



Los Acuerdos de Asociación Económica de la UE tienen por objeto bloquear a las naciones de África, el Caribe e islas del Pacífico en una posición de subordinación geopolítica y económica frente a Europa.

(Foto: Alexandre Seron, de enero de 2007).

Acuerdos de Asociación Económica UE-ACP: las preguntas clave

GRAIN (Mayo de 2007)*

Si no conoces el programa de inversiones de Unilever para los próximos tres años, esbozar un plan nacional se convierte sólo en un ejercicio fantasioso

– J.H.Mensah, ex ministro de Economía y Finanzas, Ghana¹

Los debates sobre los Acuerdos de Asociación Económica (AAE o EPA, por su sigla en inglés) entre la Unión Europea (UE) y los 77 países del grupo ACP – más que nada ex-colonias europeas en África, el Caribe y el Pacífico – han puesto de manifiesto muchos temas importantes. Esos AAE se diferencian de otros tratados de libre comercio (TLC) europeos, porque surgen de una secuencia histórica de convenios previos, conocidos por los nombres de las ciudades donde fueron firmados: Yaounde (1959-1974), Lomé (1975-1995) y Cotonou (2000-). Dichos convenios establecieron, entre otras cosas, regímenes especiales de comercio para los pocos cultivos comerciales en los que se habían especializado las ex-colonias europeas: banano, azúcar, algodón, cacao, té y otros. Como tales, esos convenios perpetuaron las relaciones neocoloniales mediante las cuales los pueblos pobres del Sur continuaban produciendo “materias primas” que los capitalistas ricos del Norte siguen comprando, a precios especiales garantizados. Ése ha sido un vínculo muy paternalista, pero les ha servido a los antiguos señores europeos como instrumento para mantener un pie adentro de los países que conformaban sus imperios.²

Nada ha cambiado, cuarenta años más tarde, con los AAE de la nueva época. Claro que el lenguaje es distinto

* Comenzando alrededor de septiembre 2007, y especialmente después de las prisas por firmar o no firmar los Acuerdos de Asociación Económica para el 31 de diciembre de 2007, algunas de las cuestiones planteadas en el presente comentario se hicieron más prominentes en los debates.

¹ BBC World Service, “Inside the Global Giants”, sin fecha, pero alrededor de enero/febrero de 2003, http://www.bbc.co.uk/worldservice/specials/151_globalgiants/page3.shtml

² Los franceses, en particular, han utilizado ese tipo de relación para su propio beneficio, especialmente en África Occidental, donde conservan una influencia enorme – un juego de doble vía donde las élites

y hay muchos nuevos actores en su entorno. Pero cuando rasguñas un poco para ver qué es lo que se está debatiendo y negociando, te encuentras con los mismos enfoques y problemas estructurales que aún persisten. Son acuerdos aterradores.

No hay prácticamente ninguna discusión de fondo acerca de cuál debería ser la relación con Europa. Aunque hay libertad de movimiento en nuevas direcciones, nadie parece estar cuestionándose si los AAE no constituyen acaso una nueva fase, más despiadada, de colonialismo.

- El concepto general de “asociación” es aceptado en su totalidad como meta compartida, a pesar de las grandes disparidades en las que está fundada la relación UE-ACP. Lo que está en disputa y se discute, en cambio, es el grado de asimetría – o desequilibrio – que debe aplicarse dentro de la asociación, en vista de las desigualdades subyacentes. En lugar de transformar esa situación, este enfoque perpetuará las desigualdades.
- También se acepta aparentemente el argumento de que, según las reglas de la OMC, la UE y sus socios del ACP tendrían que abandonar el sistema unilateral de preferencias (que implica recortes de aranceles

africanas desempeñan un papel – e incluso el control económico de la región. A manera de ejemplo, aunque sólo sea de muestra, Dagrís, una empresa con participación del gobierno francés, compró paquetes accionarios en la mayoría de las antiguas empresas estatales de comercialización del algodón de la región. En febrero de 2007, la propia Dagrís fue vendida a dos empresas francesas: Sofiproteol, un grupo financiero que es uno de los principales actores de la industria de aceites comestibles (son dueños por ejemplo de Lesieur), así como de la industria de alimentos para animales, la industria de semillas y, junto con Bunge, de la industria de los agrocombustibles; e IDI, una casa de inversiones especializada en la creación de medianas empresas.



