

▣ TETTEH HORMEKU

Los dos compromisos de la Cumbre Social sobre desarrollar comercio exterior son: (a) la promoción del acceso igualitario de los países en desarrollo a los mercados mundiales, la inversión productiva y la transferencia de tecnologías y conocimientos adecuados, con la debida consideración hacia las necesidades de países con economías en transición; y (b) la plena implementación de la Declaración Final de la Ronda Uruguay.

La importancia básica de la Ronda Uruguay radica en que obligó a todas las economías, sin importar sus niveles de desarrollo y sus problemas específicos, a adoptar reglas y normas iguales en materia de reducción de aranceles, alta protección de propiedad privada e inversión extranjera, etc., siendo su objetivo el de lograr igualdad de condiciones para el movimiento mundial de bienes, capital e inversión. Este tratamiento a desiguales como iguales, en realidad significó la prohibición de muchos de los instrumentos específicos disponibles a los países en desarrollo para corregir la distribución desigual del acceso a los mercados mundiales, la tecnología y la inversión productiva. Desde este punto de vista, se puede decir que los compromisos de la Cumbre Social, que requieren la plena realización de la Ronda Uruguay en el contexto de la promoción de la equidad en el comercio y la inversión mundial, constituyen una contradicción frente a los propósitos de la Cumbre.

Esta contradicción se despliega en los debates sobre la estructura que sucederá a Lomé IV, el actual de una serie de acuerdos que desde 1975 ha sido el marco para la cooperación del comercio y el desarrollo entre Europa y países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y que concluirá en el año 2000. El debate se centra principalmente en las preferencias comerciales que gozan los países de estas tres regiones en los mercados de la Unión Europea (UE), de acuerdo con la Convención de Lomé, que excluye de aranceles y otras barreras no arancelarias a muchas de sus exportaciones hacia la UE. **Esto está vinculado a la estrategia económica global de la UE en cuyo contexto se están redefi-**

¿CONVENCIÓN DE LOMÉ VS. CUMBRE SOCIAL?

niendo y construyendo las relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico.

PREFERENCIAS COMERCIALES EN LA CONVENCIÓN DE LOMÉ

En la actualidad, la mayor parte de los productos industriales y procesados de la región de ACP gozan de preferencias no recíprocas en la UE, incluidas en cuatro protocolos agrícolas anexados a la Convención de Lomé, que otorgan acceso preferencial no recíproco a las exportaciones de bananos, carne vacuna, azúcar y ron de ACP. El futuro de estas preferencias está en peligro, entre otras razones por la declinación histórica general de las barreras arancelarias de la UE, como parte de su tendencia hacia la liberalización del comercio. Para muchos productos industriales, los márgenes arancelarios ya no son significativos, porque los países menos desarrollados que perciben tratamiento de Sistema Generalizado de Preferencias gozan del mismo acceso a la UE que los países de ACP. Otros socios comerciales de la UE, en el Mediterráneo y Europa oriental, también reciben acceso especial como parte de sus acuerdos comerciales recíprocos. En el sector agrícola, la reforma de la Política Agrícola Común de la UE permitirá el acceso a los mercados europeos y reducirá los precios garantizados en los mismos, lo que afectará especialmente a los cuatro protocolos agrícolas.

Pero el desafío más serio ha sido externo: del nuevo régimen internacional de comercio y los países en desarrollo fuera de la ACP, que exportan sus productos a la UE. Su argumento de que las preferencias y protocolos discriminan de manera injusta contra sus productos, recibió el reciente respaldo de un panel del GATT al declarar que el régimen del banano de la Comunidad Europea era ilegal. A su vez, esto queda respaldado por el argumento adicional de que, como no están disponibles para otros países en desarrollo en similar situación, las preferencias comerciales de Lomé son, en general, incompatibles con el GATT.

Existen, por supuesto, quienes cuestionan la importancia misma de las preferencias, dado que, a pesar de cierto rendimiento positivo limitado, la mayoría de los países de ACP no tuvieron

una mejoría económica importante desde el comienzo de Lomé. En contra de esta posición se halla el argumento de que el mediocre rendimiento económico se debe menos al valor inherente de las preferencias que a la capacidad limitada de esos países para utilizar las oportunidades que brindaron las preferencias. De manera que, aunque mucha gente reconoce que las preferencias quizá no duren para siempre, la idea es mantenerlas por tiempo suficiente, quizá unos diez años, para permitir la adaptación de los países de ACP. La cuestión es entonces cómo hallar una forma para retener las preferencias que sea compatible con la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El «Documento Verde» («*Green Paper*») de la Comisión Europea sobre las relaciones entre la UE y la ACP en las vísperas del siglo XXI, propuso cuatro opciones en este sentido: 1) mantener el status quo, 2) aplicar el Sistema Generalizado de Preferencias – GSP, 3) incorporar la reciprocidad uniforme, y 4) incorporar la reciprocidad diferenciada.

