

Capítulo II

El actual Acuerdo de Asociación CE-ACP (2000-2020)

Capítulo II

El actual Acuerdo de Asociación CE-ACP (2000-2020)

A pesar de los cambios registrados en la cooperación de la CE respecto a los países ACP a partir de la expiración de los Convenios de Lomé, el Protocolo del Azúcar ha seguido manteniendo su vigencia desde abril de 2003, en que entró el nuevo Acuerdo de Asociación entre ambas Partes transformando el antiguo sistema de Lomé. Por esto y para entender mejor la articulación de los beneficios que el Protocolo ofrece a ciertos países ACP en relación a los demás instrumentos de cooperación, se analiza la nueva asociación CE-ACP.

En un primer momento, se describen y se analizan los elementos centrales del Acuerdo de Asociación CE-ACP, concediendo una especial atención a sus innovaciones con respecto al último Convenio de Lomé. El Acuerdo propone un gran cambio respecto a la cooperación comercial. También son importantes las modificaciones realizadas en los demás ámbitos de la cooperación, es decir, en la financiación del desarrollo, las áreas de cooperación al desarrollo y la dimensión política.

Todo ello se analiza con carácter expositivo en base a las disposiciones contenidas en el actual Acuerdo. El capítulo trata de finalizar con una reflexión sobre las mismas. En esta línea, se destacan determinadas cuestiones pendientes de respuesta, especialmente respecto a la efectiva aplicación de los acuerdos de asociación económica, con vistas a conseguir una verdadera orientación del sistema en favor del desarrollo de los Estados ACP.

II.1- Las posiciones de negociación de la CE y los Estados ACP

Hasta hace poco tiempo, los Convenios de Lomé han regulado las relaciones CE-ACP y han representado el principal instrumento jurídico de cooperación europea para el desarrollo de los PVD. El sistema de Lomé ha simbolizado la

cooperación para el desarrollo más perfeccionada, segura y global de las existentes en el mundo.

No obstante, las relaciones de cooperación para el desarrollo CE-ACP han cosechado más fracasos que triunfos en el logro de sus objetivos -tal y como se ha explicado al final del capítulo anterior-. Por eso, cuando se fue acercando la expiración del Convenio de Lomé, se inició una etapa de mayor concienciación respecto a la necesidad de una evaluación y una reforma de la cooperación comunitaria para el desarrollo de los países ACP.

En ese sentido, se llevó a cabo un proceso de consulta sobre el futuro de las relaciones CE-ACP en el seno de la Comisión Europea, que culminó con el documento titulado: *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI*. Este documento de análisis y debate abrió caminos de reflexión a un público amplio (como todo Libro Verde), en el que se plantearon cuestiones y se señalaron opciones para el futuro.

A partir de la discusión estimulada tras dicha publicación, la Comisión adoptó una Comunicación⁹³, en octubre de 1997, en la que se establecieron una serie de orientaciones que sirvieron de guía en las negociaciones del Acuerdo de Asociación. En concreto, la Comisión identificó cinco aspectos como objetivos básicos de cara a las futuras relaciones CE-ACP. Así, destacó el refuerzo de la dimensión política en la nueva asociación, y la consideración de la lucha contra la pobreza en el centro de la cooperación al desarrollo CE-ACP. Asimismo, resaltó la incorporación de la noción de integración económica en base a la conclusión de acuerdos de asociación económica de naturaleza recíproca, además de la revisión y la simplificación de las modalidades prácticas de gestión de la cooperación financiera y técnica. Por último, hizo hincapié en la garantía de unidad del grupo ACP, aunque introduciendo, al mismo tiempo, una fuerte diferenciación geográfica mediante la realización de acuerdos de asociación económica regional.

⁹³ Comisión Europea, *Orientaciones para la negociación de nuevos acuerdos de cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)*, 1997.

El Cuarto Convenio de Lomé revisado expiró el 29 de febrero de 2000 (artículo 366 (1)). En su artículo 366 (3), se estableció que las negociaciones encaminadas a examinar las provisiones que contendría el nuevo Acuerdo deberían comenzar dieciocho meses antes de la finalización del Convenio, es decir, en septiembre de 1998. Por eso, el debate para la Comisión Europea se cerró en septiembre de 1997, y dicha Institución propuso un mandato de negociación al Consejo y al Parlamento Europeo durante el segundo semestre de 1997. El Consejo, bajo la Presidencia inglesa, emitió las directivas de negociación el 29 de junio de 1998, después de analizar la propuesta de la Comisión. La mayoría de los países miembros de la CE aceptaron dicho mandato.

El mandato comunitario de negociación se estructuró alrededor de tres temas principales: la política de diálogo, la cooperación financiera para el desarrollo y la cooperación económica y comercial. Respecto a la política de diálogo, la CE insistió en reforzar el diálogo en todos los aspectos de interés común y en considerar como elementos esenciales el respeto de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y, como novedad, el buen gobierno (*good governance*), de forma que la violación de los mismos pudiera implicar la suspensión de la cooperación. Por lo que se refiere al ámbito de la asistencia financiera para el desarrollo, la base de la propuesta fue la simplificación del conjunto de líneas financieras, acompañándolas de una mayor orientación hacia la erradicación de la pobreza.

Por último, en el tema de la cooperación económica y comercial, la CE reconoció que el sistema de preferencias no recíprocas de Lomé no había sido tan beneficioso como se esperaba. Ante esa realidad, propuso la negociación de acuerdos de asociación económica (AAE) con los Estados ACP con el propósito de establecer áreas de libre comercio CE-ACP. Dichos acuerdos entrarían en vigencia en 2005, después de las negociaciones y la realización de las reformas necesarias. Mientras tanto, se requeriría la concesión de una exención a las reglas de la OMC por un período de cinco años. Junto a esta opción principal, la CE planteó abrir su mercado, casi completamente, a todos los PMA -recogidos en el anexo 1- y, por otra parte, la Comunidad expresó la

posibilidad de alcanzar acuerdos diferentes con aquellos países ACP, no considerados como PMA, que creyeran no estar en posición de negociar e implementar un AAE.

La posición negociadora del grupo ACP⁹⁴ se basó en las Declaraciones alcanzadas en las dos primeras Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno ACP, celebradas en Libreville (Gabón) y en Santo Domingo durante los meses de noviembre de 1997 y 1999, respectivamente. Aunque la posición que presentó el grupo ACP fue común al conjunto de países ACP, surgieron intereses y puntos de vista divergentes como grados de implicación distintos entre ellos.

Respecto a la cooperación política, los países ACP tuvieron la voluntad de ampliar y fortalecer la política de diálogo, incorporando áreas de interés como la prevención de conflictos, la inmigración de nacionales ACP en la CE, mostrando su respeto por los elementos esenciales, es decir, los principios democráticos, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Sin embargo, en ningún caso aceptarían la suspensión unilateral de la asistencia financiera por parte de la CE sin un procedimiento de consulta claramente definido, cuando la Comunidad considerase que no se había respetado alguno de los elementos esenciales mencionados. Por lo que respecta al tema del buen gobierno, los Estados ACP optaron por no tratarlo como elemento esencial porque indirectamente podría quedar cubierto por los criterios ya existentes. Tuvieron presente la complejidad que suponía definir un criterio universal y objetivo para valorar el nivel de buen gobierno.

Como objetivos fundamentales del actual Acuerdo, se consideraron la necesidad de eliminar urgentemente las causas de la pobreza, y la integración progresiva y gradual de cada país ACP en la economía internacional. De ahí la importancia que concedieron a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la creación de infraestructura económica y social, el desarrollo del comercio, la promoción de inversiones y el desarrollo del sector privado.

⁹⁴ Expresada en el documento *Draft ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements*, ACP Secretariat, 2002.

Respecto al comercio, los Estados ACP reconocieron que las concesiones arancelarias de Lomé no podían mantenerse permanentemente, si bien, solicitaron un período transitorio de diez años antes de afrontar al reto que supondría la puesta en marcha de las áreas de libre comercio con la CE. Esta opción comercial la consideraron voluntaria para cada país o subgrupos de países ACP. Pero no concretaron qué tipo de acuerdos se podrían realizar con los países ACP durante el período transitorio. Aunque, para todos los PMA, el grupo ACP sugirió el mantenimiento de las preferencias no recíprocas a lo largo y después de ese período. También propusieron la conservación de los Protocolos de productos básicos y la mejora de los sistemas STABEX y SYSMIN.

El tratamiento de todos los temas planteados por ambas Partes explicó la complejidad de las negociaciones CE-ACP, que se iniciaron formalmente el 30 de septiembre de 1998. Después de la primera Conferencia Ministerial de negociación celebrada en Dakar en febrero de 1999, otras tres Conferencias⁹⁵ se requirieron a lo largo de un período que alcanzó casi los dos años, para lograr un acuerdo respecto a todos los ámbitos de la cooperación CE-ACP. Finalmente, se logró la firma en Cotonú⁹⁶ (Benin) el 23 de junio de 2000, del Acuerdo de Asociación entre los 77 Estados ACP en aquel momento, por una parte, y la CE (incluyendo sus 15 Estados miembros), por otra parte. De ahí que se le denomine comúnmente como el "Acuerdo de Cotonú".

Los países que se incluyen en ambas Partes del Acuerdo, los 15 Estados de la CE y los actuales 78⁹⁷ países ACP (48 africanos, 15 caribeños y 15 del Pacífico), agrupan casi 1.000 millones de habitantes, de los más de 6.000 millones de la población mundial. Además, estos países representan

⁹⁵ Todas ellas tuvieron lugar en Bruselas los días: 29 y 30 de julio de 1999, 7 y 8 de diciembre de 1999 y 2 y 3 de febrero de 2000.

⁹⁶ Inicialmente, la firma del Acuerdo estuvo prevista en Lomé (Togo), pero tras el golpe de Estado que dicho país vivió en marzo de 2000, se reconsideró el lugar de la firma del mismo a favor de Suva (Fiji) en junio de 2000. No obstante, ante la crisis política que irrumpió en ese país en mayo de 2000, Fiji retiró su solicitud como lugar de celebración de la Conferencia de la firma, organizándose finalmente en Cotonú (Benin).

⁹⁷ El 16 de mayo de 2003, el Consejo de Ministros CE-ACP aprobó la adhesión de Timor-Leste al Acuerdo de Asociación CE-ACP (Decisión nº 1/2003 del Consejo de Ministros CE-ACP de 16 de mayo de 2003).

conjuntamente casi la mitad de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el cuadro 1, se enuncian los ocho nuevos países del grupo ACP -se presentan, en el anexo 2, algunos indicadores socio-económicos básicos sobre dichas economías-.

Cuadro 1: Los ocho nuevos Estados ACP.

Caribe: Cuba**.

Pacífico: Estados Federados de Micronesia*, Islas Cook*, Islas Marshall*, Nauru*, Niue*, Palau* y Timor-Leste***.

*: Estados que no son miembros ni observadores en la OMC.

** : Desde diciembre de 2000, Cuba pertenece al grupo ACP aunque no forma parte del Acuerdo de Asociación CE-ACP.

***: Desde mayo de 2003, Timor-Leste ha sido admitido en el grupo ACP y ha firmado el actual Acuerdo, aunque la financiación de las acciones comunitarias a favor de su desarrollo no se efectúa con recursos del FED sino a partir de la línea presupuestaria ALA (América Latina y Asia).

Fuente: European Centre for Development Policy Management, *Cotonou Infokit*, 2001.

El actual Acuerdo tiene prevista una duración de veinte años desde el 1 de marzo de 2000 (ya que Lomé IV debía terminar el 29 de febrero de 2000), con la posibilidad de ser revisada cada cinco años, si así lo solicita la CE o los países ACP (artículo 95). Desde el 1 de abril de 2003⁹⁸, el Acuerdo de Asociación CE-ACP está en vigor tras haberse completado el proceso necesario de ratificación⁹⁹.

⁹⁸ Esta fecha corresponde "al primer día del segundo mes siguiente a la fecha en la que se depositaron los instrumentos de ratificación de los Estados miembros y de al menos dos tercios de los Estados ACP, así como el instrumento de aprobación del presente Acuerdo por la Comunidad" (artículo 93 (3)).

⁹⁹ Desde el inicio del proceso de ratificación, tras la firma del Acuerdo el 23 de junio de 2000, y

Por otra parte, la cooperación europea con los actuales 25 países y territorios de ultramar (PTU) -recogidos en el anexo 3- está regida por la correspondiente Decisión del Consejo de Ministros 2001/822/CE del 27 de noviembre de 2001. Estas relaciones de asociación CE-PTU continúan teniendo un apartado específico en el Tratado de Amsterdam (en su Cuarta Parte) y, por lo tanto, un fundamento jurídico propio y diferenciado al de la cooperación al desarrollo.

En resumen, la posición europea y la del grupo ACP tuvieron significativos puntos de coincidencia respecto a las estrategias de desarrollo, al situar la erradicación de la pobreza como objetivo principal y al fomentar la mejora de la política de diálogo. Las diferencias surgieron en el marco de la cooperación comercial y en la posible incorporación del tema del buen gobierno como elemento esencial ante la posibilidad de suspensión de la ayuda. Tras un largo período de negociaciones, el Acuerdo de Asociación CE-ACP se firmó entre ambas Partes Contratantes. Actualmente, el Acuerdo vincula a los 15 Estados de la CE y los actuales 78 Estados ACP (sin contar con Cuba).

II.2- La cooperación comercial

La CE y los países ACP firmaron, en Cotonú, la creación gradual de un nuevo sistema comercial sobre la base de acuerdos de asociación económica. Estos acuerdos se orientan a la puesta en funcionamiento de uniones aduaneras o zonas de libre comercio entre ambas Partes, que deben ser totalmente compatibles con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC (artículo 34 (4)), con la finalidad de estimular la inserción progresiva de los Estados ACP en la economía internacional (artículo 34 (1)).

hasta el 1 de agosto de 2000, el Comité de Embajadores CE-ACP decidió prorrogar (sobre la base del artículo 366 (3) de Lomé IV revisado) la aplicación de la mayor parte de las disposiciones del Cuarto Convenio de Lomé, aunque acompañadas de la puesta en marcha del nuevo régimen comercial (Decisión nº 1/2000 del Comité de Embajadores CE-ACP de 28 de febrero de 2000). Posteriormente, desde el 2 de agosto de 2000 hasta la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú, el 1 de abril de 2003, se ha estado aplicando anticipadamente el Acuerdo, a excepción de las provisiones relativas a la liberación y el uso de los recursos financieros del 9º FED (Decisión nº 1/2000 del Consejo de Ministros CE-ACP de 27 de julio de 2000).

