

EL ACUERDO DE LOME

Al romperse las vinculaciones políticas de índole imperial o colonial que unían a Europa con territorios de otros continentes no se produjo un vacío en las relaciones entre ambos, sino que, como consecuencia del propio interés mutuo, la inercia de los hechos y la recíproca interacción durante la era colonial, éstas continuaron en una serie de campos: en el migratorio—con frecuencia cambiando su dirección—, en el cultural, no pocas veces en el político y casi sin excepción en el económico.

Las economías de ambos son, por la propia naturaleza del pacto colonial, complementarias. La metrópoli suministra productos manufacturados con alto valor añadido mientras que las colonias le proporcionan materias primas en mejores condiciones que las del mercado mundial.

Tal situación se mantiene, por el propio grado de desarrollo económico y tecnológico de los antiguos territorios coloniales, en los primeros años de su independencia política, pero es juzgada por los mismos como una situación «neocolonial» que hay que superar. No otro es el sentido del tratado firmado en Lomé el 28 de febrero del presente año entre 46 naciones en vías de desarrollo y el Mercado Común Europeo.

Como corolario de la descolonización quedaron Europa y sus antiguos territorios africanos unidos por una urdimbre de acuerdos comerciales que afectan prácticamente a todos los Estados africanos, creando unas relaciones económicas especiales, bien con carácter bilateral—caso de España con Guinea Ecuatorial o de Francia con Argelia—, bien multilateral—acuerdos de Yaundé y Arusha y preferencias de la Commonwealth—, cuya consecuencia ha sido que, gracias a la herencia colonial, sea el MCE el principal cliente de la casi totalidad de los Estados africanos.

De esta forma, en 1971 el 68 por 100 de las exportaciones de los países africanos en vías de desarrollo fueron absorbidas por el MCE, que, por su parte, suministró el 46 por 100 de las importaciones totales de dichos países. Posición comercial hegemónica de las nueve naciones del Mercado Común,

ya que para ellas, por contraste, el comercio con los países africanos no representaba sino el 4 por 100 del total.

A ello se unía la circunstancia de que la ayuda económica que recibían las naciones africanas del MCE a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) con carácter multilateral—y, por tanto, menos condicionada de la que normalmente se obtiene con carácter bilateral— ascendía tan sólo al 5 por 100 de la ayuda total recibida por dichos países hasta la ampliación del Mercado Común en enero de 1973.

Por los anteriores motivos, así como por haberse deteriorado los términos de intercambio y, sobre todo, por la extensión de las preferencias generalizadas en el marco de la OECD, que incidieron en una disminución relativa en los beneficios económicos obtenidos por las naciones africanas menos favorecidas a través de sus acuerdos comerciales con Europa, hacían imperativa una modificación a plazo más o menos largo de sus relaciones económicas contractuales con el MCE y el factor que vino a determinarla fue la entrada en el mismo de Irlanda, Dinamarca y, sobre todo, la Gran Bretaña, ligada por las preferencias de la Commonwealth con la mayoría de sus antiguas posesiones en Africa.

Por otra parte, Africa había sido la zona geográfica con la que el MCE había ampliado menos sus intercambios en los últimos años, ofreciendo grandes posibilidades de expansión, cuyo interés se acentúa en el marco de la actual coyuntura económica mundial.

A partir de los últimos meses de 1971 era evidente que la Gran Bretaña iba a ingresar a corto plazo en el MCE¹ y que, como consecuencia, tenía que replantear sus vínculos económicos y comerciales con los Estados africanos de la Commonwealth, bien adoptando la fórmula de los acuerdos de asociación existentes entre el MCE y 19 Estados africanos—II Convención de Yaundé—, la del Acuerdo de Arusha entre Kenia, Uganda y Tanzania de un lado y el MCE de otro, bien bajo modalidades nuevas.

Y, en efecto, el tratado ampliando el MCE estipula que los acuerdos comerciales especiales con los Estados africanos en vías de desarrollo continuarían en vigor hasta el 31 de enero de 1975 y que a partir de agosto de 1973 el MCE ampliado entraría en negociaciones con las naciones africanas miembros de la Commonwealth y con las participantes en la Convención de Yaun-

¹ La permanencia de la Gran Bretaña está, sin embargo, al escribir estas líneas sujeta al referéndum convocado en dicho país para junio del presente año.

dé para determinar la fórmula que en el futuro adoptarían sus relaciones comerciales.

De esta forma se va a replantear la política económica y de ayuda al desarrollo de los países del MCE en Africa sobre bases completamente nuevas y unitarias, sustituyendo una política todavía muy mediatizada por antiguos vínculos coloniales.

* * *

El más importante entre los acuerdos comerciales y de cooperación firmados en la época poscolonial entre el MCE y los países africanos es el de Yaundé, de 29 de julio de 1969 —conocido como Yaundé II por haber sustituido al primero firmado también en la capital camerunesa—, que asociaba a 19 naciones del Africa Latina con el MCE².

El Mercado Común en su tarifa externa favorecía —como es lógico, dado el alto grado de industrialización de sus miembros— la importación de materias primas, mientras que discriminaba —y discrimina— frente a los productos elaborados y semielaborados no procedentes de sus miembros.