La primera opción mantiene la actual disposición comercial con preferencias no recíprocas específicas para África, el Caribe y el Pacífico. Ya que estas no se adaptan a las normas de la OMC, la UE y ACP pueden seguir gozando de la suspensión de la aplicación de los artículos de la OMC o solicitar una enmienda que permita el comercio selectivo, no recíproco, entre los países industriales y en desarrollo.

La segunda opción implica la abolición de la preferencia de Lomé y la gradual integración de los países de ACP en el sistema generalizado de preferencias (GSP), lo que convertiría a las preferencias comerciales en una decisión unilateral de la UE. Esta opción tiene la intención de hacer que el GSP normal esté disponible para los países que la UE considera países en desarrollo «*avanzados*» (como Barbados, Mauricio o Zimbabwe), mientras que a los países menos desarrollados (ACP y otros) se les otorgarán GSP aumentados (igual a las preferencias actuales de Lomé). Si bien esta opción cumple con las normas de la OMC, impone serias interrogantes sobre lo que la UE considera como países en desarrollo «*avanzados*», los criterios que se utilizarán para retirar a un país en desarrollo del sistema y qué ocurrirá con los países en desarrollo que no se consideran ni «*menos desarrollados*» ni «*avanzados*».

Además, la opción incorpora un mecanismo que comienza a socavar la base de solidaridad política entre los países en desarrollo, tanto en el trato con la UE como en el mantenimiento de una presencia política coherente en otros foros económicos internacionales.

La tercera opción incorpora la reciprocidad uniforme entre países de la UE y ACP. Esto sería un retroceso con respecto a la OMC: poner en una misma bolsa de comercio recíproco a los países en desarrollo con aquellos de menor desarrollo ignora las normas de la organización sobre «*tratamiento diferencial y más favorable*», especialmente para los países menos desarrollados.

La última opción implica la reciprocidad diferenciada por la que la UE construirá zonas de libre comercio con distintos grupos regionales o países de ACP. Un problema con este enfoque es que la mayoría de estos grupos regionales de comercio aún no están funcionando y no pueden incorporarse a un acuerdo de este tipo. Pero el verdadero peligro radica en que permite que la UE co-

mience a construir relaciones con enclaves de los países más exitosos de ACP, a expensas del resto.

El problema con el enfoque de la CE es que no es lo suficientemente activo para buscar la reforma de los acuerdos de la OMC con el fin de conseguir un arreglo beneficioso para los países de ACP. Desde la perspectiva de que las preferencias deben mantenerse, aun por un período de transición, la opción más directa es la retención del status quo. Pero esto requiere voluntad política, de la UE junto con ACP, para presionar por las necesarias excepciones dentro de la OMC. Quizá sea difícil, pero no imposible, ya que la UE es un bloque de integración líder en la economía política de la OMC, que tendrá el apoyo adicional de los países de ACP. El verdadero obstáculo es la voluntad política europea que a su vez está relacionada con la política internacional de comercio e inversión de la UE. Es aquí donde entra a jugar la propia estrategia mundial de Europa, en cuyo contexto está redefiniendo y construyendo sus relaciones con la ACP.

ESTRATEGIA MUNDIAL EUROPEA Y LA CONVENCION LOMÉ

La política europea de cooperación para el desarrollo (el amplio rubro en que caen las relaciones de UE–ACP en la Comisión Europea) está diseñada para integrarse a otros dos brazos de la política externa de la Unión Europea: a) política exterior, diseñada para promover la seguridad, la democracia, los derechos humanos, etc., y b) política de comercio e inversión de Europa. «*La coherencia en el sentido estricto, o sea, los efectos externos de las políticas que no sean los de la cooperación para el desarrollo, no podrán convertirse nunca en un compromiso internacional de parte de la Comunidad*», expresa el «Documento Verde» cuando analiza la cuestión de la coherencia de los tres brazos.