Dos grandes motivos justifican el nuevo régimen comercial. Por un lado, la falta de eficacia y aceptación política de dichas preferencias como instrumento orientado a fomentar las relaciones comerciales CE-ACP y a lograr una gradual integración de los países ACP en la economía mundial. Por otro lado, el hecho de que el modelo de intercambios comerciales constituido en Lomé necesita de la concesión de una exención a las normas generales de la OMC, ante su incompatibilidad con los principios básicos de la Institución.

Así pues, el régimen comercial que se pretende construir bajo el Acuerdo de Asociación CE-ACP supone una modificación radical respecto al sistema de preferencias arancelarias de Lomé. Sin embargo, es interesante destacar que la idea de crear zonas de libre comercio entre Europa y África, en particular, es precisamente una visión antigua que se remonta al régimen comercial establecido en el Primer Convenio de Yaundé.

La cooperación comercial de Cotonú establece que las negociaciones formales de los AAE se hagan de forma paulatina durante un período preparatorio (artículo 36 (2)), que comenzó el 27 de septiembre de 2002 y que finalizará como muy tarde el 31 de diciembre de 2007 (artículo 37 (1)). En todo momento, se debe tener presente que dichas negociaciones se tienen que efectuar con los Estados ACP que se consideren preparados para ello, bajo el nivel de integración que estimen adecuado y según los procedimientos establecidos por el grupo ACP, atendiendo a los procesos de integración regional en el área ACP (artículo 37 (5)).

Una opción de negociación de los AAE es sobre la base de los grupos regionales ACP. Ésta fue, de hecho, la opción preferida por la CE durante las negociaciones oficiales CE-ACP, al incentivar la integración regional en el grupo ACP y, de este modo, poder responder mejor a las necesidades y las dificultades de estos PVD. En un principio, la Comisión Europea¹⁰⁰ identificó seis grupos regionales ACP de cara a establecer acuerdos de asociación económica (AAE).

¹⁰⁰ En Comisión Europea, *Orientations on the Qualification of ACP Regions for the Negotiation of Economic Partnership Agreements*, 2001.

Según dicha institución comunitaria, los grupos regionales ACP correspondían, en primer lugar, a las siguientes uniones aduaneras: la Unión Aduanera de África del Sur (SACU)¹⁰¹, la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA)¹⁰², la Comunidad Caribeña y Mercado Común (CARICOM)¹⁰³, y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC)¹⁰⁴. En segundo lugar, existían otros esquemas de integración regional configurados como zonas de libre comercio que se estaban orientando hacia el establecimiento de una unión aduanera, como, por ejemplo, el Mercado Común del Sudeste de África (COMESA)¹⁰⁵. En tercer lugar, otros se encontraban en el proceso de creación de un área de libre cambio sobre la base de un acuerdo provisional ratificado, como es el caso de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC)¹⁰⁶.

Por otra parte, la Comisión Europea detectó esquemas de integración económica regional que estaban en proceso de negociación de acuerdos provisionales, como el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Sur del Pacífico (SPARTECA)¹⁰⁷. En otros casos, la aplicación efectiva de una zona de libre cambio se retrasó durante mucho tiempo -la Comunidad Económica de los Estados Africanos del Oeste (ECOWAS)¹⁰⁸- o bien, no se concretó un plan para el establecimiento de una área de libre

¹⁰¹ Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia y Sudáfrica.

¹⁰² Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo.

¹⁰³ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat (PTU), Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

¹⁰⁴ Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, Rep. Centroafricana y Rep. del Congo.

¹⁰⁵ Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Egipto (país no ACP), Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Rep. Dem. del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

¹⁰⁶ Países miembros del SACU, además de Angola, Malawi, Mauricio, Mozambique, Seychelles, Rep. Dem. del Congo, Rep. Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

¹⁰⁷ Fiji, Kiribati, islas Cook, islas Marshall, islas Salomón, Nauru, Niue, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

¹⁰⁸ Estados integrantes de la UEMOA, además de Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona.

comercio -la Comunidad de África del Este (EAC)¹⁰⁹ y el Grupo Encabezado por Melanesia (MSG)¹¹⁰-.

En conjunto, en algunos de los grupos regionales ACP se observaron problemas de multiplicidad de miembros con compromisos comerciales distintos, que se deberían resolver antes de que estos esquemas regionales decidieran constituir, en principio, un área de libre comercio o una unión aduanera con la CE. De hecho, con independencia de la vinculación económica que se lograra con la CE, se necesitaba solucionar este problema para conseguir un funcionamiento transparente de dichas áreas regionales.

A modo de ejemplo, Namibia y Swazilandia pertenecían a la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) y al Mercado Común del Sudeste de África (COMESA). Estos países recibían preferencias de los otros Estados miembros de COMESA, pero en aras a no violar el arancel externo común de SACU, éstos no concedían el mismo tratamiento a los demás miembros de COMESA. De forma similar, sucedía con Tanzania, que era miembro de EAC y también de SADC.

En la práctica, en septiembre de 2002, se iniciaron las negociaciones formales con todo el grupo de países ACP con vistas a adoptar compromisos preliminares sobre temas generales referentes al contenido y la estructura de base de los AAE. Estos temas fueron el acceso al mercado, la especificidad en materia de comercio de productos agrícolas y pesqueros, las áreas vinculadas con el comercio, el comercio de servicios y la dimensión de desarrollo de los AAE. Tras finalizar esta primera fase de negociaciones el 2 de octubre de 2003, han comenzado las negociaciones en el ámbito de grupos regionales ACP (véase el recuadro 1).

Desde ese momento, la CE está en proceso de negociaciones para celebrar AAE con África del Oeste (ECOWAS y Mauritania) y con África Central (CEMAC y Santo Tomé y Príncipe). En la misma línea, la Comunidad está negociando

¹⁰⁹ Kenya, Rep. Unida de Tanzania y Uganda.

¹¹⁰ Fiji, Islas Salomón, Papua Nueva Guinea y Vanuatu.

con África del Este (algunos Estados pertenecientes a COMESA) y África del Sur (algunos países miembros del SADC) desde febrero de 2004, con la región del Caribe (CARICOM y República Dominicana) a partir de abril de 2004, y con la región del Pacífico (países firmantes de SPARTECA, además de los Estados Federados de Micronesia y Palau) desde septiembre de 2004¹¹¹.

Recuadro 1: Lista preliminar de grupos regionales ACP que están negociando un AAE con la CE.

- África del Oeste: Benin*, Burkina Faso*, Cabo Verde*, Costa de Marfil, Gambia*, Ghana, Guinea*, Guinea-Bissau*, Liberia*, Malí*, Mauritania*, Níger*, Nigeria, Senegal*, Sierra Leona* y Togo*.

- África Central: Camerún, Chad*, Gabón, Guinea Ecuatorial*, Rep. Centroafricana* y Rep. del Congo y Santo Tomé y Príncipe*.

- África del Este: Burundi*, Comoras*, Djibouti*, Eritrea*, Etiopía*, Kenya, Madagascar*, Malawi*, Mauricio, Rep. Dem. del Congo*, Rwanda*, Seychelles, Sudán*, Uganda*, Zambia*, Zimbabwe.

- África del Sur: Angola*, Botswana, Lesotho*, Mozambique*, Namibia, Swazilandia y Rep. Unida de Tanzania*.

- Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití*, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

- Pacífico: Estados Federados de Micronesia, Fiji, islas Cook, islas Marshall, islas Salomón*, Kiribati*, Nauru, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa*, Tonga, Tuvalu* y Vanuatu*.

*: Estados considerados como países menos avanzados (PMA).

Fuente: Comisión Europea, "Bilateral Trade Relations - Africa, Caribbean, Pacific - EPA: Preliminary list of country groups", 2004.

La negociación individual de acuerdos de asociación económica entre la CE y un solo Estado ACP se pretende limitar a casos puntuales. En esta línea, ya se alcanzó, en 1999, el acuerdo bilateral de cooperación, desarrollo y comercio

¹¹¹ Comisión Europea, "Bilateral Trade Relations - Africa, Caribbean, Pacific - EU-ACP: launch of trade and development negotiations with the Pacific region", 2004. Comisión Europea, "Bilateral Trade Relations - Africa, Caribbean, Pacific - Negotiation of Economic Partnership Agreements (EPAS): a means of gradually integrating the ACP countries into the global economy", 2004.

entre la CE y Sudáfrica. Según el recuadro 2, se observa que el objetivo final de dicho Acuerdo es el establecimiento de una zona de libre comercio entre ambas Partes, tanto para los productos manufacturados como para la mayoría de bienes agrícolas, después de un período transitorio. Así, podría ser que la CE tratara de diseñar los nuevos acuerdos con determinados países ACP bajo características similares al Acuerdo CE-Sudáfrica. Sin embargo, es cierto que la formulación de estos nuevos acuerdos debe ser diferente al considerar que las condiciones iniciales para su creación son distintas.

Recuadro 2: El caso de Sudáfrica.

El 71º país que se adhirió al grupo ACP fue Sudáfrica el 24 de abril de 1997. Su adhesión se formalizó con la incorporación de un protocolo al Cuarto Convenio de Lomé revisado, en el que se describió la posición especial de este país dentro del área ACP.

A raíz de su situación económica más avanzada que la del resto de países ACP, se estableció para dicho Estado una cooperación especial dentro del sistema de Lomé, de forma que una gran mayoría de las provisiones en el ámbito del comercio y de la cooperación financiera al desarrollo no se le aplicaron. Si Sudáfrica se hubiera beneficiado de toda la provisión de Lomé podría haber comportado una reducción de los beneficios de los otros miembros del área ACP, debido a su relativa destacada actuación exportadora y por la mayor facilidad que las empresas sudafricanas hubieran tenido de cara a beneficiarse de los contratos en base al FED para la realización de proyectos de cooperación en el área ACP.

En concreto, su integración al grupo ACP en aquel momento le comportó una plena participación en el seno de las instituciones paritarias del Convenio, además de significativas oportunidades de cooperación e integración con los otros miembros ACP. Pero no se benefició de las preferencias comerciales no recíprocas, ni de los acuerdos especiales para los productos sensibles (azúcar, plátanos, ron y carne de ternera y vacuno). Tampoco participó en los sistemas STABEX y SYSMIN, y con relación a los demás recursos del 8º FED, sólo se benefició de forma muy restringida.

En el año 1999, se alcanzó el Acuerdo de cooperación, desarrollo y comercio entre la CE y Sudáfrica, con la finalidad de ayudar a la integración económica de dicho país en

la economía mundial, tras el período de aislamiento que sufrió a causa del *Apartheid*. Este Acuerdo es el primer ejemplo de un proceso de creación de una zona de libre comercio entre la CE y una economía ACP avanzada. En general, sus objetivos se han concretado en: crear un marco de diálogo entre ambas Partes; ayudar el proceso de transición en Sudáfrica; promover la cooperación y la integración regional en África del Sur; expansionar la liberalización recíproca del comercio de bienes, servicios y capital; favorecer una mayor inserción de Sudáfrica en la economía mundial; y fomentar la cooperación CE-Sudáfrica para la defensa de sus intereses mutuos (artículo 1 del Acuerdo CE-Sudáfrica).

Este Acuerdo incluye el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales como elementos esenciales, y ambas Partes se han comprometido a promover el tema del buen gobierno. Así, el diálogo político se ha orientado hacia el cumplimiento de los elementos esenciales y la promoción de la justicia social, en aras a crear las condiciones necesarias para eliminar la pobreza y todas las formas de discriminación. Una línea financiera específica a cargo del presupuesto comunitario (B7-320), en lugar de los recursos del FED, permite dar soporte a las actividades de cooperación al desarrollo de Sudáfrica.

El componente más significativo del Acuerdo ha sido la creación gradual de un área de libre comercio, compatible con las normas de la OMC, a lo largo de un período transitorio de diez años para la Comunidad, y de doce años para Sudáfrica (en base al principio de diferenciación), desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2000. Ambas Partes han acordado que al final de la transición se ofrezca acceso libre de aranceles al 95 por ciento de las exportaciones sudafricanas y al 86 por ciento de las exportaciones europeas (Bjornskov C. y Krivonos E., 2001).

Se han fijado diferentes velocidades en la reducción de los aranceles para la CE y Sudáfrica, según la categoría de productos, con el objetivo de liberalizar total o parcialmente sus intercambios comerciales. En general, la CE se ha comprometido a eliminar las barreras al comercio de los productos industriales con mayor rapidez que Sudáfrica. En cambio, el caso contrario está sucediendo para los productos agrícolas. Por lo tanto, sólo en el ámbito de los productos industriales se está aplicando el principio de asimetría que intenta compensar las diferencias en los niveles de desarrollo.

Excepcionalmente, los productos considerados sensibles para cada una de las Partes se han excluido de dicho proceso de desmantelamiento arancelario. El sector más

protegido en el mercado europeo es la agricultura, mientras que para Sudáfrica los productos sensibles son principalmente bienes industriales. Entre las importaciones europeas de productos agrícolas no sujetas al proceso de liberalización se encuentran las de frutas, arroz, tomates, azúcar y carne de ternera y vacuno, entre otras.

Fuentes: Acuerdo en materia de comercio, desarrollo y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra parte. Patronat Pro Europa, *Les relacions de la Unió Europea amb els països d'Àfrica, Carib i Pacífic (ACP)*, 1999. Bjornskov C. y Krivonos E., 2001.

A lo largo de la etapa transitoria para constituir los AAE, se realizarán consultas periódicas sobre el estado de los preparativos. Así, en el año 2004, la Comunidad evaluará la situación y las posibles alternativas para los países ACP, no considerados como PMA, que decidan no estar en condiciones de negociar un AAE, con la finalidad de ofrecerles un "nuevo marco comercial equivalente a su situación actual y conforme a las normas de la OMC" (artículo 37 (6)). Entre las posibles opciones, la CE podrá ofrecer a estos países la participación en el SPG mejorado, aunque dichas preferencias no recíprocas sean menos generosas que las de Lomé¹¹². El nuevo ciclo de aplicación del SPG está previsto que se inicie en 2006. Por otro lado, el Acuerdo dispone que ambas Partes lleven a cabo, en 2006, una valoración completa de los acuerdos previstos de asociación entre la CE y los países ACP, con el ánimo de evitar la necesidad de un plazo adicional en las negociaciones (artículo 37 (4)).