De esta forma, el algodón, las semillas oleaginosas, mineral de hierro, bauxita y otras materias primas que suministraban los países africanos entraban libres de derechos; otras, como las maderas tropicales y el té, inicialmente sujetas a derechos aduaneros, entraban libres de derechos arancelarios desde 1963 como consecuencia de un acuerdo con la Gran Bretaña para favorecer a sus antiguas posesiones. Todo ello como parte de la política comercial del MCE e independientemente de los acuerdos preferenciales firmados entre la Comunidad y los países africanos.

Existía un segundo grupo de productos de origen tropical sometidos a derechos de aduanas —como los plátanos, para los cuales el arancel externo del MCE es del 20 por 100—, de los que estaban exentos los procedentes de los países africanos asociados con el MCE por la Convención de Yaundé.

Había un tercer grupo de productos que competían con los comunitarios y que también exportaban los Estados africanos asociados, como el azúcar, que estaba sujeto a contingentación³, o el arroz, que entraba con derechos reducidos.

² Inicialmente fueron 18; en 1972 se incorporó Mauricio. Para más detalles puede verse en el núm. 139 de esta REVISTA un artículo del autor sobre *La OCAM, evolución de una organización africana de integración*.

³ Contingente de 8.000 toneladas puramente simbólico.

Y, por último, artículos semielaborados de la misma procedencia, como los del cacao, que entraban libres de derechos⁴.

La Convención de Yaundé había creado también instituciones euroafricanas de carácter técnico-económico eminentemente consultivas.

Como contrapartida al área de libre comercio abierta en el MCE a los productos de los 19 países africanos asociados, éstos habían concedido un trato de reciprocidad para toda una gama de productos procedentes del Mercado Común, un auténtico desarme arancelario, las llamadas «preferencias inversas» (*reverse preferences*), que constituirá uno de los temas más conflictivos y más impopulares entre los países africanos al renegociarse las relaciones económicas entre los dos bloques que se concretarían en el Acuerdo de Lomé.

Y, por último, la Convención de Yaundé había institucionalizado una ayuda económica y técnica en condiciones muy favorables para los Estados africanos asociados que era canalizada por el FED⁵. Sin embargo, la estructuración y funcionamiento del mismo encontró la crítica de los beneficiarios tanto por su distribución, en la que no resultaban favorecidas las naciones africanas de menor desarrollo, como por el control que sobre dicha ayuda ejercía el MCE, ya que la misma se entregaba directamente a las empresas encargadas de ejecutar los proyectos, sin una intervención adecuada por parte de los organismos oficiales de los Estados receptores, amén de la lentitud y complejidad burocrática en la utilización de las ayudas ya aprobadas por el MCE. Por lo que este punto constituirá una de las piedras de toque cuando se renegocien las relaciones.

El segundo de los acuerdos comerciales entre el MCE y los países africanos es el de Arusha, firmado en septiembre de 1969 con los tres Estados miembros de la Comunidad del África Oriental: Uganda, Kenia y Tanzania.

Dicho acuerdo, que entró en vigor el 1 de enero de 1971, seguía la misma pauta que la Convención de Yaundé, aunque sin estar previsto en el mismo ayuda económica alguna por parte comunitaria.

Se establecían por dicho tratado un Consejo de la Asociación y organis-

⁴ Los derechos aduaneros para tales productos oscilaban del 12 al 16 por 100 *ad valorem* en el arancel comunitario.

⁵ Esta ayuda abarcaba múltiples campos; así, por ejemplo, en septiembre de 1974 concede 1.800.000 dólares USA al Senegal para construir 210 escuelas de enseñanza primaria; en diciembre de 1973, 48.000.000 de dólares USA, como ayuda no reintegrable a los países afectados por la sequía saheliana; en julio de 1973 al Camerún 3.900.000 dólares USA para el asfaltado de carreteras, etc.

mos subsidiarios para supervisar el funcionamiento del mismo, una comisión parlamentaria y la creación de cauces para el arreglo de las diferencias que pudieran surgir en su funcionamiento.

Se abrían las puertas del MCE a una serie de artículos del Africa Oriental, aunque no a ciertos productos de exportación de gran importancia, como el maíz, la carne, aceites vegetales, azúcar y tabaco. Contingentándose las exportaciones de café, clavo y piña envasada⁶.

Como contrapartida, los Estados del Africa Oriental concedían preferencias arancelarias a 59 artículos procedentes del Mercado Común.

También se negoció durante tres años un acuerdo *non nato* entre Nigeria y el MCE: el Tratado de Lagos de 1966, que nunca fue ratificado, lo cual nos confirma que no solamente es nuestra patria el único país que tiene dificultades en sus negociaciones con el Mercado Común.

Y last but not least, el acuerdo de la Commonwealth sobre el azúcar.

Gran Bretaña es la nación de Europa con mayor déficit en su producción azucarera y muchos de los Estados intertropicales nacidos de la disolución del Imperio Británico son no sólo importantes productores de azúcar, sino que para ellos constituye el monocultivo por excelencia, y la antigua metrópoli, su mercado tradicional.

Dichos países, que van de Fiji a Barbados, pasando por Mauricio, estaban vinculados a la Gran Bretaña por un acuerdo que les garantizaba un mercado anual de 1.400.000 toneladas a precios fijos en un producto que, sometido a los avatares del mercado libre, acusa las mayores y más incontroladas fluctuaciones.

