

•MIRJAM VAN REISEN
•GUGGI LARYEA

La Comunidad Europea (CE) propone un enfoque nuevo para la cooperación con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), mediante el desmantelamiento gradual de las preferencias comerciales no recíprocas concedidas a éstos. Pero como la Unión Europea (UE) desea incorporar cuestiones políticamente delicadas, como la creación de zonas de libre comercio, un proceso efectivo de cooperación política entre ACP y la UE es más vital que nunca.² Sin embargo, el proceso de adopción de decisiones carece del alto perfil público necesario para fijar directivas políticas amplias en las negociaciones. De hecho, el futuro de la Convención de Lomé corre peligro, porque sus beneficiarios no están informados sobre el proceso y hubo falta de apoyo de la prensa y de la sociedad civil.

La cooperación para el desarrollo entre la CE y ACP se basa, por lo general, en el principio de asociación. Hasta la fecha, esta cooperación reside en el marco de los sucesivos acuerdos conocidos como las Convenciones de Lomé. Estos acuerdos garantizan la cooperación entre las dos partes –ACP, por un lado, y la UE, por el otro–, vinculados por un acuerdo contractual. Como estipula la Convención de Lomé más reciente, la cooperación entre las partes se sostiene por un sistema legalmente vinculante y por la existencia de organismos conjuntos de la CE y ACP. La Convención establece que la cooperación se ejerce sobre la base de los siguientes principios: la igualdad entre los socios, el derecho de cada Estado a decidir sus propias opciones de política y la seguridad de las relaciones basadas en la experiencia de su sistema de cooperación.

COOPERACIÓN POLÍTICA CON LA UNIÓN EUROPEA: UN ANÁLISIS¹

La cooperación formal entre la CE y un conjunto de Estados africanos (antecesor del ACP) se remonta a 1957. En 1975, la primera Convención de Lomé sentó el modo y el marco de cooperación básicos que existen hoy en día. En la actualidad, los dos socios se encuentran en el proceso de negociar un acuerdo sucesor a la revisada Convención IV de Lomé. ACP se inclina por basarse en la actual Convención para mejorar sus logros. La CE propone un enfoque nuevo para la cooperación con ACP, mediante el desmantelamiento gradual de las preferencias comerciales no recíprocas concedidas a éstos. Pero como la UE desea incorporar cuestiones políticamente delicadas, como la creación de zonas de libre comercio, un proceso efectivo de cooperación política entre ACP y la UE es más vital que nunca.

VENTAJAS DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN CONTRACTUAL

El concepto del contrato en un marco de cooperación para el desarrollo es singular, y el existente entre ACP y la UE es distinto por diversas razones al de otros acuerdos para el desarrollo más convencionales.

En primer lugar, los distintos roles y responsabilidades de las dos partes permiten a ambas tener una función para definir y llevar a cabo la cooperación. La Convención establece que las decisiones se tomarán en forma conjunta con respecto a todos los aspectos de la Convención, independientemente del nivel de financiación que los países de ACP, en forma colectiva e individual, reciban por aplicar la Convención.

1 La investigación para este informe se realizó mediante una serie de entrevistas a funcionarios de la Secretaría de ACP, del Comité de Embajadores de ACP, de la Comisión Europea, de los representantes permanentes de la UE ante la UE y de la Asamblea Parlamentaria Conjunta de la UE y ACP.
2 Los términos «Comunidad Europea» (CE) y «Unión Europea» (UE) se utilizan a lo largo de este artículo. La Unión Europea se creó en 1992 por el Tratado de Maastricht. Este tratado otorgó a la Comunidad Europea competencia en la política de cooperación para el desarrollo. Esta competencia es compartida por los Estados miembros. En este informe, UE se refiere a Europa en términos generales, mientras CE se refiere específicamente a temas relacionados con la cooperación para el desarrollo.

Segundo, la naturaleza contractual del acuerdo garantiza cierto grado de capacidad de previsión al definir los términos del contrato en la forma de reglas claras de cooperación y responsabilidades de ambas partes. También informa a los ACP sobre la cantidad de financiación que pueden esperar recibir en un lapso dado. En convenciones anteriores, prácticamente se garantizaban cantidades exactas para los países ACP, correspondientes a programas nacionales quinquenales.³

Finalmente, la naturaleza contractual de la sociedad requiere que ambos socios acepten aplicar políticas en una misma dirección. Como la «propiedad» de las políticas por los gobiernos de los países en desarrollo se considera crucial para el éxito de toda cooperación para el desarrollo, el énfasis se pone en el diálogo político como forma de definir y fijar las responsabilidades de ambas partes y las condiciones del acuerdo.