Las mujeres agricultoras de la Confédération Paysanne du Faso (Confederación Campesina de Burkina Faso) en protesta contra el Acuerdo de Asociación Económica UE-CEDEAO en Uagadugú, a mediados del 2007 (Foto: ABC Burkina).

solamente en Europa) y adoptar en su lugar un sistema bilateral (según el cual los países del ACP también tendrían que recortar ahora sus aranceles, destruyendo sus economías como consecuencia), a pesar de todas las evidencias que indican cuán difícil de tragar será ese bocado. Hay más de media docena de sistemas de preferencias unilaterales que funcionan en la actualidad, ninguno de los cuales es cuestionado como incompatible con las reglas de la OMC.³ Es cierto que Ecuador y otros países ganaron controversias en la OMC en torno a las preferencias que la UE le otorgaba a sus ex-colonias en materia del comercio de banano y azúcar. Pero en vez de buscar una solución aceptable para esos productos, la UE utiliza ese antecedente como excusa para someter a revisión la totalidad de la relación comercial, añadiendo nuevos componentes al proceso (la apertura del mercado de inversiones y servicios). La UE y los países ACP podrían haber negociado también una extensión de esa licencia (que les permitiera mantener su sistema unilateral de preferencias como excepción a las reglas de la OMC). Además, ni la UE ni EUA suelen hacer nada cuando pierden controversias en la OMC.⁴ ¿Por qué hacer algo en este caso entonces? En definitiva, la UE no necesita someterse a “la excusa de la OMC”, pero su sometimiento en este caso amplificará enormemente su poder en los países ACP. De modo que se trata de un “sometimiento” bastante deliberado.

- El debate sobre los AAE es corto de vista y ha sufrido de miopía al enfocarse exclusivamente en la UE y el ACP. En el caso de África, por ejemplo, sería impensable negociar el vínculo comercial con Europa sin tener en cuenta además la dirección en que avanzan las relaciones con China, EUA, Sudáfrica, India e incluso Brasil, que son todas grandes potencias inversionistas y comerciales, con poderosos intereses reales y crecientes en toda el África. Las inversiones de China en África se están multiplicando a ritmo explosivo, EUA tiene interés de establecer sus propios TLC

³ La Iniciativa de la Cuenca del Caribe, entre EUA y los países del Caribe; el Sistema General de Preferencias de EUA; la ley de crecimiento y oportunidades para África, de Estados Unidos [US African Growth and Opportunities Act], que fue renovada en 2005; la ley de preferencias comerciales andinas, renovada en diciembre de 2006 [Andean Trade and Development Preferences Act]; el acuerdo de comercio Caribe-Canadá [Caribbean-Canada Trade Agreement]; y el Acuerdo Regional

con varios países africanos, India tiene mucho en juego en todo el continente... Pero todos estos temas se encuentran de algún modo compartimentados, eludiendo por lo tanto el análisis crucial del “contexto general”. De manera semejante, sufre de miopía la estrategia que procura fomentar la integración regional como condición indispensable para cualquier tipo de AAE con Europa. Esa estrategia se centra demasiado a menudo en la integración interna, sin tener en cuenta las relaciones inter-regionales (por ejemplo, entre África Occidental y África del Norte).

- Pretender orientar estos acuerdos hacia la meta del “desarrollo”, sin tener debidamente en cuenta la estructura real empresarial, es también problemático. El Convenio de Cotonou compromete a las partes a obrar con arreglo a una agenda de “desarrollo” en el marco de su cooperación general. Hay organizaciones sociales que han presionado enérgicamente para que esa agenda de prioridades sirva de amortiguación contra un posible funcionamiento de los AAE netamente neoliberalizante. Ese reclamo se ha topado con la oposición total de Bruselas, lo que provoca una sensación muy fuerte de traición (y crisis, por ende) en las negociaciones. Pero en vista del papel que juegan las empresas transnacionales en la economía de los países ACP – y específicamente en los sectores exportadores del ACP, ya que de lo que se trata es de revisar un régimen comercial – es difícil congeniar los reclamos en pos del desarrollo con una realidad signada por el control de las economías del ACP en manos de grandes empresas extranjeras. Lo que no lleva al segundo gran problema estructural.

Las economías ACP todavía siguen presas de una gran dependencia en un puñado de exportaciones primarias. Para todo lo que se habla sobre la agricultura en estos acuerdos – tema crucial, dado que de ella depende el sustento de muchísima gente en esos países – el comercio agropecuario entre los países ACP y la UE es en realidad un negocio muy constreñido, concentrado

de Cooperación Comercial y Económica del Pacífico Sur, entre Australia y Nueva Zelanda [New Zealand and Australia's South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement] .

⁴ Carne con hormonas, Boeing, transgénicos, paraísos fiscales, apuestas por la internet...La cantidad de controversias que han perdido ya sea EUA o la UE en la OMC, y cuyos dictámenes no han cumplido, no es de despreciar.

en unos pocos países y algunos pocos cultivos. En todos estos años, la relación con Europa en conjunto no ha arrojado mucho en términos de diversificación, y mucho menos en términos de “ascenso en la cadena de valor” respecto del papel de esos países como productores de materias primas.

Según las redes de agricultores del ACP, más de 66% de todo el comercio agropecuario del ACP con Europa se concentra en sólo cuatro de los 77 países que conforman ese bloque. Desde el punto de vista de las exportaciones, venden más que nada cacao (sobre todo Costa de Marfil y Ghana), pescado (Namibia lidera), azúcar (Mauricio es el principal proveedor), café (Etiopía, Kenia y Tanzania) y banano (Camerún y República Dominicana son los más implicados). Prácticamente ninguno de estos cultivos está sujeto a ningún tipo de procesamiento antes de ser embarcado camino a Europa, de manera que los ingresos que generan a nivel local son limitados.