En otras palabras, el tema de si la política de comercio e inversión de Europa tiene efectos externos que socavan los esfuerzos de desarrollo de los países de ACP, o incluso la propia política de cooperación para el desarrollo de la UE, no es algo que se pueda discutir en el contexto de la cooperación para el desarrollo, en este caso, las relaciones ACP–UE. Dado que, la política de inversión común de Europa está, según las palabras del «Documento Verde», «*centrada en el cumplimiento de obligaciones multilaterales, la conformación de un sistema multilateral mejor administrado y la búsqueda de mayor acceso a los mercados externos*», no es de sorprender que el enfoque de la Comisión Europea hacia las preferencias comerciales de ACP pretenda adaptarlas a la OMC en lugar de buscar reformas de esta organización.

El hecho de que su política internacional de comercio e inversión esté centrada en obligaciones multilaterales, fortalecida por un sistema multilateral «mejor administrado» (es decir la OMC), refleja el aporte de Europa, y su interés, a la nueva estrategia de regulación internacional del comercio presentada por la URA. Los hitos de este sistema –es decir, los principales acuerdos, especialmente: Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMS), Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS), Acuerdo Gene-

ral sobre Comercio de Servicios (GATS), en conjunto, un mecanismo de resolución de disputas basado en la sanción comercial—son medidas que transformaron el comercio en un instrumento para la intervención de las políticas económicas nacionales y las estrategias de otros países, especialmente para satisfacer las necesidades monopólicas de las empresas transnacionales de Europa, Estados Unidos y Japón, que dominan la producción y el comercio mundiales.

Los TRIP fueron diseñados para fortalecer el monopolio tecnológico de las transnacionales; las TRIMS para liberar la inversión de las compañías transnacionales del tipo de requisitos de política nacional que los países del Tercer Mundo adoptaron para ajustar las inversiones a sus propias necesidades; y el GATS para liberalizar el sector de los servicios a las transnacionales. Desde la conclusión de la ronda Uruguay, Europa presiona para adoptar el Acuerdo Multilateral de Inversión (MIA) y concretar aún más los procesos iniciados con las TRIM.

El «Documento Verde» propuso la adopción del MIA dentro de ACP como parte de la estrategia para el futuro. En efecto, se puede decir que todos los cambios que la Comunidad Europea propone para que sean incluidos en el instrumento sucesor del acuerdo de Lomé IV están diseñados para alinear las relaciones UE–ACP con el multilateralismo de la OMC y su visión de globalización. Un aspecto que se destaca con nitidez en el «Documento Verde» es la actitud de la UE hacia la integración regional.

El Tercer Mundo habitualmente percibe a la integración regional como una manera de proteger las economías contra los destrozos que la aplicación de reglas que no discriminan una situación de otra habrán de traerles aparejados, para ganarle espacio a este sistema y así desarrollar sus capacidades para construir economías sustentables. Por ende, los países intentan con esfuerzo fortalecer las iniciativas de integración regionales en el ámbito mundial. El acuerdo de Abuja de un sistema económico africano representa una de estas iniciativas.

Por el contrario, el apoyo que brinda la UE a la integración regional está motivado por el punto de vista de que esta es necesaria para la integración a la economía mundial y entonces debe ser siempre compatible con el mero multilateralismo iniciado por la URA. Por lo tanto existe la tendencia de promover las iniciativas integracionistas que fragmentan en lugar de fortalecer la capacidad regional africana.

El «Documento Verde» ni siquiera menciona el acuerdo de Abuja, que fundó la Comunidad Económica Africana y es la base de los esfuerzos de África por lograr la integración en el ámbito continental. En su lugar, el «Documento Verde» apoya lo que la UE promociona como un nuevo organismo regional en África occidental, Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africaine (UEMOA). Pero como nueva iniciativa, UEMOA es incluso más restringida—y una amenaza mayor de fragmentación— que la más amplia y antigua Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS). ECOWAS reúne a todos los países de África occidental y no sólo a los francófonos, como es el caso de UEMOA, y ha sido reconocida como uno de los bloques subregionales que debe ser fortalecido como la unidad de construcción de una definitiva comunidad económica de África. En definitiva, esto se corresponde con el interés europeo por la creación de regíme-

nes de comercio sólo dentro de los así llamados enclaves viables, en lugar de crear espacios donde economías débiles y fuertes puedan reforzar sus capacidades mutuas.