La Convención IV bis de Lomé asignó el rol de organizar el diálogo político ampliado al Consejo Conjunto de Ministros. Este diálogo puede darse fuera del marco de la Convención. Estipula que los trámites para el diálogo sean lo más flexibles posibles para permitir que tengan lugar a nivel internacional, regional, subregional y nacional, incluso en reuniones de la «troica» (la actual Presidencia del Consejo junto con la anterior y la próxima) y en reuniones de altos funcionarios. Este arreglo tiene el fin de permitir que el Consejo Conjunto esté mejor preparado para cuando surjan problemas específicos.

¿LA UE IMPONDRÁ ZONAS DE LIBRE COMERCIO A ACP?

El vigor y la eficacia del proceso político dependerán de la manera en que ambas partes adopten decisiones a través de sus instituciones, respectivas y conjuntas. Es evidente que las fallas o las limitaciones del proceso de adopción de decisiones pueden socavar en gran medida la credibilidad de la asociación. De forma similar, la desigualdad del poder de negociación de las partes puede subvertir el proceso de acuerdo.

Este problema queda ilustrado por un comentario de un funcionario de la UE que mencionó que, una vez que se alcance un acuerdo sobre el acuerdo sucesor a la Convención de Lomé, el Consejo de la UE decidirá unilateralmente los Acuerdos de Asociación Económica Regional (REPA) que propone para los países fuera de LDC y ACP. Por lo tanto, los países de ACP se verían obligados a aceptar propuestas que han rechazado hasta el momento. Serían obligados a aceptar preferencias comerciales no recíprocas.

Aunque podría beneficiar a los países de la UE, este proceso político viciado socavaría la credibilidad y la confianza en la cooperación futura entre los socios. También podría generar deci-

siones que no fueron consideradas en forma suficiente. En el caso de los REPA, por ejemplo, numerosos observadores cuestionan su factibilidad y conveniencia para ACP. Entre estos observadores, se incluyen expertos independientes comisionados por la Comisión Europea para realizar un estudio sobre la factibilidad de los propios REPA.

En esencia, un proceso político sólido está diseñado para asegurar que las decisiones se tomen de manera responsable y considerada con el respaldo de las principales comunidades afectadas por las medidas decididas. (Ver Gráfico)

Dado que las decisiones políticas se adoptan por consenso, el proceso de negociación puede parecer lento. Pero el proceso político ayuda a establecer un punto común de partida para la implementación conjunta de políticas en los países del Sur con el apoyo de los gobiernos del Norte. Llegar a este tipo de acuerdo debe ser un elemento vital de todo acuerdo de cooperación entre donantes y receptores.

LIMITACIONES A LA ASOCIACIÓN EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

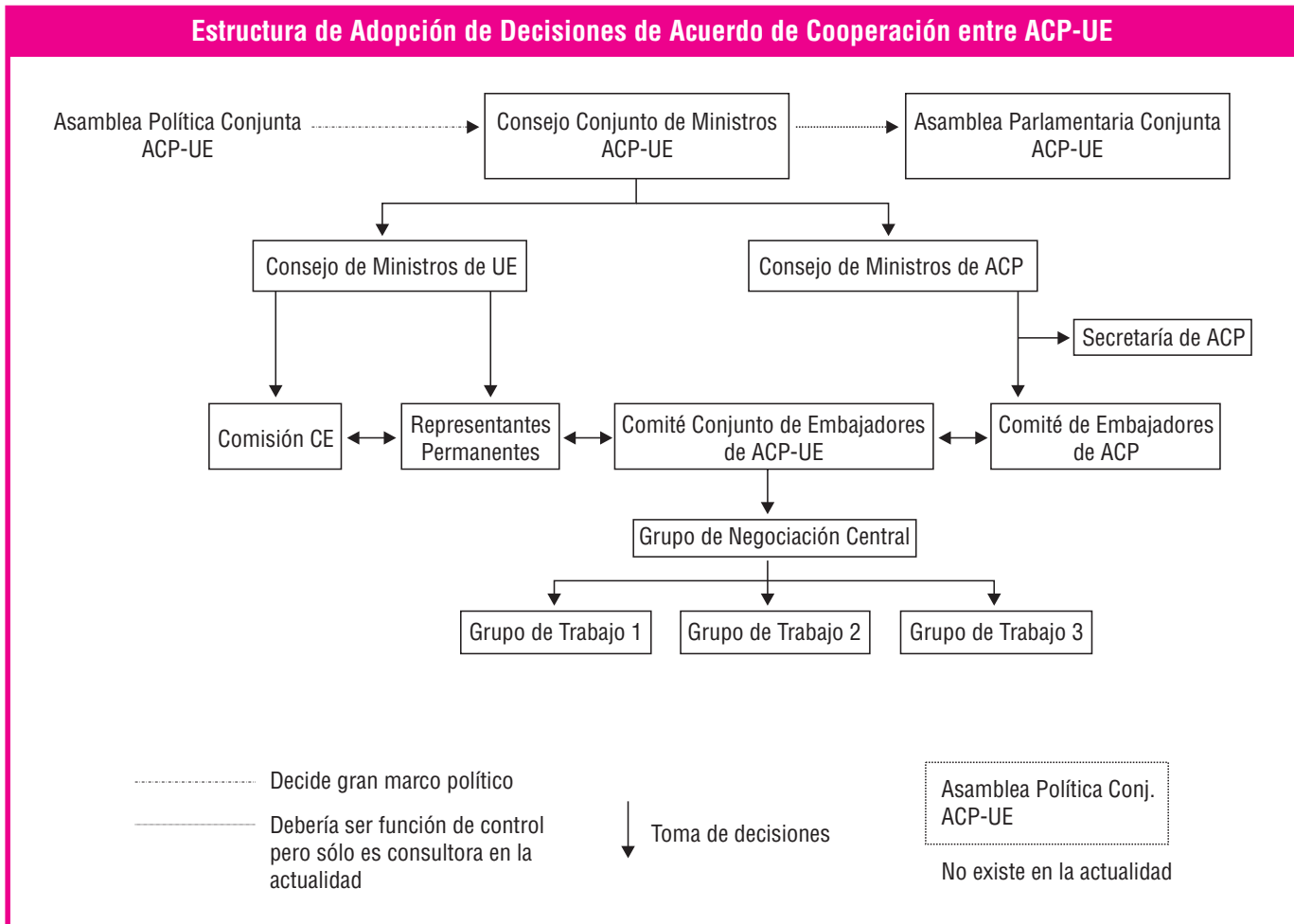
La responsabilidad del proceso de adopción de decisiones de ACP-UE se ve seriamente dificultada por el hecho de que el principal órgano que las adopta, el Consejo Conjunto de Ministros de la ACP-UE, no es responsable ante ninguno de los organismos conjuntos, como la Asamblea Parlamentaria Conjunta. El rol de dicha Asamblea en el proceso de adopción de decisiones es casi marginal: no tiene funciones legislativas, presupuestales ni de control.