La entrada de la Gran Bretaña en el MCE obligaba a replantear toda su política azucarera, que sólo afecta en Africa a Mauricio, pero también en forma fundamental a antiguas posesiones británicas en otras latitudes, como Guyana, Barbados y Fiji, lo que va a provocar que las negociaciones determinadas por la expansión del Mercado Común no puedan limitarse a los países africanos, sino que deban extenderse a otros continentes a los que afecta la entrada de la antigua metrópoli en el concierto continental europeo, corolario lógico de esa interdependencia económica de la que hoy no está libre ningún país.

⁶ Los contingentes anuales eran de 56.000 toneladas de café, 120 toneladas para el clavo y 860 toneladas para la piña envasada. Este producto, que pagaba el 22 por 100 de derechos *ad valorem* en el MCE, fue en la práctica el único afectado por estas restricciones.

Al replantearse las relaciones entre los Estados africanos y el MCE se presentaban tres opciones, de conformidad con el protocolo 22 del Tratado de Roma ampliando el Mercado Común:

1. Adhesión de los nuevos miembros —europeos y africanos— al II Acuerdo de Yaundé, que quedaba simplemente prorrogado y ampliado.

De esta forma, al caducar el referido acuerdo el 31 de enero de 1975 quedaría automáticamente sustituido por el nuevo.

2. La conclusión de uno o más acuerdos especiales de conformidad con lo establecido en el artículo 238 del Tratado de Roma creando el MCE⁷. Es decir, seguir la fórmula adoptada en el Acuerdo de Arusha; y

3. La conclusión de un tratado o tratados comerciales para facilitar el desarrollo del comercio entre el MCE y los países africanos⁸ en forma similar a los negociados por la Comunidad con Túnez y Marruecos en 1969.

Alternativa de escaso interés para los Estados africanos, ya que, al no establecer la libertad comercial para una amplia gama de productos, sólo podría interesar a países con un monopolio virtual de uno o más artículos.

Al iniciarse los contactos preliminares entre las partes en 1971, tan sólo Mauricio optó de manera inequívoca por la primera opción, adhiriéndose a la Convención de Yaundé en mayo de 1972 como miembro asociado número 19.

En un principio los Estados «asociables» —miembros africanos de la Commonwealth— se mantuvieron reticentes, debiéndose a iniciativa del Secretario de la misma el promover los contactos entre los Estados africanos asociados y los «asociables».

Tales iniciativas no encontraron eco, pero contribuyeron a que los países africanos se interesasen por el tema.

Finalizada en enero de 1970 la guerra de Biafra, Nigeria surge dentro del concierto de naciones africanas por el determinismo geopolítico que le dan su población, extensión y riquezas como uno de los Estados rectores del continente y a su iniciativa se deben desde el primer momento muchas de las posiciones y actitudes que adoptarán los Estados africanos ante su eventual asociación con el Mercado Común Europeo.

Al producirse la ampliación del MCE, el primer país africano que adopta una posición radical es Nigeria; rechazando cualquier opción asociativa sobre el modelo del II Acuerdo de Yaundé y exigiendo una renegociación

⁷ «La Comunidad puede concluir con tercer Estado, Unión de Estados u Organización Internacional, acuerdos que impliquen derechos y obligaciones recíprocas.»

⁸ Es la fórmula existente con España.

a fondo de las relaciones entre la Comunidad y los Estados africanos, siguiendo la vieja aspiración del subdesarrollo de obtener con carácter unilateral un trato preferencial de los países industrializados. Idea, por otra parte, coincidente con las del «Grupo de los 77» y no totalmente incompatible con la política del OECD.

Por ello, la actitud africana, con Nigeria en vanguardia, puede resumirse desde el primer momento como el deseo de acabar con unos lazos económicos que estiman neocoloniales y la formación de un frente unido africano cara a las negociaciones.

Frente a tal postura, la de los países del MCE era inicialmente de adhesión a las opciones ofrecidas por el Tratado de Roma y de ello se hizo eco en la reunión inicial entre ambas partes en Bruselas, en julio de 1973, Mr. Ivan Noergaard, ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca y presidente, a la sazón, del Consejo de Ministros de la Comunidad, en que manifestó que los Estados miembros del Mercado Común preferían la conclusión de un tratado de asociación plena con estrechos lazos institucionales, es decir, una versión actualizada y ampliada del Acuerdo de Yaundé.

Pero ya en abril de aquel año la Comisión Europea, presidida por su comisario de Desarrollo, Jean François Deniau, había presentado un extenso memorándum que flexibilizaba la posición de la Comunidad, abandonando su inicial insistencia en las tres opciones ofrecidas por el Tratado de Roma, en el que se dejaba claramente insinuado que el MCE no insistiría en el principio de la reciprocidad comercial y en el que se ofrecía por primera vez un plan para estabilizar los precios de las materias primas exportadas por los países africanos al Mercado Común.

Pero el *Memorándum Deniau*, como fue conocido, no era vinculante para el Consejo de Ministros de la Comunidad, motivo por el cual, y como hemos visto, ésta insistió inicialmente en las opciones ofrecidas por el Tratado de Roma.