Respecto a los PMA ACP -41 actualmente, que representan la mitad del grupo ACP y tres cuartas partes de los países ACP de África Subsahariana (anexo 1)-, se les pretende ofrecer un trato diferente. Según el artículo 37 (9), la CE les asegurará el acceso libre de derechos de aduana al mercado europeo para

¹¹² Además, el SPG cubre menos productos e impone reglas de origen más estrictas que el sistema comercial de Lomé. Por otra parte, el sistema europeo de preferencias generalizadas es ofrecido unilateralmente por la CE y, por lo tanto, no se negocia como en el caso de las preferencias de Lomé. Por consiguiente, esta opción comercial podría poner en duda el principio de asociación en las relaciones CE-ACP.

prácticamente todos los productos originarios en dichos países y de acuerdo con el principio de no reciprocidad. Estas relaciones comerciales especiales que la Comunidad quiere establecer con los ACP de menor nivel de desarrollo se implantarán según un proceso que comenzará en el año 2000 y finalizará como muy tarde en el 2005 (artículo 37 (9)).

Ahora bien, dicha disposición referida a los PMA ACP ha sido modificada tras la entrada en vigor de la iniciativa "Todo menos armas" de la Comisión Europea. Según dicha propuesta, la Comunidad permite, desde el 5 de marzo de 2001, el acceso al mercado europeo, libre de derechos de aduana y contingentes, a casi todos los productos procedentes de los actuales 50 PMA del mundo, de los cuales 41 pertenecen al grupo ACP (véase el recuadro 3).

Recuadro 3: La iniciativa "Todo menos armas" de la Comisión Europea.

El 5 de octubre de 2000, la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Comercio, presentó la iniciativa conocida como "Todo menos armas" (*Everything But Arms*). Esta iniciativa se basó en el acceso unilateral al mercado comunitario, exento de cuotas y aranceles, a todos los productos (excepto las armas) originarios de los 49 países más pobres del mundo, en aquel momento. La eliminación de las cuotas y los aranceles se realizaría inmediatamente con la excepción de tres productos: el azúcar, el arroz y los plátanos, para los que la aplicación del acuerdo se efectuaría en tres etapas progresivas que se completarían después de tres años (2001-04).

La finalidad de esta propuesta fue detener la creciente marginación de los PMA en el comercio internacional. En este sentido, se reconoció que la entrada libre de aranceles, por sí sola, no sería suficiente para permitir a los países pobres beneficiarse de la liberalización del comercio, sino que se debería acompañar de medidas orientadas a mejorar la capacidad de producción y exportación de dichas economías. Por ello, la Comisión Europea reafirmó su compromiso por continuar con la asistencia financiera y técnica.

Esa iniciativa se revisó al poco tiempo tras la realización de unos estudios¹¹³ sobre el impacto de la misma en el sector agrícola, además de incluir las reacciones de

¹¹³ La Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea realizó un primer trabajo en el que se analizó el posible impacto de la propuesta "Todo menos armas" en el sector agrícola

algunos Estados miembros. De ahí que se modificara la propuesta inicial para tener en cuenta, especialmente, las cuestiones relativas a los sectores sensibles.

La propuesta modificada fue aprobada por el Consejo de Ministros de Asuntos Generales el 26 de febrero de 2001. Ésta establece un período transitorio de liberalización comercial para los productos agrícolas considerados más afectados por esta iniciativa: los plátanos (comienza el 1/01/2002 y finaliza el 1/01/2006), el azúcar (del 1/07/2006 al 1/07/2009) y el arroz (del 1/10/2006 al 1/10/2009). Así pues, la liberalización para los tres productos anteriores se hará de forma progresiva atendiendo a sus respectivos períodos de transición. La apertura plena del mercado europeo de dichos productos no se alcanzará hasta el año 2006 ó 2009, según el caso. La eliminación de los aranceles y las cuotas de importación para los demás productos (excepto las armas) es, en cambio, efectiva desde el 5 de marzo de 2001.

Fuentes: Comisión Europea, COM(2000) 561 final. Reglamento (CE) nº 2501/2001 del Consejo de 10 de diciembre de 2001.

En conjunto, el Acuerdo de Asociación CE-ACP establece que se mantendrán las preferencias arancelarias no recíprocas del Convenio de Lomé para todos los productos originarios de economías ACP durante el período preparatorio para la constitución de los AAE (artículo 36 (3)). De ahí que, en abril de 2000, se solicitara a la OMC una segunda exención (*waiver*) al cumplimiento del artículo I (1) del GATT. Fue en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC (en noviembre de 2001) cuando los Ministros decidieron otorgar a la CE una exención de sus obligaciones al principio de no discriminación, a fin de que la Comunidad pudiera otorgar concesiones arancelarias preferentes a los países ACP hasta el año 2007, inclusive¹¹⁴.

(*Everything But Arms Proposal: First Remarks on the Possible Impacts on the Agricultural Sector*, 2000), que se revisó más adelante (*Everything But Arms Proposal: Possible Impacts on the Agricultural Sector*, 2000).

¹¹⁴ La concesión de un *waiver* requiere el voto a favor de un 75 por ciento, como mínimo, de los países miembros de la OMC. En ese momento, como 55 países ACP eran miembros de la Institución, además de los 15 Estados de la CE, se requería un soporte adicional de 31 miembros, ya que la Organización estaba integrada por 135 Estados. Por otra parte, hay que tener en cuenta que un *waiver* no ofrece una protección segura de las preferencias, en el sentido de que, tras la concesión del mismo, las preferencias comerciales especiales a favor de un determinado grupo de países se pueden cuestionar o denunciar por iniciativa de cualquier

Durante ese tiempo, se pretende acompañar la cooperación comercial de Lomé con una determinada asistencia financiera para facilitar la transición hacia esos nuevos acuerdos. Dicha cooperación financiera se debe dirigir hacia la mejora de la capacidad de los agentes públicos y privados de los países ACP, el aumento de competitividad de los productos ACP, el refuerzo de las organizaciones regionales y el apoyo a las iniciativas de integración económica regional. Se prestará, también, especial atención a las cuestiones fiscales, la creación de infraestructuras y el fomento de las inversiones (artículo 37 (3)).

A partir de principios de 2008, las concesiones de Lomé se irán sustituyendo progresivamente por una serie de áreas de libre comercio o uniones aduaneras, entre la CE y los Estados ACP que estén dispuestos a ello en el ámbito colectivo, mediante grupos regionales, o en el ámbito individual. Este proceso se intentará realizar con la mayor flexibilidad posible a la hora de determinar el período de aplicación de los AAE como la cobertura final de los productos. Asimismo, se tendrá en cuenta el desmantelamiento gradual y asimétrico de los aranceles, los sectores más sensibles, la reconsideración de las normas de origen y el respeto de las normas de la OMC en vigor en ese momento (artículo 37 (7)).

Los nuevos esquemas de integración económica CE-ACP deberán entrar en vigor en enero de 2008, fijándose un período de aplicación para completarlos que podrá durar doce años, es decir, hasta el año 2020, como máximo¹¹⁵. Esta decisión sobre la duración del período de transición hasta completar los regímenes de integración de comercio de bienes no va en contra de la normativa del GATT. El artículo XXIV del GATT establece que una duración razonable puede superar los diez años en casos excepcionales. En este sentido, si se consideran los distintos niveles de desarrollo entre la CE y los países ACP, se puede aceptar que la duración necesaria para aplicar los AAE CE-ACP vaya más allá de los diez años. En el cuadro 2, se resume el proceso de negociación y aplicación de la nueva cooperación comercial CE-ACP.

Estado miembro de la OMC.

¹¹⁵ Por lo tanto, se ha considerado más apropiada la postura negociadora del grupo ACP a favor de un período de transición de diez años, que la de la CE que sugirió únicamente un período de

Cuadro 2: Calendario de las negociaciones y la aplicación del régimen comercial establecido en el Acuerdo de Asociación CE-ACP.

Período	Negociaciones	Régimen comercial
<p>Hasta el 27 de septiembre de 2002</p> <p>Abril de 2000</p>	<p>Preparación de las negociaciones.</p> <p>La CE solicitó un <i>waiver</i> a los demás países miembros de la OMC para poder continuar ofreciendo las preferencias comerciales de Lomé hasta 2008.</p>	<p>Mantenimiento de las preferencias arancelarias de Lomé con los actuales 78 países ACP (dejando de lado a Cuba).</p>
<p>Desde el 27 de septiembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2007</p> <p>2004</p> <p>2006</p>	<p>La CE está negociando acuerdos de asociación económica (AAE) con los países ACP, en forma de grupos regionales o individualmente.</p> <p>La CE y los países ACP examinarán todas las posibles alternativas para los ACP, no considerados PMA, que crean no estar en posición de firmar acuerdos de libre comercio.</p> <p>La CE y los países ACP revisarán los acuerdos previstos para todos los Estados con el fin de asegurar que no se necesita más tiempo en la preparación de las negociaciones.</p>	
<p>Desde el 1 de enero de 2008 hasta 2018/2020</p>	<p>Aplicación gradual de los AAE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Final del sistema comercial de Lomé. - Las economías ACP firmantes de AAE abrirán gradualmente sus mercados a los productos europeos. - Los PMA ACP que no escojan la creación de un AAE conservarán preferencias arancelarias no recíprocas. Aunque este tratamiento especial no queda definido en

cinco años.

		el Acuerdo. - Los países ACP no pertenecientes al grupo de PMA que no opten por la vía de los AAE, se beneficiarán de un nuevo régimen (no definido en el Acuerdo).
Desde 2018/2020 en adelante	Plena aplicación de los AAE.	Aplicación de los acuerdos de libre comercio entre la CE y los países ACP signatarios de los AAE.
Fuente: European Centre for Development Policy Management, <i>Cotonou Infokit</i> , 2001.		

Respecto a la cobertura de productos en los AAE, importantes cambios se esperan con relación a los Acuerdos específicos de productos básicos. El actual Acuerdo mantiene, en sus anexos, únicamente los Protocolos del azúcar y el de carne de ternera y vacuno. Sin embargo, se considera que es necesario "reexaminarlos en el contexto de los nuevos acuerdos comerciales, en particular por lo que se refiere a su compatibilidad con las normas de la OMC, con el fin de salvaguardar las ventajas que de ella se derivan, teniendo presente el estatuto particular del protocolo sobre el azúcar" (artículo 36 (4)).

Se han eliminado los Protocolos del ron y de los plátanos. De hecho, este último ha sido sustituido por un Segundo Protocolo relativo a los plátanos, caracterizado por no contener ninguna obligación específica sobre las relaciones comerciales de este producto. Se establece que la CE se compromete a "estudiar y, cuando proceda, adoptar medidas encaminadas a garantizar de forma continuada la viabilidad de sus industrias de exportación de plátanos y las ventas de sus plátanos en el mercado comunitario" (Protocolo nº 5, Acuerdo de Asociación CE-ACP).

El comercio de servicios también ha sido incorporado en el Acuerdo de Asociación CE-ACP. En el contexto de los AAE, ambas Partes se han fijado el objetivo de iniciar una liberalización recíproca del comercio de servicios según las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)

(artículo 41 (4)). Con este fin, la Comunidad ayudará a las economías ACP a mejorar su capacidad de prestación de servicios, especialmente los vinculados a las empresas, el turismo y los servicios de construcción e ingeniería, para incrementar la competitividad de los servicios ACP y así aumentar su peso en el conjunto de los intercambios comerciales (artículo 41 (4)).

Se hace mención explícita al transporte marítimo (artículo 42) y a las tecnologías de la información y la comunicación y la sociedad de la información (artículo 43). Por consiguiente, los AAE no van a cubrir sólo el comercio de bienes, sino también el de servicios, aunque no sea necesario para cumplir con las normas de la OMC. En realidad, la normativa de la Institución permite que las áreas de libre comercio o uniones aduaneras cubran los bienes, los servicios, o ambos.

Finalmente, el actual Acuerdo dedica un capítulo a los ámbitos vinculados con el comercio -véase el anexo 4-, los cuales se han convertido, en algunos casos, en serias barreras no arancelarias al comercio. En este sentido, se hace hincapié en la necesidad de promover el establecimiento y la aplicación de: la política de competencia; la protección de los derechos de propiedad intelectual; la normalización, la certificación y la garantía de calidad; las medidas sanitarias y fitosanitarias; el comercio y el medio ambiente; el comercio y las normas del trabajo; y la política de los consumidores y la protección de la salud de los consumidores. Por último, un corto capítulo cierra el título de la cooperación económica y comercial en el que se recogen la preocupación por la seguridad alimentaria y la voluntad de ambas Partes por negociar acuerdos pesqueros.

Un nuevo organismo, el Comité Ministerial comercial mixto CE-ACP, ha sido creado, sobre la base del artículo 38, con el encargo de estudiar las actuales negociaciones comerciales multilaterales y de examinar los efectos de las propuestas de liberalización sobre el comercio y el desarrollo de las economías ACP. El Comité puede formular cualquier recomendación encaminada a preservar los beneficios derivados de los acuerdos comerciales CE-ACP.

En pocas palabras, el régimen comercial establecido en el Acuerdo de Asociación CE-ACP supone un profundo proceso de transformación comparado con el que se estableció en los Convenios de Lomé. Las actuales preferencias arancelarias no recíprocas se van a mantener hasta el 31 de diciembre de 2007. A partir de 2008, un conjunto de acuerdos de asociación económica (AAE) recíprocos, o acuerdos comerciales alternativos, sustituirán el anterior sistema comercial, en base a negociaciones que empezaron en septiembre de 2002. En cualquier caso, los nuevos acuerdos comerciales que se alcancen serán compatibles con las reglas de la OMC.

Se invita a los países ACP a firmar dichos acuerdos individualmente o por grupos regionales teniendo presente los esquemas de integración existentes. A los PMA se les mantienen las preferencias no recíprocas. En realidad, bajo la iniciativa de la Comisión Europea "Todo menos armas", los PMA (miembros, o no, del grupo ACP) se benefician de una entrada, libre de aranceles, al mercado europeo para casi todos sus productos desde 2001. Esta nueva cooperación comercial se debe acompañar de una adecuada cooperación financiera y técnica encaminada al éxito de las futuras relaciones comerciales CE-ACP.

