimentos en los países de ACP, el Acuerdo busca mejorar la seguridad alimentaria creando un marco para un mayor acceso de las mujeres a los recursos productivos como la tierra y el crédito. Sin embargo, esto se contradice con el gran apoyo infraestructural dado a la agricultura de ACP que favorece la producción de cultivos comerciales, dominados por los hombres, con fines de exportación. Además, el apoyo a la diversificación significó hasta el momento la diversificación de la producción y la exportación de más cultivos comerciales y productos básicos, lo cual sólo deja a los estados ACP la alternativa de importar productos manufacturados y alimentos para el consumo interno.

Los estados de ACP dependen mayormente de la producción y exportación de productos primarios para sostener sus economías. La mayoría de la gente, sobre todo las mujeres, viven y trabajan en el medio rural, siendo la producción de alimentos para la subsistencia su principal medio de sustento. Históricamente, la dependencia de ACP en la exportación de productos primarios para obtener más del 50% de sus ingresos en divisas ha sido su pérdida, dada las enormes fluctuaciones en la generación de ingresos de estos productos primarios. Además, existe un desequilibrio implícito y creciente en los términos de intercambio entre las materias primas de los estados de ACP y los productos manufacturados

importados. Las importaciones de alimentos se duplicaron en las últimas tres décadas, pero los ingresos en materia de divisas han descendido. Esto pone en tela de juicio una estrategia de seguridad alimentaria que busca satisfacer las necesidades alimentarias del país mediante la generación de divisas a través de las exportaciones.

No puede existir un progreso significativo hacia la seguridad alimentaria en los países de ACP si los socios del Norte siguen aferrándose a una Política Agrícola Común (PAC) que emplea instrumentos caros que perjudican la producción agrícola y alimentaria en los países de ACP.

Los subsidios agrícolas en Europa deprimen la producción alimentaria en el Sur

El nuevo acuerdo reitera el compromiso con las obligaciones de la OMC, lo cual significa un compromiso con el Acuerdo sobre Agricultura que pesa mucho contra la seguridad alimentaria en los países de ACP. El actual Acuerdo sobre Agricultura permite a los países en desarrollo proporcionar numerosos instrumentos de apoyo interno y subsidios a la exportación que deprimen la producción alimentaria del Sur. Mientras tanto, el apoyo nacional dado por los países en desarrollo a los pequeños agricultores ha sido sistemáticamente desmantelado por el Banco Mundial y el FMI en las últimas dos décadas. En la práctica, ahora se les impide aplicar medidas de apoyo, aun en relación a la producción alimentaria. Para los países cuya situación de divisas se agrava año a año, esta restricción se contradice con la búsqueda de la seguridad alimentaria. Otra desigualdad que surge de este contexto es que los mismos subsidios que se prohíben en los países en desarrollo predominan en la UE.

La reciente aceptación, en principio, de la múltiple funcionalidad de la agricultura da base a la necesidad de proteger a los pequeños productores y la agricultura familiar. Mientras tanto, la UE sigue fomentando la destrucción de los pequeños agricultores en Europa y de los productores rurales en el exterior a través de sus enormes subsidios a la exportación. Esta injusticia ha sido articulada enérgicamente por la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA), de Ginebra.

El ambiente restrictivo de la OMC trasciende al Acuerdo sobre Agricultura. El acuerdo de sociedad ACP-UE compromete a las partes a adoptar los acuerdos internacionales del TRIPS. Esto atenta contra los pedidos de los países del Sur a favor de reformar el TRIPS. El TRIPS amenaza directamente a la seguridad alimentaria porque busca que los productores rurales sean dependientes de las empresas transnacionales que les venden semillas para el cultivo de alimentos con fines de consumo propio.

Es desde esta perspectiva que debemos ver el principio de sociedad basado en el respeto mutuo por la soberanía, loable en otro contexto. Delegar la responsabilidad a los países de ACP por su propio desarrollo equivale a un intento de la UE a no asumir una responsabilidad que le corresponde plenamente.