Tal posición se suavizó pronto y de ello fueron reflejo las declaraciones del nuevo comisario de Cooperación y Desarrollo del MCE⁹, Mr. Claude Cheysson, que, en visita a Nairobi en junio del mismo año, manifestó su conformidad con el *Memorándum Deniau* y que el MCE debería iniciar un *New Deal* con sus antiguas posesiones africanas, cuyos pilares fundamentales serían: entrada libre en el Mercado Común de las exportaciones africanas, supresión de los contingentes, estabilización de los precios de las mate-

⁹ Mr. Deniau había sido nombrado ministro de desarrollo en el Gabinete francés.

rias primas exportadas por los Estados de Africa y continuación de la ayuda del MCE, que sería administrada conjuntamente por donantes y receptores.

Puntos que, como más adelante veremos, constituyeron precisamente la base de las negociaciones y que serían los que en último término fueron recogidos en el Acuerdo de Lomé.

Las negociaciones van a adoptar un carácter de urgencia ante la coyuntura económica y evolución política mundial en los meses siguientes.

El MCE ha de hacer frente a una inflación creciente, a la crisis del petróleo—que coincide con la puesta en marcha de las negociaciones—, con el inicio de la recesión y el aumento espectacular en el precio de las materias primas en 1973-74.

Todo ello hace comprender a los países del Mercado Común su propio interés en asegurarse el acceso a las materias primas de que son deficitarios y a mercados con porvenir para sus bienes de equipo, mientras que las naciones africanas, al tratar de conseguir garantías para sus exportaciones y posibilidades de desarrollo industrial y agrícola, comprendieron que, ante la coyuntura económica mundial, amenazadora para ambas partes, sus aspiraciones y objetivos no eran incompatibles, sino complementarios, y que en la misma tesitura se encuentran otras naciones en vías de desarrollo fuera del ámbito geográfico africano, que posteriormente se unirán a las negociaciones.

• • •

Al iniciarse los primeros contactos, dentro de ambos grupos existían contradicciones de fondo entre sus miembros.

En el seno del Mercado Común, Francia y Gran Bretaña mantenían posiciones contrapuestas por razones históricas.

Gran Bretaña favorecía una política de ámbito mundial en relación con el desarrollo del Tercer Mundo, mientras que Francia era partidaria de buscar soluciones regionales, ya que la primera había sido una potencia extendida por los cinco continentes, mientras que Francia, cuyo dominio colonial fue eminentemente africano, deseaba enfocar hacia dicho continente la política de cooperación económica del Mercado Común, distribuyendo su costo entre los miembros del mismo.

También la actitud de Francia e Inglaterra difería en lo relativo al espinoso tema de la reciprocidad o «preferencias inversas», partidaria la primera de mantener el principio, en lo que encontraba el apoyo de Irlanda por su

menor grado de desarrollo entre los Nueve, mientras que Alemania Federal y los Países Bajos se inclinaban por las tesis británicas, tanto en el abandono del principio de la reciprocidad como en la necesidad de adoptar en la ayuda y la cooperación una política de alcance multicontinental y no limitada a los países africanos. Diferencias que tardaron en ser superadas y que provocaron la impaciencia de sus interlocutores del Tercer Mundo ante la lentitud de las negociaciones.

Inicialmente, los Estados africanos, a los que desde el primer momento se agregaron *de facto* varios países de la Commonwealth en otros continentes, distaban también de mantener una identidad de miras con vistas a la negociación con el MCE.

Los países caribeños de la Commonwealth estaban fundamentalmente interesados en encontrar—en el seno de una negociación común o separadamente—un mercado garantizado para su azúcar como el que mantenía Gran Bretaña.

Por similares motivos, Malawi y Gambia manifestaron desde el primer momento su deseo de asociarse, dado el peso específico del monocultivo en ambos—tabaco en el primero y cacahuete en el segundo—, frente a la decidida actitud de Nigeria, partidaria del frente unido en las negociaciones con el MCE, motor de la integración del África Occidental, superando las barreras culturales y políticas entre el África sajona y la latina¹⁰ y también, evidentemente, porque dos de sus principales exportaciones—petróleo y estaño—constituyeron artículos de gran demanda y precios fijados por acuerdos internacionales independientes del Mercado Común.

Varios de los países afrolatinos, como Senegal, Níger y Costa del Marfil, eran en principio favorables a la reciprocidad, tanto por razones legales, al estimar que era necesaria en el marco del GATT, como por representar un arma en negociaciones con terceros países, e incluso porque en la práctica varios participantes en el II Acuerdo de Yaundé, como Zaire y Togo, se habían limitado a interpretar el principio de la reciprocidad como un caso de aplicación de la cláusula de nación más favorecida, con lo que de hecho el temido principio de la reciprocidad, tan poco popular entre los países del África sajona, había sido exagerado fuera de toda proporción.

Mientras que, por último, una serie de naciones africanas, y no sólo del África latina, sino también de la sajona, como Kenia, eran renuentes a adop-

¹⁰ Véase artículo del autor en el núm. 132 de esta REVISTA: «Los intentos de integración del África Occidental».

tar una posición unificada y monolítica en las negociaciones por estimar que tal actitud restaba flexibilidad a la misma.