II.3- Cooperación para la financiación del desarrollo

Los recursos aportados por los Estados miembros de la CE al primer Protocolo financiero del Acuerdo de Cotonú se han concretado en un nuevo fondo, el 9º FED, con un importe de 13.800 millones de euros sobre la base de las contribuciones que se recogen en el cuadro 3. En términos reales, el volumen de recursos de este nuevo Fondo es inferior al anterior (el 8º FED)¹¹⁶.

¹¹⁶ Salama, C.M. y Dearden S. J.H., 2001.

Cuadro 3: Claves de reparto de las aportaciones de fondos entre los Estados miembros de la CE (9º FED).

(Cifras en millones de ecus.)

Países	Importe	%
Alemania	3.223,68	23,4
Austria	365,70	2,7
Bélgica	540,96	3,9
Dinamarca	295,32	2,1
España	805,92	5,8
Finlandia	204,24	1,5
Francia	3.353,40	24,3
Grecia	172,50	1,3
Irlanda	85,56	0,6
Italia	1.730,52	12,5
Luxemburgo	40,02	0,3
Países Bajos	720,36	5,2
Portugal	133,86	1,0
Reino Unido	1.751,22	12,7
Suecia	376,74	2,7
TOTAL	13.800	100

Fuente: Acuerdo Interno entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y la administración de la ayuda comunitaria con arreglo al protocolo financiero del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros firmado en Cotonú (Benin) el 23 de junio de 2000 y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la cuarta parte del Tratado CE (artículo 1).

A partir de dicho importe, 13.500 millones de euros se destinan a las economías ACP (véase el cuadro 4) y 175 millones de euros se asignan a los países y territorios de ultramar. Los restantes 125 millones de euros se dirigen a la Comisión Europea para financiar los costes vinculados a la ejecución del FED.

Cuadro 4: El Protocolo financiero. Período 2000-07.

(Millones de euros.)

• Recursos financieros destinados a los países ACP = 25.100

* 9º FED = 13.500

- desarrollo a largo plazo⁽¹⁾ = 10.000
- cooperación e integración regionales = 1.300
- facilidad de inversiones = 2.200

* Saldo restante de anteriores FED = 9.900

* BEI = 1.700

⁽¹⁾ Dicha dotación incluye:

- Centro para el Desarrollo de la Empresa (CDE) = 90
- Centro para el Desarrollo de la Agricultura (CTA) = 70
- Asamblea Parlamentaria Paritaria = 4

• Recursos financieros dirigidos a los PTU = 195

* 9º FED = 175

* BEI = 20

Fuente: Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Anexo I).

Respecto a la utilización de los fondos del FED, se ha reducido el número de partidas financieras que se fueron creando gradualmente a lo largo de los sucesivos Convenios de Lomé, ante la elevada rigidez y diversidad que suponía el mantenimiento de las mismas. En el Acuerdo de Asociación se ha impuesto la necesidad de simplificar y racionalizar los medios financieros.

Así, según el cuadro 4, se observa que los recursos financieros del 9º FED asignados a los Estados ACP ya no se distribuyen entre la ayuda programable¹¹⁷ y la ayuda que no es programable¹¹⁸. Ahora, todas las líneas

¹¹⁷ La ayuda que se reparte entre los países mediante la programación indicativa al inicio del Convenio.

¹¹⁸ La ayuda que no es susceptible de un reparto *a priori* porque se refiere a mecanismos específicos de asistencia, como el apoyo al ajuste estructural, la ayuda humanitaria y la financiación de las oscilaciones de los ingresos de exportación.

de financiación pasan a incluirse en un único fondo de subvenciones destinado a fomentar el desarrollo a largo plazo del grupo ACP, atendiendo a las necesidades y las prioridades del momento. Por lo tanto, todas las áreas financieras específicas del Convenio anterior dejan de ser partidas separadas con un presupuesto concreto, para incluirse en un gran volumen de recursos, que alcanza la cifra de 10.000 millones de euros, orientado, en general, a la promoción del desarrollo a largo plazo.

En consecuencia, se han simplificado las líneas financieras del FED, aunque esto no significa que hayan desaparecido, sino que las mismas se han integrado en un gran fondo que se administra de acuerdo con el nuevo proceso de programación¹¹⁹ -que se analiza más adelante-. Excepcionalmente, los sistemas STABEX y SYSMIN han sido sustituidos por un único mecanismo de apoyo en situaciones de fluctuaciones de los ingresos de exportación en el corto plazo procedentes, en particular, de productos agrícolas y mineros¹²⁰. De este modo, a lo largo de las negociaciones del actual Acuerdo, la posición de la CE, asentada en la racionalización de las partidas financieras, se ha impuesto finalmente al mandato del grupo ACP, basado en la conservación de las mismas y, especialmente, en la mejora de los sistemas STABEX y SYSMIN.

Aparte del gran fondo de recursos financieros orientado al desarrollo a largo plazo, se ha mantenido una segunda partida presupuestaria no reembolsable centrada en la cooperación y la integración regionales -tal y como ya figuraba en los Protocolos financieros asignados a los Convenios de Lomé-. Por último, se ha cerrado el abanico de partidas financieras bajo el 9º FED con la asignación de una nueva línea financiera, de 2.200 millones de euros, bajo el nombre de facilidad de inversiones.

¹¹⁹ Aunque cada una mantiene su propia lógica y sus características.

¹²⁰ Por este motivo, los recursos remanentes de los instrumentos correspondientes al STABEX y al SYSMIN se han tenido que transferir gradualmente a la cuenta especial del FED. (Decisión nº 1/2000 del Consejo de Ministros ACP-CE de 27 de julio de 2000 relativa a las medidas transitorias en vigor a partir del 2 de agosto de 2000 y hasta la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación ACP-CE, 01.08.2000).

Ese nuevo instrumento apoya, en forma de préstamos o capitales de riesgo¹²¹, las inversiones del sector privado en cualquier sector económico, sobre todo de infraestructura económica y tecnológica, con la finalidad de promover el desarrollo del sector privado. Además, este mecanismo financiero pretende estimular la movilización de recursos locales en el largo plazo a partir del fortalecimiento de los mercados de capitales, como también de la atracción de inversores privados extranjeros hacia los proyectos de inversión en los Estados ACP.

Por consiguiente, los beneficiarios no sólo son los pequeños negocios y las empresas sometidas a un proceso de privatización, sino también las instituciones financieras locales. La facilidad de inversiones es el único instrumento con cargo al FED, que es gestionado por el BEI, y se constituye como un fondo rotatorio que debe ser sostenible desde el punto de vista financiero. Por lo tanto, este mecanismo opera bajo criterios de retorno de los recursos claramente definidos.

Esa nueva línea financiera dirigida al soporte de los agentes privados es un ejemplo de la reestructuración de la estrategia europea en favor del desarrollo y el apoyo al sector privado en las economías ACP¹²². En conjunto, la Comisión Europea ha establecido cuatro facilidades para implementar la nueva estrategia en favor del progreso de los agentes privados (véase el recuadro 4).

¹²¹ Bajo las modalidades, sobre todo, de participación equitativa y provisión de cuasi-capital.

¹²² Comisión Europea, *Estrategia de la Comunidad Europea para el desarrollo del sector privado en los países ACP*, 20.11.1998. Las características principales de esta estrategia consisten en: cooperar con los países ACP para mejorar el clima de las inversiones y las actividades del sector privado; colaborar con las organizaciones empresariales ACP para reforzar la eficacia en el suministro de servicios a sus miembros y mejorar el diálogo con el gobierno; favorecer el incremento de la productividad y la competitividad del sector privado ACP a partir de servicios de apoyo financiero, técnico y profesional; canalizar flujos financieros privados a favor de las empresas de las economías ACP; e implicar al sector privado de la CE en el desarrollo del sector privado de los Estados ACP.

Recuadro 4: Los nuevos instrumentos financieros disponibles para el sector privado de los países ACP.

Además del instrumento de facilidad de inversiones, la Comisión Europea ha impulsado otros tres mecanismos financieros en favor del desarrollo del sector privado, financiándose con recursos del FED. Éstos se resumen, brevemente, a continuación.

1- DIAGNOS (1999). En este instrumento participan los gobiernos ACP, las organizaciones regionales y la Comisión Europea. Su finalidad es identificar los desequilibrios macroeconómicos que impiden un clima adecuado para estimular la inversión, y diseñar programas regionales encaminados a desarrollar el sector privado de la región. Se ayuda a los gobiernos ACP a diseñar un plan para desarrollar el sector privado, teniendo en cuenta un marco institucional y normativo correcto como una política de diálogo, sobre todo, con los representantes del sector privado. Hasta ahora, se ha aplicado un primer programa 1999-2000 con una dotación de 2 millones de euros.

2- Export Business Assist Scheme (EBAS) (1999). Este mecanismo se encamina a aumentar la competitividad del sector privado de los países ACP a partir de ofrecer y financiar servicios financieros y no financieros dirigidos a dicho sector. El programa pretende mejorar la capacidad de los intermediarios privados financieros y no financieros, para que sean capaces de ofrecer servicios especializados a otras empresas y, como resultado, favorecer la competitividad de estas últimas. Los beneficiarios pueden ser todas las empresas privadas de los países ACP proveedoras de servicios empresariales tanto a nivel nacional como regional. El esquema financia un 50 por ciento del coste del servicio de consulta, y los beneficiarios están obligados a pagar una tercera parte del coste con sus propios recursos. El resto puede proceder de otras organizaciones o donantes. Hasta la actualidad, se ha llevado a la práctica un primer programa 1999-2002 a partir de una dotación de 20 millones de euros.

3- EC-ACP Partnership Programme for the Promotion of Investment and Technology Flows to the ACP Countries (PROINVEST) (2001). Su objetivo es facilitar y financiar la inversión empresarial en el área ACP. Este instrumento se orienta a incrementar los niveles de inversión en los países ACP y a promover contactos entre empresas ACP y europeas. También se centra en fortalecer la capacidad de las organizaciones empresariales intermediarias que promocionan la inversión e intervienen en la política

de diálogo con los gobiernos. Por eso, los principales beneficiarios son pequeñas empresas, organizaciones intermediarias y consultores privados ACP. Una tercera parte de los recursos disponibles se dirigen a los intermediarios locales de promoción de inversiones, consultores locales, cámaras de comercio, etc. Este programa se administra por el Centro para el Desarrollo de la Empresa (CDE). El primer programa tiene una duración de siete años (de 2001 a 2007) y con una línea financiera de 110 millones de euros.

Fuentes: Van Hove K. y Solignac H.-B., 1999. European Centre for Development Policy Management, *Cotonou Infokit. Instruments for the Private Sector*, 2001.

El saldo restante de anteriores FED, que asciende a 9.900 millones de euros, se ha transferido al 9º FED¹²³. Así, se prevé que la suma total del actual Protocolo financiero CE-ACP, de 25.100 millones de euros, permita cubrir las necesidades financieras más allá del período quinquenal, esto es, desde 2000 hasta 2007.

Por lo que respecta a los recursos del BEI, el Banco va a facilitar hasta 1.700 millones de euros en forma de préstamos para financiar proyectos y programas destinados a fomentar el sector privado en todas las áreas de la economía. Con esta finalidad, se espera que el BEI mantenga estrechas relaciones con las instituciones financieras (privadas, nacionales o regionales) que operan en los Estados ACP.

Por otra parte, se han asignado alrededor de 1.000 millones de euros¹²⁴ del presupuesto comunitario para financiar operaciones que se inscriben en los ámbitos de: la cooperación a través de ONG, ayuda alimentaria, protección del medio ambiente, defensa de la democracia y de los derechos humanos, lucha contra el SIDA, entre otros.

¹²³ Aún así, los recursos destinados con anterioridad al programa indicativo de un Estado o una región ACP, continuarán encaminados al mismo país o la misma región.

¹²⁴ Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne, *Remarques sur le budget. Les lignes budgétaires*, 2001.

Respecto a la programación de la ayuda, el actual Acuerdo recoge un nuevo método con el ánimo de asegurar una mayor eficacia, coordinación y coherencia de la ayuda europea en cada país ACP, teniendo en cuenta las características y la situación de cada uno de ellos. Este nuevo método fue debido, principalmente, a la realidad contrastada de que la ejecución de los anteriores FED se retrasaba durante años, y de que existían marcadas diferencias entre los Estados ACP a la hora de gestionar los fondos recibidos.

Las principales modificaciones del nuevo método de planificación de la ayuda son la elaboración de la estrategia de apoyo al país¹²⁵, el nuevo régimen de la CE para asignar los recursos financieros y la posibilidad de revisar los fondos cada año, a mitad y a final del período quinquenal, tanto al alza como a la baja¹²⁶. Sin embargo, la división de las competencias entre la Comisión Europea y los Estados ACP en los ámbitos de la programación, la ejecución y la evaluación de la ayuda financiera se ha mantenido esencialmente invariable.

Esa serie de modificaciones en la programación de la ayuda dirigida a cada país ACP, se repite prácticamente a la hora de programar la ayuda a nivel regional. La única diferencia es que este último tipo de programación puede englobar las operaciones que benefician a dos o más Estados ACP, a su totalidad, o a un organismo regional en el que participen como mínimo dos países ACP.

En resumen, se mantienen las mismas fuentes financieras de la cooperación europea para el desarrollo del grupo ACP que en las etapas anteriores: el FED, el BEI y determinadas partidas del presupuesto comunitario. Sin embargo, los

¹²⁵ Cada Estado ACP interesado y la CE elaboran conjuntamente la llamada estrategia de apoyo al país, que incluye básicamente, un análisis de las necesidades del país en cuestión junto a un esquema de la estrategia de desarrollo de dicho país a medio plazo (artículo 2, anexo IV).