La transparencia del proceso de adopción de decisiones también es deficiente. Las sesiones del Consejo Conjunto Ministerial, por su naturaleza, son cerradas. Por lo tanto, no hay medios automáticos para informar a los ciudadanos de ambos grupos sobre cómo se llegó a las decisiones, o cómo votaron las distintas partes de la Convención sobre cuestiones importantes. Los documentos de las sesiones del Consejo no se divulgan a los ciudadanos u otros observadores.

Finalmente, no existe una avenida formal en el proceso de adopción de decisiones para que la sociedad civil pueda asumir un rol consultivo o informativo, y esto reduce la credibilidad de dichos organismos, que se supone deben decidir en representación de sus ciudadanos.

En consecuencia, el proceso de adopción de decisiones carece del alto perfil público necesario para fijar directivas políticas amplias en las negociaciones. De hecho, el futuro de la Convención corre peligro, porque sus beneficiarios no están informados sobre el proceso y hubo falta de apoyo de la prensa y de la sociedad civil. Dado que el interés y la comprensión del público son

³ En la última revisión de la Convención, la UE buscó condicionar más la financiación de ACP para cumplir ciertos criterios.



Nota: La Asamblea Política Conjunta de ACP-UE no existe, pero en este informe se sostiene que su creación incrementaría la transparencia y la responsabilidad del proceso de adopción de decisiones políticas. En la actualidad, la Asamblea Parlamentaria Conjunta de ACP-UE no tiene funciones de control, como debería ser.

vitales para mantener dicho proceso, se le debe otorgar un perfil político más fuerte al tema de la adopción de las decisiones.

POSICIONES NEGOCIADORAS PARA UN NUEVO ACUERDO

Las directivas actuales de ACP y la UE para un nuevo acuerdo⁴ realizan una serie de propuestas para abarcar un proceso

político más amplio. Ambos solicitan que el diálogo político se extienda más allá de los objetivos de la Convención a cuestiones de común interés para ambas partes.⁵ Además de las tradicionales inquietudes de los donantes, como la paz, la estabilidad y la carrera armamentista, un tema que ACP quiere discutir es el tratamiento que reciben sus emigrantes en la UE.⁶

La ACP, en su mandato y en las primeras etapas de las negociaciones, defiende la creación de dos instituciones llamadas Cumbre de Jefes de Estado y Consejo de Cancilleres. Esto refleja el deseo de otorgar al acuerdo de Lomé mayor importancia y de

4 Consejo de la Unión Europea, *Negotiating Directives for the Negotiation of a Development Partnership Agreement with the ACP countries*, junio 1998; Grupo ACP, *ACP Group Negotiating Mandate*, setiembre 1998.