El momento que podemos considerar decisivo para la adopción de una política africana común en las negociaciones fue la reunión en Accra de los ministros de la Commonwealth en enero de 1973, poco antes de la reunión bianual de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa (ECA), en que se acordó que el tema de las relaciones con el MCE no figurase en el orden del día de la reunión de la ECA, convirtiéndolo en materia puramente africana.

En una nueva reunión de ministros africanos de la Commonwealth, celebrada en Nairobi en abril del mismo año, y a la que asistieron como observadores Estados caribeños, se acordó la unidad de criterio en las negociaciones por parte del bloque anglófono, convocando para el mes de mayo en Abidjan una conferencia de los Estados asociados con los «asociables» (las naciones africanas de la Commonwealth, así como Etiopía, Liberia y Sudán) con objeto de superar las discrepancias que separaban ambos grupos.

Los puntos en que los Estados africanos buscaron una política unificada se concretaron en los siguientes:

1. En la negociación con el Mercado Común debían estar incluidos todos los Estados miembros de la OUA, con excepción de los cinco de la cuenca mediterránea.

2. Los Estados africanos deberían coordinar su posición en las negociaciones con un solo portavoz.

3. Conseguir concesiones para sus productos agrícolas superiores a las que el MCE podría normalmente otorgar con su política agrícola comunitaria, proteccionista para una serie de artículos que son también exportados por los países africanos.

4. Rechazar las «preferencias inversas»; y

5. Conseguir condiciones al menos tan favorables como las ofrecidas por el II Acuerdo de Yaundé en lo relativo a la ayuda económica comunitaria al desarrollo africano, con mayor intervención en su uso y administración por parte de los países receptores.

En la reunión de ministros de Comercio celebrada en Abidjan en mayo de 1973 entre ambos bloques de países africanos, se llegó a la formulación del programa común africano concretado en los siguientes principios:

1. No reciprocidad frente a las concesiones comerciales ofrecidas por el Mercado Común Europeo.

EL ACUERDO DE LOMÉ

2. Extensión sin discriminaciones hacia terceros países del «derecho de establecimiento». Es decir, no hacer concesiones especiales a los súbditos de las naciones del Mercado Común Europeo.

3. Revisión de las normas de origen de las mercancías.

4. Revisión de las normas sobre transacciones y movimiento internacional de capitales.

5. Independencia entre la ayuda ofrecida por el Mercado Común y cualquier tipo de relación especial con el mismo.

6. Acceso libre y garantizado al MCE de todos los productos africanos, tanto primarios como elaborados y semielaborados, incluso cuando los mismos están comprendidos en la política agrícola comunitaria.

7. Precios justos y estables para los principales productos africanos exportados al Mercado Común; y

8. Que los acuerdos concluidos con el MCE no puedan afectar negativamente cualquier tipo de cooperación interafricana ¹¹.

Los «ocho principios» adoptados en la reunión ministerial de Abidjan fueron aprobados por la de Jefes de Estado de la OUA pocos días después, y pasaron a constituir el programa de negociaciones de los países africanos con el Mercado Común.

En dos reuniones posteriores de ministros de Comercio de los Estados africanos, celebradas en Lagos en julio y en Dar es Salaam en octubre, se acordó que en las negociaciones con el Mercado Común tuviesen un solo portavoz, que en la primera reunión, celebrada en Bruselas con la Comisión del MCE en julio de 1973, sería el representante de Nigeria, Mr. Wenike Briggs, aceptado no sin dificultad por la Comisión como único interlocutor válido y sólo tras haber recibido las cartas así acreditándolo por parte del presidente de su país, el general Gowon, que a la sazón lo era también de la OUA.

* * *

Antes de que se iniciasen las negociaciones en Bruselas fueron numerosos los contactos y reuniones a todos los niveles entre los países africanos, que

¹¹ En términos similares iba a expresarse en la reunión ministerial de Lagos el 9 de julio de 1973 el entonces secretario general de la OUA, Ezo Ekangaki. En su discurso reconoció los «ocho principios», pero señaló, además, al rechazar la reciprocidad, que los países africanos no hacían sino buscar una compensación del expolio colonial europeo, y que la contrapartida consistía en garantizar el acceso de los países del MCE a las materias primas africanas. También exigió que fuesen los países del Mercado Común, y no los africanos, los que garantizasen las inversiones de sus nacionales en Africa. El discurso fue muy bien acogido por los medios nacionalistas africanos.

plasmarian en la adopción de la política común, de las que, sólo de pasada, mencionaré: reunión de expertos sobre cooperación interafricana en Accra, organizada por la ECA en febrero de 1973; reunión en Lagos, pocos días después, de representantes de los Ministerios de Comercio—generalmente a nivel de secretario general o subsecretario—de los países africanos de la Commonwealth; reunión en Accra de los ministros de Comercio tres días después; la de Abidjan en el mes de mayo y la subsiguiente «cumbre» de la OUA en Abdis Abeba, a la que ya antes aludimos.

La última reunión interafricana antes de abrirse las negociaciones en Bruselas se celebró en Lagos, del 9 al 11 de julio de 1973, a nivel de ministros de Comercio o Economía.

A la misma asistieron representantes de 39 Estados miembros de la OUA—sólo faltaron Túnez y Malawi—participando, además de los asociados al MCE y los «asociables» de la Commonwealth, Liberia, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Sudán, así como los Estados del Africa mediterránea—a excepción de Túnez, como hemos dicho—ya vinculados por acuerdos comerciales al MCE y, lo más significativo, delegaciones de tres países del Caribe de reciente independencia: Jamaica, Trinidad y Guyana. Barbados, Samoa Occidental, Fiji y Tonga, también invitados en calidad de «asociables», no pudieron asistir.