¹²⁶ Este nuevo proceso de revisión causó una importante preocupación a los países ACP durante las negociaciones del Acuerdo, pues consideraron que se contradecía con el principio de la previsión y la seguridad sobre las asignaciones de los recursos. El grupo ACP defendió a toda costa que los "malos" ejecutores no debían sufrir recortes en sus asignaciones teóricas. Pero, finalmente, los Estados ACP aceptaron la posibilidad de revisión a la baja de los recursos, siempre y cuando los parámetros que se utilizaran para la evaluación fueran previamente acordados, conocidos y valorados de forma transparente.

recursos quinquenales del FED ya no se desglosan por partidas financieras específicas, sino que se ha creado un gran fondo con el ánimo de ir utilizándolo según las necesidades y las prioridades que surjan en las economías ACP. Con ello se busca facilitar un uso más flexible, selectivo y simple de los recursos financieros disponibles, con la ayuda de un nuevo método de programación de los recursos financieros, para que sean más coherentes con la estrategia de desarrollo de cada país ACP. Solamente se han creado dos líneas financieras específicas para promover la cooperación y la integración regionales, por un lado, y fomentar las inversiones del sector privado, por otro lado.

II.4- Áreas de cooperación al desarrollo

La creación de un marco coherente de apoyo a la estrategia integrada de desarrollo de los países ACP requiere de la actuación en un amplio abanico de áreas de cooperación. En esta línea, se deben abarcar cuestiones institucionales, económicas, sociales, culturales y medioambientales del desarrollo.

Según el artículo 60, el ámbito de aplicación de la financiación CE-ACP incluye, entre otras, las acciones siguientes: las medidas dirigidas a reducir la carga de la deuda y los problemas de la balanza de pagos; las reformas estructurales y de políticas económicas; las actuaciones encaminadas a contrarrestar los efectos negativos causados por la inestabilidad de los ingresos de exportación; las políticas y las reformas sectoriales; el desarrollo institucional y el refuerzo de la capacidad; los programas de cooperación técnica; y la ayuda humanitaria y la asistencia de emergencia. A continuación, se describen, únicamente, aquellas áreas de actuación que presentan los cambios más relevantes en relación al último Convenio de Lomé.

II.4.A- El desarrollo institucional y de la capacidad (artículo 33)

La nueva cooperación CE-ACP concede un mayor apoyo a los esfuerzos de los Estados ACP para reforzar las estructuras, las instituciones y los procedimientos que contribuyen al fomento de la democracia, la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la promoción del Estado de Derecho y la garantía de una gestión transparente y responsable en el conjunto de las administraciones públicas (*good governance*). Se prevé la utilización de medios financieros para respaldar el respeto de dichos temas políticos e institucionales.

Asimismo, la cooperación debe contribuir a mejorar la capacidad del sector público con relación a la previsión, el diseño y la aplicación de las políticas económicas, sociales y medioambientales, entre otras áreas. En particular, se pretende crear la capacidad necesaria para llevar a cabo una política de descentralización que permita la participación de los agentes no estatales (el sector privado, los interlocutores económicos y sociales, y la sociedad civil bajo todas sus formas) en el proceso de desarrollo.

Los participantes no gubernamentales también deben recibir un apoyo para el refuerzo de sus capacidades. La finalidad es aumentar sus competencias en lo referente, sobre todo, a su organización y su representación, y a la creación de sistemas de consulta entre dichos actores y las autoridades públicas, además de facilitar alianzas estratégicas.

Destaca, también, dentro de esta provisión, el soporte destinado a mejorar la capacidad de negociación de los países ACP en las negociaciones comerciales con la propia CE, por un lado, y en la OMC, por otro lado. En este último sentido, sólo 33 países ACP tienen representación en Ginebra, de ahí que sea necesario fomentar estrategias conjuntas entre los Estados ACP para conseguir una mayor influencia en las negociaciones que se realizan en la Organización.

II.4.B- Financiación de las fluctuaciones de los ingresos de exportación en el corto plazo: FLEX (artículo 68)

Estos recursos financieros FLEX se deben activar cuando la inestabilidad de los ingresos de exportación de productos agrícolas y mineros, en particular, pueda poner en peligro las exigencias de financiación del desarrollo y la aplicación de políticas macroeconómicas y sectoriales. La variabilidad de dichos ingresos puede ser debida tanto a fluctuaciones a corto plazo de la oferta y/o el precio¹²⁷. En el reciente Acuerdo se establece que esta ayuda financiera debe proceder de los fondos programables para el desarrollo a largo plazo del país. Esto significa que han desaparecido los apartados financieros específicos para el sistema de estabilización de ingresos de exportación de productos básicos agrícolas (STABEX), como para el mecanismo de financiación especial de productos mineros (SYSMIN)¹²⁸.

Tampoco se especifica una lista de productos agrícolas y mineros cubiertos por el sistema de apoyo, sino que atañe a cualquier bien que pueda causar pérdidas significativas en los ingresos de exportación de los países ACP. Con ello, se pretende superar el defecto de los antiguos mecanismos de limitarse a un conjunto reducido de bienes y de países. Por otra parte, se han modificado los criterios de concesión de la ayuda que de este nuevo régimen pueden recibir las economías ACP con el objetivo de simplificar el procedimiento de opción a esta ayuda (artículo 9, anexo II).

Así, para poder optar a dichos recursos, el Estado ACP ha de experimentar una pérdida del 10 por ciento (o del 2 por ciento en el caso de los PMA) en los ingresos de exportación de un determinado producto, respecto de la media aritmética de los ingresos obtenidos en los tres primeros años de los cuatro períodos anteriores al año de aplicación. O bien, el mismo porcentaje de pérdida sobre los ingresos de exportación del conjunto de productos agrícolas o mineros, respecto al mismo período de referencia, cuando los ingresos de

¹²⁷ Debido a variaciones de los precios internacionales, años de escasa producción, descenso de las cantidades exportadas o fluctuaciones de las cotizaciones de las divisas.

¹²⁸ Mecanismos vigentes desde el Primer y el Segundo Convenio de Lomé, respectivamente.

exportación agrícola o minera representen más del 40 por ciento de los ingresos totales de exportación.

Además, el cumplimiento de cualquiera de los dos criterios anteriores está supeditado a que se produzca un aumento del 10 por ciento en el déficit público respecto del programado para el año en cuestión o previsto para el año siguiente. Sin perjuicio de lo anterior, el derecho a recibir esta ayuda está limitado a cuatro años sucesivos.

II.4.C- Apoyo a las políticas sectoriales

El Acuerdo de Asociación CE-ACP incluye toda una serie de políticas y reformas sectoriales de tipo económico, social y transversal que, durante el Convenio de Lomé, se habían tratado de forma aislada con una asignación financiera concreta. Por lo que respecta al desarrollo económico sectorial (artículo 23), se continúa apoyando una gran variedad de actividades económicas. En concreto, se especifican los sectores agrícola, pesquero, industrial, minero, energético y del comercio. Respecto a este último ámbito, se concede, además, una creciente importancia a aspectos vinculados con el comercio, en particular, los temas del medio ambiente y de la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Asimismo, se da una especial atención a la promoción y la protección de la inversión y al desarrollo del sector privado (artículos 21 y 74-78). En cuanto a la promoción y la protección de las inversiones, la cooperación CE-ACP pretende crear un entorno propicio a la inversión privada para favorecer la construcción de un sector privado dinámico y competitivo. Para ello, ambas Partes del Acuerdo deben adoptar medidas de cara a estimular las inversiones privadas, según sus respectivas competencias.

En esa línea, se tiene que reforzar la capacidad de las instituciones nacionales de promoción de inversiones. Se debe divulgar información sobre las oportunidades de inversión en las economías ACP y se ha de fomentar la cooperación entre las empresas privadas CE-ACP. Se debe facilitar un uso

creciente de las garantías de inversión para aumentar la confianza de los inversores. También, los Estados ACP y la Comunidad Europea afirman la importancia de alcanzar acuerdos de promoción y protección de las inversiones, en interés mutuo, que puedan constituir la base de los sistemas de garantía.

Respecto al desarrollo del sector privado, el Acuerdo contempla distintas medidas. Entre ellas, destacan las que se orientan a mejorar el acceso y la calidad de los servicios financieros y no financieros ofrecidos a las empresas mediante la modernización del sector financiero, el buen funcionamiento de los mercados de capitales y el refuerzo de instituciones empresariales prestatarias de servicios no financieros de apoyo a las empresas. Además, sobresalen las actuaciones destinadas al desarrollo y la transferencia de tecnologías y conocimientos técnicos, y a la financiación y el apoyo a la creación, el establecimiento, la ampliación, la modernización o la privatización de las empresas.

El Centro para el Desarrollo de la Empresa (CDE) es la prolongación del antiguo Centro para el Desarrollo Industrial (CDI), que se constituyó en 1977 bajo Lomé I. Este organismo opera en el marco del Acuerdo de Cotonú (artículos 1 y 2 del anexo III) y sus actuaciones son financiadas por el FED. La finalidad de esta institución conjunta CE-ACP es asegurar y tutelar el desarrollo de las empresas y las organizaciones profesionales del sector privado de los países ACP.

El CDE es el organismo especializado en el desarrollo del sector privado ACP mediante la prestación de servicios de carácter no financiero a empresas ACP para aumentar su competitividad, fomentar la inversión, promover el desarrollo y la transferencia de tecnología, informar sobre las oportunidades de la actividad comercial, y fomentar, especialmente, la asociación entre empresas de la CE y de los ACP en todos los sectores económicos. El CDE proporciona hasta las dos terceras partes del coste de la asistencia, pero no suministra financiación a la inversión. Su contribución financiera a una compañía no puede superar los 100.000 euros por año. Dispone de una

dotación financiera de 90 millones de euros en el actual Protocolo financiero - véase, de nuevo, el cuadro 4-.

En el ámbito social (artículo 25), se continúa cooperando para avanzar en las áreas de la educación, la salud y la nutrición, las cuestiones demográficas, la lucha contra el SIDA, el acceso a las viviendas, etc.. Por otra parte, la cooperación CE-ACP contribuye en el refuerzo de las cuestiones temáticas o de carácter transversal. En este sentido, destacan los temas vinculados con la necesidad de mejorar la participación de las mujeres en la vida política, económica y social (artículo 31); la práctica de las políticas de los recursos naturales y del medio ambiente (artículo 32); y el desarrollo institucional y de la capacidad de todos los actores de la cooperación (artículo 33) -este último ya se ha comentado al inicio de esta sección-.

II.4.D- Soporte a la aplicación de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales (artículo 22)

El actual Acuerdo concede una mayor importancia al apoyo de los esfuerzos de los Estados ACP para aplicar unas políticas fiscal y monetaria adecuadas. Se pretende que se haga un uso eficaz y equitativo del presupuesto público y un control de la inflación, reduciendo los desequilibrios internos y externos de las economías ACP.

Pero no sólo se considera esencial el diseño correcto de políticas macroeconómicas, sino también la realización de determinadas reformas estructurales con vistas a promover la inversión, la actividad empresarial y el empleo. Entre dichas reformas se mencionan la liberalización de los regímenes de comercio y tipos de cambio, la reforma del mercado laboral, el progreso de los sistemas financieros, la mejora de la calidad de los servicios privados y públicos, y promover la cooperación y la integración regionales.

II.4.E- Cooperación e integración regionales (artículos 28, 29 y 30)

Desde el inicio del Convenio de Lomé, la Comunidad apoyó distintas formas de cooperación regional y subregional dentro del área ACP en base a la

actuación en una amplia gama de ámbitos funcionales y temáticos, que han permitido abordar problemas comunes y explotar economías de escala. En el artículo 30 del Acuerdo, se establece que se debe continuar con la cooperación regional, principalmente, en los siguientes ámbitos económicos y sociales: las infraestructuras, sobre todo de transportes y comunicaciones, el medio ambiente, la salud y la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico, y la preparación ante catástrofes y su mitigación.

Se debe intervenir, además, en ámbitos políticos como la prevención y la solución de conflictos, la protección de los derechos humanos y la democratización, y la creación de redes de participantes no gubernamentales. En particular, son significativos los ámbitos referentes a la limitación de armamento, la lucha contra la droga, el crimen organizado y la corrupción.

En general, se especifica que las acciones a realizar en el ámbito de la cooperación regional deben ser acompañadas por medidas que fomenten la integración regional. Con ello, se pretende acelerar la diversificación de las economías ACP, desarrollar el comercio *inter* e *intra* ACP¹²⁹, incentivar el desarrollo económico tanto en cada uno de los Estados como en las regiones ACP, y promover la inserción de las economías ACP en el sistema económico mundial.

Con esa finalidad, se considera fundamental desarrollar y fortalecer las capacidades de las organizaciones de integración económica regional del área ACP; realizar reformas sectoriales en el ámbito regional; e incentivar las inversiones transfronterizas y otras iniciativas de integración económica regional. Al mismo tiempo, se deben apoyar medidas encaminadas a liberalizar las corrientes comerciales y de pagos; y a fomentar la participación de los PMA en los mercados regionales; sin olvidar los costes transitorios que la integración representa sobre los recursos presupuestarios y la balanza de pagos.

¹²⁹ Hoy en día, el comercio intrarregional en el área ACP representa sólo un 10 por ciento del conjunto de las importaciones y las exportaciones realizadas por parte de las economías ACP (Comisión Europea, *EU-Africa Caribbean Pacific (ACP) trade relations. Key facts and figures*, 2003).

II.4.F- Apoyo a la reducción de la deuda externa (artículo 66)

En el actual Tratado, ambas Partes declaran estar dispuestas a seguir intercambiando opiniones en los debates internacionales sobre el problema general de la deuda externa. Además, la CE y los Estados ACP convienen en utilizar medios previstos en el Acuerdo para participar en las iniciativas de reducción de la deuda aprobadas en el ámbito internacional, con el fin de aligerar la carga que ésta supone en las economías ACP.

Según la línea de actuación iniciada en Lomé IV, se concede, también, asistencia técnica para encontrar soluciones al endeudamiento y a los problemas de balanzas de pagos, y para ayudar a los países ACP a utilizar técnicas e instrumentos flexibles de gestión de la deuda. Asimismo, los Estados ACP podrán utilizar recursos del FED de cara a facilitar la realización del servicio de la deuda resultante de los préstamos procedentes del BEI¹³⁰, según las modalidades que se convengan individualmente con la Comisión Europea.