Peor aún, gracias a las reformas de neoliberales impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la década de 1980, el mercado para muchos de esos productos está hoy estructuralmente controlado por un número muy reducido de grandes empresas transnacionales.

- Cuatro empresas – la suiza Barry Callebaut, la alemana Hosta y las estadounidenses Cargill y Arthur Daniel Midland (ADM) – controlan el mercado mundial de cacao. Estos comerciantes son a su vez proveedores de una industria de procesamiento sumamente concentrada, en la que cerca del 45% de la molienda se encuentra en manos de Cargill, ADM y Barry Callebaut. Al final de la cadena, la mitad de la producción mundial de chocolate, que se consume mayoritariamente en Europa, recae tan sólo en seis fabricantes que actualmente se disputan con las grandes cadenas de ventas al consumidor cualesquier márgenes de ganancia que aún se le pueda extraer a los productos del cacao. Los cultivadores de cacao africanos y sus gobiernos no tienen prácticamente ninguna influencia en la fijación de los precios, incluso aunque una proporción cada vez mayor de la molienda se esté trasladando a sus territorios.
- Cuatro empresas – la alemana NK, la suiza Volcafe, la suizo-española Ecom y la francesa Dreyfus – controlan 40% del mercado mundial de café. Estas empresas abastecen a una industria de tostado aún más concentrada: la suiza Nestlé, más las tres estadounidenses Kraft, Procter&Gamble y Sara Lee controlan 45% del procesamiento.
- Cinco empresas – las estadounidenses Dole, Chiquita y Del Monte, la irlandesa Fyffes y la ecuatoriana Noboa—controlan el 80% del negocio del banano.
- En la industria pesquera, las empresas transnacionales europeas fuertemente subsidiadas como Pescanova se embolsan la mayor parte de las ganancias.
- Hasta las hortalizas de exportación de Kenia, que son una industria a menudo presentada como empresa local exitosa, se encuentran en manos de no más que cinco grandes compañías (entre ellas Sunripe Ltd, controlada por la familia del Sha de Irán, y Homegrown Kenya que ahora es propiedad de la Flamingo Holdings del Reino Unido). Eso significa que la mayor



Africanos de diferentes rincones del continente se encontraron y realizaron manifestaciones en las calles de Nairobi, donde se reunieron para formular estrategias contra los Acuerdos de Asociación Económica de la UE-África durante el Foro Social Mundial en enero de 2007.

parte del valor generado por el comercio agropecuario está intencionalmente acaparado y bajo el control de algunas pocas agroempresas, fundamentalmente estadounidenses y europeas.

El verdadero problema es éste de orden estructural. En lo que hace al comercio agropecuario, los países ACP son muy dependientes de un número muy reducido de productos que están bajo el control de un puñado de empresas estadounidenses y europeas. Los campesinos y agricultores no van a sacar ningún provecho de los acuerdos comerciales – y el desarrollo, por lo tanto, no va a significar gran cosa—hasta que no se modifique esta estructura de dominio del mercado en manos de grandes conglomerados empresariales. Aunque los precios y los ingresos captados por los distintos segmentos de la cadena de valor pueden subir o bajar por un sin fin de motivos, la obstrucción al largo plazo reside en que los campesinos y agricultores carecen de poder de negociación en esa estructura. Por eso reviste tanta importancia hacerle frente a la estructura de esas industrias y su concentración cada vez más intrincada, antes que enfocar la atención en los aranceles, las tecnologías o la competitividad – que generan ganancias que terminan en su mayoría engrosando las cuentas bancarias de unas pocas empresas.

La necesidad de cuestionar y combatir la estructura empresarial corporativa en que se cimientan las exportaciones agropecuarias y pesqueras de los países ACP es urgente, ya que los AAE son esencialmente un instrumento para incrementar el acceso de Europa a los mercados ACP, no a la inversa. Los países ACP han podido ingresar al mercado europeo prácticamente sin impuestos durante cuarenta años. Se supone que los AAE habrán de generar ahora una situación recíproca, eliminando los aranceles del ACP. Pero también implican la liberalización de las inversiones, que son la llave dorada de la que disponen las empresas transnacionales para extraerle más ganancias a los mercados del ACP, a la vez que amarran a los países del África, el Caribe y el Pacífico, con mayor rigor aún, en un tipo de explotación colonial reformulada.

⁵ EAFF, PROPAC, ROPPA, SACAU y WINFA, “Midterm Review of the Economic Partnership Agreements: Independent Contribution of the

Regional Networks of Farmers’ Organisations”, síntesis de evaluaciones regionales, documento de trabajo, 10 de diciembre, 2006, p.17.