Con ello las negociaciones sobrepasan ya su inicial ámbito geográfico africano para constituir el embrión del grupo de países que van a llamarse de Africa, Caribe y Pacífico (ACP, de acuerdo con la costumbre anglosajona de las siglas, hoy universalmente extendida).

En Lagos se ratificó el frente común con base en los «ocho principios» y se creó un Secretariado de la OUA para que trabajase en Bruselas al unísono con los ya existentes de los acuerdos de Arusha y Yaundé, designando como su portavoz—según dijimos—a Mr. Wenike Briggs, de Nigeria.

* * *

Las negociaciones entre los dos bloques comenzaron en Bruselas el 24 de julio de 1973.

En esta reunión, que duró dos días, estuvieron representados 34 Estados africanos: los de 19 de Yaundé, los 12 «asociables» de la Commonwealth, Sudán, Egipto y Liberia (Estados a los que se había ofrecido la adhesión de conformidad con el protocolo 22 del Tratado de Roma), mientras que Guinea

Conakry y Guinea Ecuatorial, aunque fueron invitados, no enviaron delegados.

Estuvieron además representados Jamaica, Guyana, Trinidad, Barbados y Bahamas, de la zona caribeña, y Fiji, Tonga y Samoa Occidental entre las naciones insulares del Pacífico. Los países africanos de la cuenca mediterránea, a excepción de Libia, enviaron observadores. También asistió, con carácter extraoficial, un representante del Secretariado de lo OUA, al no reconocer la comisión del Mercado Común carácter de delegado al secretario general de aquella organización.

Los Estados africanos se negaron a renegociar unas relaciones del tipo existente bajo la II Convención de Yaundé y reafirmaron su deseo de tratar con el MCE sobre la base de los «ocho principios», decidiéndose que las negociaciones propiamente dichas se iniciasen en Bruselas el 17 de octubre de aquel año.

* * *

Al comenzar aquéllas la posición de los países del MCE y la de los del grupo ACP diferían fundamentalmente en una serie de extremos que durante año y medio constituirían objeto de discusiones entre las partes.

Podemos señalar como los principales la reciprocidad comercial, el alcance del desarme arancelario del MCE, si total o parcial, las barreras no aduaneras del Mercado Común, la aplicación de las normas de origen a los países del ACP, volumen de la ayuda del FED, administración y canalización de la misma, fórmula para la estabilización de los precios de las materias primas, los precios a pagar por los países del MCE por los productos agrícolas importados del ACP y eventual contingentación de los mismos en relación con la política agrícola comunitaria y, dentro de este rubro, el del azúcar, dado el acuerdo preferencial de la Commonwealth, absolutamente incompatible con la política de «los Seis» en relación con este producto.

Sobre el primer extremo, y ante la postura unánime y tajante en contra de la reciprocidad por parte de los países del ACP, los del MCE transigieron pronto, aceptando la posición de los mismos.

Más dificultad ofreció el llegar a un acuerdo sobre los demás extremos.

En cuanto al desarme arancelario para los productos de los países del ACP, los del Mercado Común se opusieron a que éste fuese total, tanto por la aplicación de las preferencias generalizadas a otros países en vías de desarrollo como por la existencia de «productos sensibles» del MCE, por

cuyo motivo la comisión del mismo lo rechazó de plano, mostrándose, sin embargo, dispuesta a aceptar la entrada del 99,7 por 100 de los renglones exportados por el ACP libres de derechos.

En cuanto a las barreras no arancelarias, dada la dificultad de su calificación y la aplicación de las mismas con una u otra fórmula, difícil de apreciar incluso dentro del propio Mercado Común para importaciones «sensibles» procedentes de los otros miembros, hizo que el tema acabase soslayándose en el curso de las negociaciones.

Otro de los contenciosos lo constituyó el de la calificación de las normas de origen o el valor añadido en los países del ACP a sus exportaciones industriales, acabando por exigirse que el 50 por 100 del mismo lo fuese en el país exportador para aplicarle los beneficios arancelarios del acuerdo, frente a la posición de los países en vías de desarrollo, que deseaban una proporción sensiblemente inferior.

En cuanto al volumen de la ayuda a prestar por el MCE, así como sobre la administración y canalización de la misma, las negociaciones entre ambas partes tuvieron el carácter normal de tratos similares, dado que no existía una incompatibilidad de fondo entre las partes sobre el tema.

En principio, los países del ACP solicitaban ayuda económica para el primer quinquenio por valor de 8.000.000.000 de unidades de cuenta¹², alegando que el gran número de Estados del ACP hacía necesario aumentar sustancialmente las asignaciones comprometidas en favor de los países africanos asociados por el II Acuerdo de Yaundé—900.000.000 de unidades de cuenta—, se impuso a la postre la posición comunitaria en cuanto al volumen de la ayuda, aunque se aceptó la de los países del ACP en cuanto a su administración y empleo.