II.4.G- La cooperación política

El pilar fundamental de los Convenios de Lomé fue la cooperación económica y comercial, tal y como lo refleja el régimen de concesiones arancelarias otorgado a los productos originarios ACP, o la creación de mecanismos financieros de estabilización de los ingresos de exportación de productos básicos ACP. Tras el Tratado de Maastricht, la Comunidad también adoptó una posición activa en los temas políticos, consiguiendo que las cuestiones referentes a la democracia y el Estado de Derecho fueran tratadas como elementos esenciales en el Cuarto Convenio de Lomé revisado.

¹³⁰ Como también, los recursos vinculados a la modalidad de capital de riesgo que gestiona el Banco.

El actual Acuerdo de Asociación CE-ACP amplía y profundiza la dimensión política hasta tal punto que se sitúa en un lugar central en la nueva cooperación. Se le dedica, por primera vez, un título específico -véase el anexo 4- que recoge los artículos 8-13, los cuales regulan las novedades que se mencionan a continuación.

Según estas disposiciones, el actual Acuerdo se orienta a fortalecer la base política de las relaciones CE-ACP. Para ello, se amplía la política de diálogo cubriendo una variedad de temas políticos, algunos de los cuales se habían mantenido fuera de la cooperación al desarrollo tradicional, como son la paz y la seguridad, el comercio de armas y las migraciones. Es intención de ambas Partes profundizar la dimensión política del Acuerdo sobre la base de que las instituciones paritarias CE-ACP desempeñen un papel más efectivo a la hora de abordar estos temas, teniendo en cuenta la participación de los actores no gubernamentales.

En el artículo que se regula el diálogo político (artículo 8), se establece que la política general a favor de la paz, la prevención y la resolución de conflictos y la estabilidad democrática debe ocupar un lugar central en el diálogo político. Se ha alcanzado el compromiso de ejercer una política integrada y dinámica que permita la prevención de enfrentamientos y de intensificación de la violencia en situaciones críticas, con el fin de alcanzar una solución pacífica a los desacuerdos existentes (artículo 11).

Las actividades en este ámbito se centran, ante todo, en reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la administración de los asuntos públicos, en establecer mecanismos efectivos de conciliación pacífica de intereses de los distintos segmentos sociales y en promover una sociedad civil activa y estructurada. También destaca, entre las acciones incluidas a favor de este objetivo, la limitación de los gastos militares y del comercio de armamento a un nivel adecuado.

Respecto al tema de la emigración (artículo 13 (1)), las Partes consideran que la asociación debe ofrecer un tratamiento justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en sus territorios. Ello implica diseñar una

política de integración que ofrezca derechos y obligaciones comparables a los de sus ciudadanos, para evitar la discriminación en los ámbitos económico, social y cultural (artículo 13 (2)).

En cuanto a la cuestión crítica de la inmigración ilegal (artículo 13 (5)), se establece que cada Estado ACP debe aceptar el retorno de sus nacionales que residen ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la CE, a petición de este último y sin necesidad de trámites. La misma obligación incumbe a cada uno de los Estados miembros de la Comunidad respecto al retorno de sus nacionales que se encuentren ilegalmente en algún Estado ACP. A petición de una de las Partes, se han de iniciar negociaciones orientadas a celebrar acuerdos bilaterales, según los principios correspondientes del derecho internacional, para regular las condiciones específicas de readmisión y retorno de sus nacionales. Pero, si se diera el caso de que no se ha concluido un acuerdo sobre la readmisión y el retorno de nacionales, no se impedirá el cumplimiento de la obligación general de retorno.

Por otra parte, desde el inicio de las negociaciones del actual Acuerdo, la CE quiso incluir el tema del buen gobierno como elemento esencial (artículo 9), de modo que su violación pudiera acarrear la suspensión de la ayuda¹³¹. Después de largas discusiones, dicho tema fue aceptado como elemento fundamental, lo que significa que por sí sólo no constituye un motivo de suspensión de la asistencia. Sin embargo, ambas Partes han acordado que los casos serios de corrupción pueden activar un proceso de consulta que puede finalizar en suspensión de la ayuda, como medida de último recurso.

Así pues, el tratamiento que el Acuerdo de Cotonú otorga a la cuestión del buen gobierno representa un cambio radical respecto al que se concedía en el Cuarto Convenio de Lomé revisado. En dicho Convenio, se mencionaba únicamente el aspecto del *good governance* como "un objetivo particular de

¹³¹ El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la consolidación de la democracia basada en el Estado de Derecho, ya fueron considerados como elementos esenciales en el Cuarto Convenio de Lomé revisado. Así que el actual Acuerdo ofrece prácticamente el mismo tratamiento al conjunto de los ya considerados elementos esenciales.

las acciones de cooperación"¹³², sin introducir ninguna medida de condicionalidad.

Asimismo, se ha introducido una interesante innovación concerniente a la creación de un proceso de consulta sobre la coherencia de las políticas comunitarias y su repercusión en la aplicación del Acuerdo (artículo 12). En este sentido, cuando la Comunidad tome una medida que pueda influir en los intereses de los Estados ACP, les debe informar de ello con suficiente antelación. Inmediatamente, se pueden celebrar consultas con los países ACP -a petición de los mismos- para considerar sus preocupaciones en cuanto al efecto de la medida, antes de la decisión final. En el peor de los casos, si la CE no está de acuerdo con las observaciones realizadas por los países ACP, debe informarles lo antes posible indicando sus motivos.

A modo de resumen, se sigue actuando en las áreas de cooperación establecidas en el último Convenio de Lomé. Pero se concede una mayor importancia a aquellos ámbitos que se consideran importantes para un buen funcionamiento de las futuras relaciones comerciales CE-ACP a partir de 2008. En particular, destacan las áreas de la cooperación e integración regionales, el apoyo a favor de la aplicación de políticas macroeconómicas y reformas estructurales adecuadas, y la promoción y la protección de inversiones y el desarrollo del sector privado. En general, no sólo se pretende reforzar la actuación en ámbitos de cooperación económica y comercial. Se da un especial énfasis a los temas de cooperación política y de desarrollo humano y social, los cuales se promueven en un gran conjunto de iniciativas de desarrollo.

II.5- Retos en la aplicación del actual Acuerdo

No hay duda alguna de que el actual Acuerdo recoge modificaciones significativas, por lo que se espera que se modernicen las relaciones entre los Estados ACP y la CE. Pero se trata de un acuerdo jurídico de carácter global

¹³² Artículo 5 (1) del Cuarto Convenio de Lomé revisado.

que, desde el momento de su puesta en práctica, un conjunto de retos está surgiendo respecto a su propia aplicación.

Los objetivos prioritarios del Acuerdo de Asociación CE-ACP son la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza¹³³, de forma consistente con el desarrollo sostenible, y la inserción gradual de las economías ACP en las relaciones económicas internacionales (artículo 1). De este modo, todos los instrumentos de la cooperación, incluidos los próximos acuerdos de asociación económica, deben orientarse hacia este gran fin.

En aras a avanzar a favor de los grandes objetivos establecidos en el Acuerdo, el artículo 95 establece que puedan realizarse revisiones del contenido del mismo cada cinco años (a excepción de la cooperación económica y comercial, que está sometida a un proceso específico de revisión). En conformidad con dicha disposición, en diciembre de 2003, la Comisión presentó al Consejo y a los Estados miembros los temas del Acuerdo de Cotonú que consideraba que se debían modificar. En febrero de 2004, se presentó al grupo ACP la propuesta de la CE relativa a la posible modificación del Acuerdo. Las negociaciones comenzaron tras su aprobación por el Consejo de Ministros CE-ACP en mayo de 2004, y deberán finalizar en febrero de 2005.

A continuación, se presenta una serie de cuestiones pendientes de respuesta de cara a conseguir una correcta aplicación de la nueva cooperación comercial, como también de la asistencia financiera, la programación de la ayuda y la cooperación política. En particular, se mencionan aquellos aspectos que están sobre la mesa en las actuales negociaciones para revisar las disposiciones del Acuerdo.

¹³³ En los anteriores Convenios de Lomé, el objetivo de reducción de la pobreza no se expresó tan claramente como en el presente Acuerdo de Cotonú. En el actual Acuerdo, además del énfasis otorgado en su primer artículo, se afirma, en su preámbulo, que el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema entre 1990 y 2015, constituye una meta clara y en la que se debe sustentar la cooperación CE-ACP.

II.5.A- Retos en la aplicación de la nueva cooperación comercial

Con la finalidad de ayudar a los Estados ACP a integrarse de forma progresiva y armoniosa en la economía mundial, y así reducir la pobreza, se ha diseñado la nueva cooperación comercial. Se espera que la liberalización recíproca comercial CE-ACP, con la consiguiente mayor participación esperada de los Estados ACP en la economía mundial, contribuya finalmente a elevar los niveles de vida de los segmentos de la población más pobres.

Las futuras relaciones comerciales CE-ACP se basan en una distinción geográfica por regiones, subregiones o países, dentro del grupo ACP, aunque a la vez manteniendo su unidad. Desde el principio de las negociaciones de los AAE, la CE ha defendido la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras con ciertos subgrupos de Estados ACP, compatibles con las reglas de la OMC. Al mismo tiempo, en aquellos temas de interés común para todos los Estados ACP, se ha considerado más fácil negociar colectivamente con la CE, en vez de forma individual, regional o subregional.

En consecuencia, los principios básicos sobre los que descansa la nueva cooperación comercial CE-ACP son una combinación de los principios de unidad y trato especial y diferenciado en el área ACP. Su finalidad es, por un lado, preservar los intereses y la participación activa del grupo ACP en el proceso de negociaciones (ante la CE y los organismos internacionales, como la OMC) y, por otro lado, adaptar la cooperación a la realidad y la especificidad de cada región ACP.

La introducción del principio de reciprocidad en los acuerdos de asociación económica CE-ACP va a implicar costes y beneficios para los países ACP. Entre los efectos inmediatos del proceso de integración económica, podrán ser significativos los menores ingresos fiscales ACP tras la supresión de los derechos de aduana sobre la importación de productos europeos. El efecto de la eliminación de los aranceles sobre los ingresos estatales dependerá, por supuesto, de la proporción del valor de los aranceles sobre el total de los

ingresos gubernamentales¹³⁴. Ello obligará, en general, a realizar considerables reformas fiscales y administrativas en los países ACP.

No obstante, entre los efectos dinámicos derivados de la integración regional, se espera que la aplicación de los AAE permita a las economías ACP afrontar los retos de la globalización económica y adaptarse progresivamente a las nuevas condiciones del comercio internacional. Esto se prevé sobre la base de la mejora de la capacidad productiva y comercial, del incremento del ahorro y de la mayor habilidad por fomentar la inversión doméstica y atraer inversiones del exterior, procedentes especialmente de la CE, además del aprovechamiento de oportunidades derivadas de las nuevas tecnologías.

Así pues, la distribución de los costes transitorios de ajuste y los beneficios que se percibirán a más largo plazo en el área ACP dependerá de la habilidad de cada país a la hora de ajustarse a la mayor competencia por parte de la CE. En este sentido, resultará fundamental, para el área ACP, aumentar la productividad y la competitividad en aquellos productos en los que tienen ventajas comparativas con relación a los europeos, como también, ingeniar una expansión de la inversión en productos y sectores con un elevado crecimiento potencial.

La Comisión Europea, el grupo ACP y diversos esquemas de integración regional han encargado estudios para evaluar los efectos estáticos y dinámicos derivados del comercio para cada región ACP. Pero, no se ha alcanzado una conclusión clara respecto a los costes y los beneficios que se derivarán de los AAE sobre los grupos regionales ACP. Ello es debido a que no se han podido comparar los resultados de los estudios, al utilizar diferentes metodologías e hipótesis entre sí y por la poca calidad estadística de los datos utilizados sobre las economías ACP¹³⁵. Merece destacar que, hoy en día, los AAE entre la CE y los grupos de países ACP representan los primeros casos de integración Sur-Sur-Norte en el mundo.

¹³⁴ A pesar de que hay poca información sobre este aspecto, se apuntan niveles de ingresos arancelarios entre un 20 y un 40 por ciento, lo que implica que habrá una caída sustancial de los ingresos públicos (McQueen M., 1998).

¹³⁵ McQueen M., 1999.

En particular, los efectos de la posible no renovación de los Protocolos específicos sobre productos básicos (el azúcar, los plátanos y la carne de vacuno y ternera) pueden llegar a ser muy significativos para los Estados ACP beneficiarios de los mismos. Su eliminación podrá afectar dramáticamente a los ingresos de exportación de algunas economías ACP ante la competencia directa de terceros Estados productores y exportadores de dichos productos agrícolas (por ejemplo, de los PMA, gracias a la iniciativa "Todo menos armas"). Sin embargo, se espera que la reducción recíproca de las barreras comerciales CE-ACP pueda conllevar beneficios directos a las economías ACP competitivas en la producción de estos productos sensibles en el medio y el largo plazo.

No hay que olvidar que para que los AAE sean compatibles con las normas de la OMC, éstos deben cubrir "sustancialmente todo el comercio" de bienes entre las Partes, según el artículo XXIV del GATT. Al mismo tiempo, deben tener una "cobertura sustancial por sectores", de acuerdo con el artículo V del GATS. De ahí que esta vaga expresión para definir los productos incluidos en los esquemas de integración económica ponga en cuestión si los productos agrícolas sensibles se incorporarán en las áreas de libre comercio CE-ACP y, en cualquier caso, bajo qué condiciones la CE estará dispuesta a abrir su sector agrícola a la competencia exterior¹³⁶.

El camino a seguir hacia el libre acceso al mercado europeo para los productos agropecuarios ACP dependerá, en realidad, de los resultados que se logren en la actual ronda de negociaciones multilaterales de la OMC sobre el comercio agropecuario (que forma parte de la Ronda de Doha). Estas negociaciones están resultando más difíciles de lo previsto y los plazos previamente establecidos en materia de comercio agrícola han sido incumplidos.

¹³⁶ La CE interpreta que la creación de un área de libre comercio compatible con las normas de la OMC debe cubrir alrededor de un 90 por ciento del comercio total, sin excluir ningún sector (Matambalya F. y Wolf S., 2001).

Por su parte, la CE está reformando algunas organizaciones comunes de los mercados de productos básicos, de acuerdo con la reforma de la PAC de 2003. Actualmente, la Comunidad está elaborando propuestas de reforma en mercados de especial interés para los países ACP (como es el caso del mercado europeo del azúcar). Este proceso de reforma está directamente influenciado por la reciente ampliación de la CE, como por los futuros resultados de las negociaciones en materia agrícola de la OMC y el problema de determinados aspectos del régimen europeo del azúcar cuestionados ante tal Organización.