El plazo poco realista de ocho años para desmantelar los instrumentos comerciales no preferenciales y avanzar hacia la compatibilidad con la OMC también afectará la seguridad alimentaria, ya que es imposible que los países de ACP se adapten a las nuevas reglas del mercado globalizado en este período. Los Acuerdos de Sociedad Económica previstos para las economías regionalmente integradas de ACP a fines de ese plazo también atenta contra las cuestiones de seguridad alimentaria. Los países de ACP que dependen de la producción agrícola primaria obtendrán beneficios mínimos de la integración regional que está estructurada para satisfacer las necesidades de materias primas de Europa.

Conclusión

La búsqueda de la seguridad alimentaria se basa en el reconocimiento del deterioro de los términos de intercambio y la creciente inseguridad alimentaria asociada con las dificultades cada vez mayores de la balanza de pagos. Algunos confiarían en una estrategia de mayores ingresos para adquirir alimentos a precios más competitivos. Esto, sin embargo, ignora el hecho de que la mayoría de las poblaciones de los países de ACP son agrarias y producen en gran medida para su propia subsistencia. Tampoco reconoce las limitaciones cada vez más severas que padecen los países de ACP en materia de divisas. Esto significa que no pueden confiar en un concepto de seguridad alimentaria que está estratégicamente vinculado a la dependencia de importaciones de alimentos más baratos.

En noviembre de 1997, la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ACP, celebrada en Libreville, Gabón, señaló en particular la necesidad de "desarrollar la producción alimentaria para asegurar la seguridad alimentaria de las poblaciones". En el primer Foro de la Organización de la Sociedad Civil de ACP, celebrado en noviembre de 1999 en Douala, Camerún, la declaración final se pronunció categóricamente por la seguridad alimentaria como tema prioritario en la cooperación para el desarrollo ACP-UE. La Declaración de Douala subrayó la amenaza recurrente de sufrir hambre y hambruna que pende sobre todo entre las mujeres, los niños, las minorías étnicas y otros grupos marginados, y abogó por políticas que fomenten la producción nacional de alimentos. También abogó por políticas agrícolas coherentes dentro de los marcos posteriores a Lomé y en la OMC, haciendo hincapié en la producción alimentaria, que es el medio de sustento de la población pobre y marginada del medio rural.

Aún existen aquellos que prevén resultados favorables para la seguridad alimentaria, dado el espacio disponible para agregar apéndices al Acuerdo y las tan mentadas disposiciones para la participación de sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y otros participantes no estatales. Sin embargo, el hecho de que la UE impuso sus objetivos a lo largo de las negociaciones, prueba el desequilibrio implícito en la llamada sociedad y apunta a la probabilidad de que la UE dirija todos los temas a su provecho. Esta sombría probabilidad debe ser vista en el contexto de una UE que sufre presiones internas para reformar el PAC.

La posición mejorada de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la aplicación del Acuerdo Post Lomé IV brinda esperanzas sólo en el grado en que las organizaciones de la sociedad civil redefinan su función participativa a favor de una política activista y que construyan alianzas creíbles entre la sociedad civil en ACP y la UE. Estas organizaciones deben actuar para remover las distorsiones y los desequilibrios que son estructuralmente perjudiciales a la producción, especialmente de alimentos para el consumo nacional, en los países de ACP.

Esta función activista debe buscar la remoción de las medidas proteccionistas en el marco del PAC en tanto esas medidas deprimen la producción nacional de alimentos en los países de ACP. También debe abogar por la diversificación, por oposición a la producción exclusiva de materias primas. Es a través de la redefinición y la potenciación de sus funciones que las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a reducir la brecha de integridad entre el nuevo acuerdo y los impedimentos estructurales reales al desarrollo económico en los países de ACP. ■