En cuanto a la garantía de los precios de las importaciones procedentes del área ACP, la discusión se centró sobre el número de artículos que quedarían sometidos a dicha garantía, la fórmula de financiación del fondo de estabilización y el carácter reintegrable o no del mismo.

Caso de particular dificultad específica lo constituyó el azúcar, dado que el Commonwealth Sugar Agreement asignaba una cuota de 1.400.000 toneladas a la Gran Bretaña a precios garantizados, todo ello coincidiendo con el disparo de éstos en plenas negociaciones, cuando llegó a alcanzar en los mercados internacionales el precio sin precedentes de 65 centavos de dólar

¹² Cuyo valor es igual al de un dólar USA antes de la devaluación de 1971.

EL ACUERDO DE LOMÉ

por libra¹³, la aceptación de la cuota por el MCE constituía condición indispensable para la adhesión de los países no africanos de la Commonwealth.

Se aceptó en el curso de las negociaciones, y como base de la discusión, el precio de la Comunidad, y como contingente básico, el recibido por la Gran Bretaña de sus antiguas posesiones, susceptible de aumentarse caso de crecer el consumo del Mercado Común Europeo.

* * *

Las negociaciones se prolongan durante año y medio y están jalonadas por infinidad de Conferencias a distintos niveles, entre los representantes de ambas partes o en el seno de cada uno de los grupos, cuya enumeración sería tan monótona como carente de sentido.

Señalemos las más importantes y significativas:

En octubre de 1973 se reúnen en Dar es Salaam los Estados del ACP para plantear su estrategia con vistas al comienzo en firme de las negociaciones, pocos días después, a nivel de ministros de Comercio, acordándose designar como portavoz único al del Zaire, Mr. Namwisi Ma Koyi, y que los embajadores africanos acreditados en la capital belga llevaran la parte técnica y rutinaria de las negociaciones, consultando con el Consejo de Ministros de Comercio del ACP en los temas controvertidos.

La primera reunión de trabajo entre los dos grupos se celebró en Bruselas del 17 al 19 de octubre de 1973, y en la misma cada uno de ellos se limitó a exponer sus puntos de vista y constatar las diferencias existentes entre las respectivas posiciones.

Los países del ACP tuvieron una nueva reunión en Addis Abeba en febrero del año siguiente, a nivel ministerial, para planear su estrategia, coordinar sus puntos de vista y preparar instrucciones para sus negociadores en Bruselas, y de nuevo en Dakar en el mes de junio, en que acordaron la política a seguir en la Conferencia convocada para el mes siguiente en Kingston (Jamaica) entre representantes a nivel ministerial de ambos bloques.

La reunión que se celebró en Kingston del 25 del 27 de junio de 1974 es la fundamental en este proceso, al llegar ambos grupos a un acuerdo de prin-

¹³ Actualmente —prueba de lo difícil que es controlar el precio de este artículo— el precio oscila alrededor de 28 centavos de dólar la libra. Históricamente la cota más alta se había alcanzado en 1921, cuando se llegó a vender —sólo un total de 195.000 toneladas— a 21 centavos la libra. En los años cincuenta el precio en el mercado libre mundial osciló generalmente sobre los tres centavos libra (!).

cipio sobre los puntos en litigio, por lo cual a partir de dicho momento las negociaciones pasan a corresponder fundamentalmente a los grupos de expertos, encargados de superar los infinitos problemas y detalles técnicos implícitos en negociaciones de tanta magnitud.

En Kingston se decidió que un nuevo acuerdo de carácter general sustituyese a los parciales existentes a que antes hicimos referencia: arrumbar definitivamente el principio de la reciprocidad; se sentó el carácter radicalmente diferente de la nueva relación en favor de los países del ACP; se aprobó la garantía de precios estables a ciertas materias primas exportadas por estos países; suavizar las reglas de origen; desarme arancelario por el Mercado Común Europeo amplio, pero no total, y la firma del futuro Acuerdo en Lomé.

Sólo quedaron pendientes de decisión el monto de la ayuda y los términos del acuerdo sobre el azúcar.

En dicha Conferencia se decidió igualmente, por primera vez con carácter oficial, denominar «Estados del ACP» a los 44 que negociaban con el MCE, confirmando las siglas que ya habían adoptado de hecho y con las que la prensa y demás medios de difusión se referían a dicho grupo negociador.

* * *

El grupo ACP lo constituyen hoy los 46 Estados que han firmado el Acuerdo de Lomé con el MCE, aunque se trata de un bloque abierto al cual se incorporarán en fecha próxima los antiguos territorios portugueses en Africa, hoy en etapa de tránsito a la plena independencia.

En la reunión inicial de Bruselas los tres grupos geográficos del ACP emitieron declaraciones separadas, aunque a partir de la primera reunión de trabajo celebrada en la misma capital en octubre procedieron a realizarlas conjuntamente.

A los 42 Estados inicialmente participantes en el bloque ACP se adhirieron posteriormente: en Africa, las tres Guineas y, en el Caribe, Granada, al obtener su independencia el pasado año, siendo así 46 los países representados en Lomé por el ACP.

Las negociaciones a nivel técnico se realizaron en Bruselas, principalmente entre los grupos de eurócratas encabezados por Claude Cheysson, Hans Broder Krohn y Maurice Foley.