Asimismo, se debe tomar en consideración la revisión del sistema europeo de preferencias generalizadas del que se puede favorecer el conjunto de PVD¹³⁷, como las implicaciones de la iniciativa "Todo menos armas" de la Comisión Europea en favor del grupo de PMA. Por su parte, podrán ser significativos los resultados que se alcancen en la intensificación de las relaciones comerciales y económicas entre la CE y terceras Partes tras la firma de recientes acuerdos de asociación.

En particular, los acuerdos de la CE con el MERCOSUR (1995), México (1997), Chile (2002) y con la mayoría de países de la Asociación Euromediterránea¹³⁸ podrán potencialmente erosionar algunos de los impactos de los AAE. Ello es así debido al hecho de que estas economías exportan ciertos productos que compiten con las exportaciones ACP al mercado europeo, teniendo presente que la CE les va a conceder un régimen arancelario muy similar al que pretende establecer con los países ACP¹³⁹. En realidad, hoy en día, más de dos terceras partes de las exportaciones ACP, siendo la mitad exportaciones de productos agrícolas, no se benefician de ninguna preferencia marginal, pues la

¹³⁷ El actual SPG se aplicará hasta el 31/12/2005, sobre la base de la Reglamento del Consejo (CE) nº 2501/2001.

¹³⁸ Los acuerdos bilaterales que han entrado en vigor son los de: Autoridad Nacional Palestina (en 1997), Túnez (en 1998) Israel (en 2000), Marruecos (en 2000). Otros dos acuerdos están firmados y pendientes de ratificación: Jordania (1997) y Egipto (2001). Por último, tres más se encuentran en vías de negociación: Argelia, Líbano y Siria (Granell F., 2002).

¹³⁹ Bjornskov C. y Krivonos E., 2001. Schiff M. y Winters L., 2002.

entrada libre de dichos productos al mercado europeo es para el conjunto de países en desarrollo¹⁴⁰.

En este momento, resulta difícil tener una idea clara sobre la situación comercial que prevalecerá a partir de principios de 2008. El Acuerdo de Cotonú ha delimitado el compromiso de ambas Partes por avanzar progresivamente en la asociación económica precisando, solamente, el calendario general de las negociaciones y de la aplicación de los AAE. En consecuencia, todavía está pendiente de respuesta cómo se van a realizar estos acuerdos, en el sentido de que, además de no concretarse los productos que quedarán cubiertos, no se especifican los regímenes de acceso aplicables por ambas Partes, ni los plazos previstos para el desarme arancelario, como tampoco se detallan los instrumentos financieros y técnicos que van a acompañar todo este proceso.

A pesar de que la CE está negociando AAE con grupos regionales ACP, no se ha resuelto la cuestión de qué se va a hacer con los Estados ACP que no son miembros de ninguna asociación formal o que no desean celebrar un AAE. Tampoco queda claro cómo la CE va a ofrecer un tratamiento diferenciado a favor de los PMA ACP que pertenecen a algún esquema de integración regional con otros Estados no considerados como menos avanzados, y que quieren configurar un área de libre cambio con la CE¹⁴¹. Respecto a la posibilidad de realizar acuerdos entre la CE y un solo país ACP, es probable que la Comunidad trate de formular AAE siguiendo la línea del Acuerdo CE-Sudáfrica, aunque existirán marcadas diferencias si se tienen en cuenta las mejores condiciones iniciales de desarrollo de Sudáfrica respecto a las correspondientes a la gran mayoría de los Estados ACP¹⁴².

En cualquier caso, existen claras dudas de que la mejor opción sea la de creación de esquemas de integración económica entre la CE y los Estados ACP

¹⁴⁰ Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA), *Cotonou, WTO: the challenge for ACP Agriculture*, 2003.

¹⁴¹ Éste es el caso, por ejemplo, de Malí y Burkina Faso, PMA que forman parte del esquema UEMOA.

¹⁴² Bjornskov C. y Krivonos E., 2001.

del continente africano en aras a conseguir una mayor integración de dichos países en el comercio internacional¹⁴³. Podría suceder que, con vistas a compensar la mayor competencia por parte de los productos europeos importados en las economías ACP, el resultado fuera un incremento de las restricciones a las importaciones de productos no procedentes de la Comunidad, dando lugar a un significativo efecto de desviación de comercio. De este modo, se aumentaría la elevada dependencia de la mayoría de las exportaciones africanas ACP en el mercado europeo. Además, el efecto de desviación de comercio podría ser superior al de creación, aunque estos países ACP podrían aumentar más los flujos comerciales con el exterior ante un proceso de liberalización comercial multilateral, en vez de limitarse al grupo de Estados de la CE.

Por lo que respecta a los países ACP del Caribe y el Pacífico, la situación es distinta debido a la mayor dependencia en mercados no europeos. Así, los países de la CARICOM podrían liberalizar su comercio con la CE y con los países de la Asociación de Libre Cambio de América del Norte (NAFTA). De la misma forma, podría suceder con relación a las economías de la región del Pacífico, las cuales mantienen un notorio flujo comercial con Australia y Nueva Zelanda.

En definitiva, todas estas cuestiones deben tenerlas presentes los países ACP a la hora de desarrollar su propia estrategia comercial¹⁴⁴ de negociación y aplicación de los AAE con la CE. En dicha estrategia, se deben identificar prioridades, concretar objetivos y determinar medidas eficientes de política comercial y de forma flexible para adaptarse a los cambios del entorno multilateral, regional o doméstico durante todo el proceso.

En esta línea, es necesario acrecentar las capacidades institucionales (*building capacity*) y de recursos humanos de los agentes públicos y privados de los

¹⁴³ Estas cuestiones entran dentro del gran debate académico sobre multilateralismo *versus* regionalismo. Entre los principales estudios sobre este ámbito de investigación, merece destacarse a: Bhagwati J., "Regionalism and Multilateralism: An Overview" (1999), y BM, *Trade Blocs* (2000).

¹⁴⁴ De acuerdo con el principio de apropiación (*ownership*) de los países ACP respecto a su estrategia de desarrollo.

países ACP, para que puedan actuar con eficacia en las negociaciones internacionales en la OMC y en cualquier otra instancia¹⁴⁵. Del mismo modo, se debe mejorar la capacidad institucional de las organizaciones de integración regional en el área ACP. Por su parte, se pone en duda que las capacidades de la CE sean suficientes para conducir simultáneamente varias negociaciones comerciales con diferentes grupos regionales ACP, además de las que la Comunidad pueda estar implicada con otras regiones y en el ámbito multilateral dentro de la OMC.

II.5.B- Retos en los ámbitos de la cooperación financiera, la programación de la ayuda y la cooperación política

Con vistas a lograr que los países y los grupos regionales ACP se beneficien de la creación de los acuerdos de asociación económica CE-ACP, se deben apoyar los esfuerzos con una adecuada asistencia financiera y técnica que facilite una práctica más flexible, estratégica y simple de los recursos financieros. Por eso, todos los instrumentos financieros que proveen ayuda en forma de subvenciones han sido reagrupados y racionalizados.

Como no se ha conseguido aumentar los recursos del 9º FED en términos reales, ha resultado ser de vital importancia incrementar la tasa de desembolsos. La experiencia adquirida desde la creación del Fondo ha mostrado que la utilización efectiva de la ayuda, expresada en volumen de desembolsos, ha sido inferior al nivel de la dotación establecida. Ante esta realidad, en los últimos años, la CE se ha comprometido a participar en iniciativas globales con vistas a responder con mayor flexibilidad ante las necesidades de los países ACP¹⁴⁶. Sin embargo, estos fondos globales han causado un problema interno de demasiada rapidez en el desembolso del FED

¹⁴⁵ En este sentido, la CE ha concedido apoyo financiero a los Ministros ACP presentes en las negociaciones de Doha en la OMC y, al mismo tiempo, ha asignado recursos destinados al refuerzo de la presencia de una oficina ACP en Ginebra (Programme Management Unit to Support the Integration of the ACP States into the Multilateral Trading System of the WTO, Bruselas, 2003).

¹⁴⁶ A modo de ejemplo, destaca el programa "Water Facility", aprobado por el Consejo de Ministros de la CE en marzo de 2004 y respaldado por el Consejo de Ministros CE-ACP en su reunión en Gabarone en mayo de 2004 (véase Comisión Europea, "World Water Day: EU agrees to set up new Water Facility to boost access to clean water and sanitation", 2004).

poniendo, además, en peligro el principio de apropiación de los Estados ACP respecto a su estrategia de desarrollo.

Por ello, la Comisión Europea considera que la ayuda europea dirigida a los países ACP mejoraría con una disciplina presupuestaria y unos mecanismos de reasignación más flexibles. En esta línea, dicha Institución propone integrar el FED en el presupuesto general de la CE¹⁴⁷. De ese modo, los fondos estarían disponibles sin necesidad de esperar a la ratificación de un Protocolo financiero y, además, la combinación de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo en el presupuesto comunitario facilitaría la cooperación regional entre los PVD pertenecientes, o no, al área ACP, proporcionando una mayor sinergia.

Por otra parte, existiría un único sistema de reparto de la carga entre los 25 Estados miembros de la CE, en lugar de dos mecanismos diferentes que serían más difíciles de utilizar, teniendo en cuenta que los nuevos países miembros no han establecido tradicionalmente relaciones con el grupo ACP. Se considera que dicha iniciativa es positiva en el sentido de que persigue una mayor simplificación y armonización de los procedimientos¹⁴⁸, pero, a la vez, existe la preocupación de que los fondos del FED pasen a asignarse de acuerdo con prioridades políticas a corto plazo. Actualmente, la propuesta de "presupuestarización" del FED se está analizando en el contexto de discusiones más amplias sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013¹⁴⁹.

Otra cuestión a tener en cuenta es que ni el personal de la Comisión Europea ni de los Estados ACP están familiarizados con el nuevo método de operación del actual Acuerdo. Por eso, la Comisión necesita preparar una estrategia para mejorar la entrega de los fondos a las economías ACP, centrada en la superación de estructuras administrativas complejas y en la descentralización de las decisiones operacionales a las delegaciones que están en el exterior. De

¹⁴⁷ Comisión Europea, COM(2003) 590 final.

¹⁴⁸ Así, la Comisión no tendría que seguir aplicando procedimientos de gestión distintos, con un reparto diferente de responsabilidades entre la Comisión y los países socios, y no tendría que mantener dos sistemas contables relativamente distintos.

¹⁴⁹ Comisión Europea, COM(2004) 487 final.

ahí que la Institución plantee simplificar las tareas de su personal, tanto en la sede como en las delegaciones, ajustándose a la reestructuración del sector de relaciones exteriores iniciada en 2000.

El método de programación de la ayuda es esencial en la práctica de la cooperación. El nuevo sistema de asignación de los recursos se puede comparar con una balanza difícil de equilibrar, ante la dificultad de compatibilizar la aplicación del criterio de resultados con el de las necesidades de cada país beneficiario. Además, los fondos financieros asignados a cada país pueden variar al estar sujetos a revisiones que tienen por finalidad influir sobre la cantidad total asignada, lo que pone en duda la reconciliación de los principios de la previsibilidad y la selectividad de la ayuda.

En principio, los programas y los proyectos de cooperación se pueden adaptar mejor a las necesidades cada vez más diferenciadas y evolutivas dentro del grupo ACP. Además, la ejecución eficaz¹⁵⁰ de los mismos es garantía de una mayor asistencia financiera en los países ACP. Sin embargo, este segundo planteamiento esconde un aspecto crítico debido a la falta de transparencia en la utilización del criterio de resultados.

No se han detallado cuáles van a ser los criterios para valorar los resultados logrados tras la realización de los programas y los proyectos de cooperación en los diferentes Estados ACP, sobre todo en los países más pobres y frágiles políticamente. En términos coloquiales, con el criterio de resultados se pretende recompensar a los ejecutores "buenos" y sancionar a los "malos", pero al mismo tiempo, sin desembocar en una mayor marginación para los PMA. Por lo tanto, se deberá reconciliar el principio de la selectividad de la ayuda con el del trato especial y diferenciado de los PMA.

Desde marzo de 2004, se han iniciado las revisiones de la programación indicativa nacional en varios países ACP a mitad del período de vigencia del Protocolo financiero. Según las directrices establecidas por la Comisión

¹⁵⁰ En realidad, en el *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI*, presentado por la Comisión Europea en 1996, ya se especificaba que el primer objetivo del debate sobre el porvenir de las relaciones CE-ACP era aumentar la eficacia de la cooperación y revisar sus prioridades.

Europea¹⁵¹, se pretenden orientar las revisiones hacia una discusión sobre las estrategias nacionales de desarrollo y su aplicación. Los resultados de la ejecución de la ayuda deberán ser evaluados, con la consiguiente reasignación potencial de los recursos, tras la conclusión de las revisiones. Pero muchos de los programas se están aplicando en la actualidad, de modo que no queda claro cuáles son las bases que se van a seguir para evaluarlos.

El Acuerdo de Cotonú pretende que la cooperación de financiación para el desarrollo, con su nuevo método de programación, posibilite una actuación más notable en determinadas áreas de cooperación. El fomento de la cooperación y la integración regionales entre los países ACP es uno de los ámbitos considerados de mayor trascendencia a favor de los objetivos del Acuerdo. Además, es un ámbito clave el apoyo en el diseño de las correctas políticas macroeconómicas¹⁵², en aras a lograr una mayor credibilidad o reputación ante los operadores económicos en los Estados ACP. También resulta necesario aumentar la competitividad de los productos ACP, impulsar el desarrollo del sector privado y atraer la inversión privada, interna y extranjera, en las economías ACP. Al mismo tiempo, es relevante conceder una especial atención al comercio de los servicios, como los ámbitos vinculados al comercio. En el ámbito del desarrollo social, es necesario seguir actuando, principalmente, en los ámbitos de la salud, la educación y en los programas orientados a solucionar los problemas a los que se enfrentan las mujeres.