Para justificar el deseo de reestructurar su relación con ACP de la manera antes descrita, el «Documento Verde» hace una evaluación sesgada de los logros pasados de la Convención de Lomé. Según su opinión, la Convención fue «un marco ambicioso pero en ocasiones poco realista basado en suposiciones que no se cumplieron sobre las capacidades institucionales y políticas de los países de ACP». De esta manera, los malos resultados de los instrumentos de cooperación de Lomé son atribuidos a la falta de capacidad institucional de los países de ACP.

Así, de acuerdo con el «Documento Verde», el principio de la asociación, que era central en la Convención Lomé, fue socavado por «instituciones débiles y, en muchos casos, administraciones ineficientes», lo que alentó a la Comisión Europea a adoptar un papel más intervencionista. Las políticas de ayuda fallaron debido a la «situación de la política institucional y económica» de los países receptores que redujo el impacto de la ayuda. Por esta razón, los donantes tendieron a trasladar la ayuda de países «en que las condiciones políticas no cumplen con los requisitos básicos hacia los países que realizan ajustes estructurales». El fracaso de las preferencias comerciales se atribuye a la falta de infraestructura, etc., pero sobre todo a la ausencia de estabilidad política y macroeconómica, políticas de tipo de cambio, regímenes de importación y tributación creíbles, etc.

La primera falla de esta evaluación radica en que, aun si la principal razón del fracaso fuera la capacidad institucional interna y la política sólida de ACP, el «Documento Verde» no indica que fueron las mismas políticas que fomentó Europa las que provocaron este resultado. Por ejemplo, el caso del ajuste estructural. Ahora se reconoce que el diseño y la implementación de las políticas de ajuste estructural hicieron su parte para destruir tanto la capacidad económica como político-administrativa de los países que realizaron ajustes estructurales. Los programas de ajuste asumieron, erróneamente, que era suficiente con conseguir que los «precios» fueran los correctos y obligaron a los países a depender de las llamadas ventajas comparativas, o sea la mano de obra económica, con políticas que condujeron a la desindustrialización de África. Y sin embargo el ajuste estructural es el pegamento explícito que mantiene unidas todas las medidas e instrumentos de Lomé IV, firmado en 1989, y cualquier revisión posterior de la misma. Así es que el artículo 246 de esa Convención dice que

«Los estados de ACP que llevan a cabo programas de reforma que son reconocidos y apoyados por lo menos por los principales donantes multilaterales, o que están aceptados por estos donantes pero no necesariamente financiados por ellos, serán tratados como si hubieran satisfecho automáticamente los requisitos para la asistencia al ajuste».

El mayor defecto de la evaluación del «Documento Verde» yace en la base. Lomé no fue realista, pero no por las razones que supuso el documento. No fue realista que la Convención esperara

que los países se diversificaran, etc., dentro de un marco por el cual, como reconoce el propio documento, Europa buscó retener a estos países como proveedores de materias primas y mercados extranjeros. Europa ofreció la estabilización de precios de productos básicos, apoyo técnico, etc., todo a cambio de la certeza de que estos países cumplieran el mismo papel que tuvieron durante la época colonial, y que mejoraran dentro de este marco. Así, por ejemplo, los instrumentos de cooperación industrial de la Convención fueron diseñados sobre la base de la llamada sustitución de importaciones que hoy en día todos condenan por ser la causa de los problemas de ACP.

Al ignorar todo esto, y señalar las debilidades institucionales y las fallas de la política en los países de ACP, el «Documento Verde» no sólo oculta la forma en que los intereses económicos y el poder político de Europa determinaron los fracasos del pasado. Sienta la base para rectificar estos fracasos de manera que coincida con la manera que Europa pretende conformar sus políticas para el futuro.

Por desgracia para el futuro, las injustas relaciones económi-

cas internacionales que limitaron las opciones de los países de ACP en sus negociaciones con Europa están perpetuadas en un régimen más implacable: el de la OMC, cuyas exigencias de compatibilidad amenazan incluso las preferencias abiertas a ACP con el sistema actual.

□ [Secretaría de Africa, Red del Tercer Mundo](#)

Referencias

Comisión Europea: «*Documento Verde*» sobre *Relaciones Entre la Unión Europea y los Países de ACP en Vísperas del Siglo XXI*
European Centre for Development Policy Management, *Lomé Infokit: Nos 1 & 2*, preparados por Anthony Koning.