EL ACUERDO DE LOMÉ

Por parte de los 46 funcionó un secretariado, encabezado por Seydou Djim Sylla, del Malí, antiguo secretario general del Comité Coordinador de los Estados asociados por la Convención de Yaundé.

En diciembre de 1974 se reunieron en Dakar los ministros del ACP para discutir su posición en la ronda final de las negociaciones.

Estas se celebran en Bruselas, produciéndose un *impasse* de última hora centrado en tres puntos: la cuota azucarera, el monto de la ayuda del MCE y sobre el porcentaje del valor añadido al determinar las normas de origen.

Por este motivo se suspendieron las negociaciones el 15 de enero del presente año, para reanudarse pocos días después al llegarse a un acuerdo sobre los tres puntos en litigio.

En cuanto al azúcar se siguieron negociaciones paralelas, cuyo resultado mencioné antes. En lo relativo al monto de la ayuda, el ACP acabó aceptando la oferta comunitaria, dado que Nigeria, el Estado más poblado del grupo, no se propone utilizarla, dada su nueva riqueza petrolera, y que, no obstante el fenómeno inflacionista mundial, el volumen de aquélla es el triple de la ofrecida en el marco de la Convención de Yaundé y sólo doble el número real de beneficiarios. Por otra parte, los portavoces del ACP manifestaron su comprensión ante los problemas financieros de los países industrializados, originados por los desequilibrios ocasionados en sus balanzas comerciales por los aumentos de los precios de las materias primas, y en especial del petróleo, durante el último año y medio.

En cuanto al valor añadido, los países del ACP aceptaron la propuesta comunitaria; transigiendo el MCE, por su parte, en que el porcentaje previsto podría originarse en uno o varios de los mismos.

A última hora, también el Mercado Común modificó en favor de los países del ACP la política comunitaria, prohibiendo las importaciones de carne de vacuno, aceptando un contingente de los 46, lo que beneficia especialmente a Swazilandia y Botswana.

* * *

El 30 y 31 de enero del presente año concluyeron en Bruselas las conversaciones, llegándose a un acuerdo nueve horas antes del plazo previsto para la caducidad de las Convenciones de Arusha y Yaundé.

El nuevo Tratado fue firmado solemnemente en Lomé el 28 de febrero siguiente.

Los puntos más importantes del mismo son los siguientes:

1. Acceso privilegiado al Mercado Común de todas las exportaciones del ACP; el 88,2 por 100 de su volumen y el 99,7 por 100 de sus rubros entran libres de derechos y sin contingentación¹⁴.

2. Se crea un fondo de estabilización con cargo al FED por un valor de 375.000.000 de UC a lo largo del quinquenio para compensar a los países del ACP de cualquier disminución en los precios internacionales de una serie de artículos cuya lista será revisada cada doce meses¹⁵.

La lista inicial de este programa —llamado «Stabex»— comprende los siguientes productos: cacahuetes, cacao, algodón y sus subproductos; aceite de palma, cueros y pieles, madera, plátanos, té, sisal y mineral de hierro.

3. La concesión por el Mercado Común de una ayuda financiera por valor de 3.390.000.000 de UC (4.068.000.000 de dólares USA) en un período de cinco años.

4. Cooperación industrial, con la promesa por parte de los países del MCE de ayudar los programas de industrialización del ACP, promover sus productos en los mercados extranjeros y transferirles tecnología.

5. La creación de instituciones comunes para la aplicación del acuerdo que consisten en un Consejo de Ministros y un Comité de Embajadores.

* * *

El Acuerdo de Lomé es quizás el más trascendental de la historia de las relaciones entre las naciones desarrolladas y el Tercer Mundo, por lo que se le ha comparado a la Conferencia de Berlín de 1884. De ello existió plena conciencia entre los participantes; al concluir las negociaciones, el ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda, Mr. Gareth Fitzgerald, y el de Finanzas del Senegal, Mr. Babacar, portavoces de sus respectivos grupos en la ronda final de aquéllas, hicieron sendas declaraciones que abundan en dicho juicio y que podemos resumir en las de Mr. Claude Cheysson, director de Cooperación para el Desarrollo de los países comunitarios, al manifestar: «Es ad-

¹⁴ En lo relativo a las barreras no aduaneras, como, por ejemplo, las de control sanitario, se aprobó el régimen de consulta mutua cuando se produjesen diferencias al respecto.

¹⁵ El programa de estabilización comienza a funcionar cuando el precio en el mercado internacional de las mercancías incluidas en la lista disminuya más del 7,5 por 100 del precio medio en los últimos cuatro años; para los países sin salida al mar o de menor nivel de desarrollo dicho porcentaje se rebaja al 2,5 por 100 y al 5 por 100 para las exportaciones de sisal.

EL ACUERDO DE LOMÉ

mirable que esta Europa, de la que se dice está de capa caída y en vías de retroceso, presente ahora una política de ayuda al desarrollo que constituye un desafío al resto del mundo.»

El Acuerdo afecta en cuatro continentes a más de 500.000.000 de personas y sigue abierto a los países que eventualmente se incorporen en el futuro al Mercado Común Europeo o al «Grupo de los 46».

Las disposiciones comerciales del Acuerdo entrarán en vigor el 1 de agosto del presente año; el resto del mismo, cuando sea ratificado por «los Nueve» y por dos tercios de los países del ACP.

Luis MARIÑAS OTERO