Todas esas actuaciones se tienen que realizar de acuerdo con las necesidades de cada país y sujetas a una valoración sobre el tipo de intervención más conveniente. Sin olvidar que el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos, junto a la buena gestión de los asuntos públicos, tienen el carácter de condicionalidad política a la hora de recibir asistencia financiera.

¹⁵¹ *Guidelines for 2004 Mid-Term Reviews under the ACP-EU Partnership Agreement, Final Draft*, octubre 2003.

¹⁵² En el informe del Banco Mundial titulado *Assessing Aid: What Works, What doesn't and Why* (1998), se concluye que la ayuda financiera reduce la pobreza y fomenta la inversión privada en los Estados receptores, únicamente, cuando sus políticas económicas son satisfactorias y sus instituciones públicas funcionan adecuadamente.

Para poner en práctica las disposiciones del Acuerdo y evitar el uso de la cláusula de no ejecución (por el incumplimiento de una obligación derivada de los elementos esenciales y fundamental), se debe reforzar la política de diálogo. Se prevé la realización de medidas positivas a favor de la promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno, con vistas a reprimir el uso del mecanismo de suspensión de la ayuda. Asimismo, ambas Partes han acordado avanzar en el diálogo político y ampliar su dimensión en temas prioritarios como la prevención y la resolución de conflictos, la promoción de la paz y la estabilidad democrática, teniendo en cuenta la evolución del contexto político, económico, social y cultural de cada país o grupos de países ACP.

En particular, la CE ha propuesto al grupo ACP en las negociaciones para revisar el Acuerdo de Asociación CE-ACP que se asegure el cumplimiento de los compromisos políticos expresados por la Comunidad en materia de lucha contra el terrorismo (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002), de lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva (Conclusiones del Consejo de 17 noviembre de 2003) y de soporte a la Corte Penal Internacional (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Salónica, 19-20 de junio de 2003). Por otra parte, la CE considera que el preámbulo del Acuerdo de Cotonú debería contener una referencia específica a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (establecidos en la Asamblea General de la ONU en 2000), pues no queda claro cómo se pretende intervenir a favor de los mismos¹⁵³.

La nueva cooperación CE-ACP se pretende inscribir en una concepción de auténtica asociación política sobre la base de un marco de diálogo permanente, aunque el diseño del mecanismo operacional de la cooperación política supone un gran reto en la aplicación del actual Acuerdo. Este último no explica cuáles son los instrumentos disponibles para alcanzar resultados en todas las áreas de cooperación política. Por lo tanto, no queda claro cómo se van a canalizar los distintos esfuerzos hacia políticas concretas orientadas al

¹⁵³ Coördination Nationale des ONG Françaises de Solidarité Internationale, "Révision de

alcance de objetivos específicos. Además, se cuestiona si las instituciones conjuntas CE-ACP disponen ya, o en un plazo breve, de la capacidad necesaria para desarrollar un procedimiento efectivo para promover las reformas políticas y los cambios institucionales, y/o para prevenir y resolver conflictos a través del diálogo político, en los países ACP.

Se espera que los actores no estatales que actúen en un marco multilateral, regional o bilateral, colaboren en favor del logro de resultados tangibles en el ámbito de la cooperación política. Pero no queda claro cómo se va a organizar este diálogo político privado-público en los diferentes niveles nacional, regional o global. Aunque el Acuerdo de Asociación CE-ACP otorga un mayor énfasis al principio de participación que los Convenios de Lomé, no especifica mecanismos de diálogo con los actores no estatales. Tampoco el actual Acuerdo define claramente los actores no estatales que deben participar en el diálogo, sino que sólo establece que la consideración de los participantes no gubernamentales depende de la forma en que respondan a las necesidades de la población, de sus competencias específicas y del carácter democrático de su método de gestión.

Respecto a la regulación sobre la emigración, se puede afirmar que no contiene compromisos legales concretos que se puedan hacer cumplir directamente. En este sentido, no se espera que sea capaz de generar un efecto directo sobre el orden legal de la Comunidad¹⁵⁴. La principal dificultad reside en la aplicación de la regulación sobre la readmisión para cada Estado de sus propios nacionales, que se basa en las obligaciones ya contenidas en el derecho internacional público¹⁵⁵.

En general, la exigencia de eficacia implica que estos temas políticos e institucionales no se aborden de forma aislada. Se debe seguir un planteamiento integrado y flexible que permita considerar los vínculos

l'Accord de Cotonou: perte d'influence des ACP", 2004.

¹⁵⁴ Martenczuk B., 2000.

¹⁵⁵ En particular, se refiere a la prueba y la necesidad de reunir la documentación requerida, por lo que respecta a las formalidades que hay que seguir para retornar a cada persona a su país de origen. Incluso, este problema puede ser aún de mayor envergadura si el retorno afecta a personas de terceros países y apátridas que hayan entrado a la CE a partir del territorio de algún país ACP.

existentes entre ellos, con instrumentos definidos de cara a su aplicación y con la implicación concreta de los agentes no estatales en todo el proceso de decisión.

En conclusión, se espera que la aplicación del Acuerdo de Asociación CE-ACP conlleve significativos impactos positivos sobre las economías ACP en el largo plazo. Pero todo lo que se consiga en favor del progreso del grupo ACP depende de cómo se dé respuesta a las cuestiones pendientes para la puesta en práctica de las relaciones comerciales, financieras y políticas entre la CE y el grupo ACP. En cualquier caso, los Estados ACP deben definir sus propias estrategias de desarrollo sostenible y deben gestionar correctamente sus asuntos públicos y, al mismo tiempo, mejorar las capacidades de negociación de sus agentes públicos y ampliar el nivel de interacción de los mismos con los agentes privados.

El actual Acuerdo debe orientar las relaciones de cooperación CE-ACP hacia el aumento del bienestar de las poblaciones ACP, sobre todo de las más necesitadas, y el logro de una mayor inserción de los países ACP en la economía mundial -siguiendo los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo establecidos en el Tratado de Maastricht-. De acuerdo con estas finalidades, es fundamental concretar las futuras relaciones comerciales CE-ACP. En esta línea, es importante estudiar el contenido y la importancia de los acuerdos específicos por productos, como es el referente al azúcar, y así, poder responder a si éstos se han de mantener sin cambio alguno, mejorar o eliminar en un futuro próximo.

Anexo del capítulo II

Anexo 1: Los países menos avanzados (PMA) y los países pobres muy endeudados (PPME) en el área ACP.

De los 50 PMA designados por el Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, 41 Estados pertenecen al área ACP, situándose casi la totalidad en el continente africano (34 africanos, 1 caribeño y 6 del Pacífico). Estos PMA ACP son:

Angola	Benin
Burkina Faso	Burundi
Cabo Verde	Chad
Comoras	Congo, Rep. Dem.
Djibouti	Eritrea
Etiopía	Gambia
Guinea	Guinea-Bissau
Guinea Ecuatorial	Haití
Islas Salomón	Kiribati
Lesotho	Liberia
Madagascar	Malawi
Malí	Mauritania
Mozambique	Níger
Rep. Centroafricana	Rwanda
Samoa	Santo Tomé y Príncipe
Senegal	Sierra Leona
Somalia	Sudán
Tanzanía, Rep. Unida de	Timor-Leste
Togo	Tuvalu
Uganda	Vanuatu
Zambia	

Respecto a los 38 PPME, definidos por el Banco Mundial para la aplicación de la Iniciativa HIPC ("High Indebted Poor Countries"), 33 Estados pertenecen al grupo ACP, localizándose todos ellos en el continente africano (a excepción de Guyana). Estos PPME ACP son:

Benin	Burkina Faso
Burundi	Camerún
Comoras	Chad
Congo, Rep. del	Congo, Rep. Dem. del
Costa de Marfil	Etiopía
Gambia	Ghana
Guinea	Guinea-Bissau
Guyana	Liberia
Madagascar	Malawi
Malí	Mauritania
Mozambique	Níger
Rep. Centroafricana	Rwanda
Santo Tomé y Príncipe	Senegal
Sierra Leona	Somalia
Sudán	Tanzanía
Togo	Uganda
Zambia	

Fuentes: Banco Mundial, Departamento de la Deuda, "Heavily indebted Poor Countries", 2004. ONU, Comité de Política de Desarrollo, "List of Least Developed Countries (as of December 2003)", 2004.

Anexo 2: Datos estadísticos básicos sobre los países del área ACP.
Año 2001.

PACÍFICO

PAÍS	CAPITAL	POBLACIÓN (miles de hab.)	ÁREA (1.000 km ²)	PIB PER CÁPITA (\$, PPA)
Estados Fede- rados Micronesia	Pohnpei	120	701	2.000
Islas Cook	Avarua	21	234	5.000
Islas Marshall	Majuro	53	181	1.600
Nauru	Yaren	12	21	5.000
Niue	Alofi	2	259	3.600
Palau	Koror	20	48	9.000

Fuentes: BM, *World Development Indicators 2003*. Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook 2003*.

Anexo 3: Los actuales países y territorios de ultramar (PTU).

* País que tiene una especial relación con el reino de Dinamarca:

- Groenlandia.

* Territorios de ultramar de la República Francesa:

- Nueva Caledonia y sus dependencias,
- Polinesia francesa,
- tierras australes y antárticas francesas,
- islas Wallis y Futuna.

* Colectividades territoriales de la República Francesa:

- Mayotte,
- San Pedro y Miquelón.

* Países de ultramar del reino de Holanda:

- Aruba,
- Antillas neerlandesas: Bonaire, Curaçao, Saba, San Eustaquio, San Martín.

* Países y territorios de ultramar del Reino Unido (Gran Bretaña y norte de Irlanda):

- Anguila,
- islas Caimán,
- islas Malvinas (Falkland),
- islas Georgia del Sur y Sandwich del Sur,
- Montserrat,
- Pitcairn,
- Santa Elena y sus dependencias,
- territorio antártico británico,
- territorios británicos del Océano Índico,
- islas Turcas y Caicos,
- islas Vírgenes británicas,
- Bermudas.

Fuente: Comisión Europea, "Overseas Countries and Territories", 2004.

Anexo 4: Índice del Acuerdo de Asociación CE-ACP (2000-2020).

PREÁMBULO.

PARTE 1: DISPOSICIONES GENERALES.

Título I - Objetivos, principios y participantes.

Capítulo 1: Objetivos y principios.

Capítulo 2: Los participantes en la asociación.

Título II - La dimensión política.

PARTE 2: DISPOSICIONES INSTITUCIONALES.

PARTE 3: ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN.

Título I - Estrategias de desarrollo.

Capítulo 1: Marco general.

Capítulo 2: Ámbitos de apoyo.

Sección 1: Desarrollo económico.

Sección 2: Desarrollo social y humano.

Sección 3: Cooperación e integración regionales.

Sección 4: Cuestiones temáticas y de carácter transversal.

Título II - Cooperación económica y comercial.

Capítulo 1: Objetivos y principios.

Capítulo 2: Nuevos acuerdos comerciales.

Capítulo 3: Cooperación en los foros internacionales.

Capítulo 4: Comercio de servicios.

Capítulo 5: Ámbitos vinculados al comercio.

Capítulo 6: Cooperación en otros sectores.

PARTE 4: COOPERACIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO.

Título I - Disposiciones generales.

Capítulo 1: Objetivos, principios, directrices y admisibilidad.

Capítulo 2: Ámbito de aplicación y naturaleza de la financiación.

Título II - Cooperación financiera.

Capítulo 1: Medios de financiación.

- Capítulo 2: Deuda y apoyo al ajuste estructural.
- Capítulo 3: Apoyo en caso de fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación.
- Capítulo 4: Apoyo a las políticas sectoriales.
- Capítulo 5: Microproyectos y cooperación descentralizada.
- Capítulo 6: Ayuda humanitaria y de emergencia.
- Capítulo 7: Apoyo a las inversiones y al desarrollo del sector privado.

Título III - Cooperación técnica.

Título IV - Procedimientos y sistemas de gestión.

PARTE 5: DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LOS ESTADOS MENOS DESARROLLADOS, SIN LITORAL E INSULARES.

- Capítulo 1: Disposiciones generales.
- Capítulo 2: Estados ACP menos desarrollados.
- Capítulo 3: Estados ACP sin litoral.
- Capítulo 4: Estados ACP insulares.

PARTE 6: DISPOSICIONES FINALES.

ANEXOS.

ANEXO I: PROTOCOLO FINANCIERO.

ANEXO II: MODOS Y CONDICIONES DE FINANCIACIÓN.

- Capítulo 1: Financiación de la inversión.
- Capítulo 2: Operaciones especiales.
- Capítulo 3: Financiación de las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación.
- Capítulo 4: Disposiciones generales.
- Capítulo 5: Acuerdos de protección de la inversión.

ANEXO III: APOYO INSTITUCIONAL - CDE Y CTA.

ANEXO IV: PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN.

- Capítulo 1: Programación (nacional).
- Capítulo 2: Programación y preparación (regionales).
- Capítulo 3: Ejecución del proyecto.
- Capítulo 4: Competencia y preferencias.
- Capítulo 5: Seguimiento y evaluación.

Capítulo 6: Agentes encargados de la gestión y ejecución.

ANEXO V: RÉGIMEN COMERCIAL APLICABLE DURANTE EL PERIODO PREPARATORIO CITADO EN EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 37.

Capítulo 1: Disposiciones comerciales generales.

Capítulo 2: Compromisos especiales con respecto al azúcar y la carne de vacuno.

Capítulo 3: Disposiciones finales.

Protocolo nº 1 relativo a la definición de la noción de "productos originarios" y los métodos de cooperación administrativa.

Protocolo nº 2 relativo a la aplicación del artículo 9.

Protocolo nº 3 en el que se recoge el texto del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP.

Anexo al Protocolo nº 3- Declaraciones relativas al Protocolo nº 3.

Anexo al Protocolo nº 3- Canje de notas.

Protocolo nº 4 relativo a la carne de vacuno.

Protocolo nº 5 segundo protocolo relativo a los plátanos.

ANEXO VI : LISTA DE LOS PAÍSES ACP MENOS AVANZADOS, ENCLAVADOS O INSULARES.

PROTOCOLOS.

Protocolo nº 1 sobre los gastos de funcionamiento de las instituciones conjuntas.

Protocolo nº 2 relativo a los privilegios e inmunidades.

Protocolo nº 3 sobre Sudáfrica.

ACTA FINAL.

Fuente: Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra parte, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000.