5 Un funcionario de una representación permanente de la UE señaló que el diálogo político es el elemento que le falta a la cooperación entre ACP y la UE, en comparación con otros acuerdos de cooperación de la UE.

6 La UE no está dispuesta a discutir este punto, según un representante permanente de la UE.

tomar en cuenta el creciente énfasis puesto en los asuntos políticos. La UE, aunque no rechaza la lógica de esta propuesta, cuestionó la necesidad de crear nuevas instituciones.

Aunque ambas partes piden que se amplíe la asociación a la sociedad civil, ninguna de las dos propone un mecanismo institucional para vincularla al proceso de adopción de decisiones. Tampoco existen propuestas para reforzar los poderes de la Asamblea Parlamentaria Conjunta de la ACP-UE. En definitiva, la cuestión de la mayor responsabilidad y transparencia no se encara con suficiencia en las propuestas de la UE y ACP.

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCESO

Resulta ilustrativa la comparación del proceso de adopción de decisiones entre ACP y la UE con la cooperación política entre los países del Sudeste asiático (el proceso ASEM) y la UE. Nos informa de la manera en que se puede mejorar la cooperación política. En ASEM (Reunión de Asia y Europa), el diálogo se lleva a cabo a todo nivel, incluso en las cumbres semestrales de los jefes de Estado. La política conjunta se aplica por los funcionarios, administrada por la Sesión de Altos Funcionarios. Las políticas conjuntas que se aplican reflejan una tendencia cada vez mayor hacia el cambio, basadas en el consenso, y no en un proceso condicionado. Por ejemplo, la cuestión de la liberalización comercial se encara primero desde el ángulo de la reducción de las barreras no arancelarias, frente a cuestiones más conflictivas como la remoción de las barreras comerciales.⁷ Este enfoque parece más interesante y adecuado para aplicar en el contexto de la cooperación entre ACP y la UE.

El proceso de ASEM también demuestra que el alto perfil de las cumbres de adopción de decisiones generales ayuda a concentrar la atención de la prensa y del público en los beneficios de las negociaciones. La creación de una Asamblea Política Intergubernamental Conjunta de ACP-UE llenaría este vacío en las negociaciones de ACP-UE. Esta Asamblea tendría facultades de adopción de decisiones para fijar un gran marco para las negociaciones futuras y brindar pautas generales sobre cómo lograr el objetivo de los acuerdos vigentes. También decidiría sobre los marcos generales para el desarrollo de políticas en común entre ACP y la UE, a través de reuniones de funcionarios. La Asamblea debería ser parcialmente accesible a los observadores acreditados, incluso de la sociedad civil, para que se genere el interés del público.

Finalmente, la responsabilidad de los organismos de adopción de decisiones se debe mejorar para hacer más creíble la cooperación política. Para mejorar la «rendición de cuentas» formal

de los encargados de adoptar las decisiones en ACP-UE, la Asamblea Parlamentaria Conjunta de ACP-UE deberá tener poder sobre las decisiones adoptadas por el Consejo Conjunto de Ministros. Específicamente, la Asamblea Parlamentaria Conjunta debe tener el derecho de voto sobre las decisiones generales adoptadas por el Consejo Conjunto y de rechazar propuestas concretas del Consejo. La Asamblea Parlamentaria Conjunta también debe tener el derecho de ratificar el acuerdo de Lomé antes de que entre en vigor.⁸

Es evidente que la asociación efectiva necesaria para el desarrollo social no se puede lograr sólo a través de las disposiciones de la Convención y de las declaraciones de los dos socios. Deberá lograrse mediante medidas que incrementen la transparencia y la responsabilidad del proceso de adopción de decisiones y mejoren el alcance de la cooperación política. Las siguientes propuestas de EUROSTEP asegurarán que la cooperación entre la ACP y la UE sea más efectiva:

1. crear una Asamblea Política Intergubernamental Conjunta entre ACP-UE que fije pautas generales para la negociación y la cooperación política conjunta entre funcionarios de ACP y UE;
2. autorizar a las reuniones de altos funcionarios a desarrollar políticas conjuntas de ACP-UE, con el fin de encaminar los temas hacia una dirección deseada, sobre la base de un consenso común;
3. desarrollar políticas conjuntas sobre la base del consenso; esto podría incluir la remoción de barreras comerciales no arancelarias como un primer paso más realista para reforzar los aspectos mutuamente beneficiosos de la liberalización comercial;
4. reforzar el perfil público para demostrar los beneficios de la cooperación política conjunta de ACP y UE;
5. abrir la Asamblea Política Intergubernamental Conjunta de ACP-UE a la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y los observadores para mejorar la transparencia, incorporar a actores no estatales y elevar el perfil público del acuerdo de cooperación entre las bases;
6. fortalecer el rol parlamentario de la Asamblea Parlamentaria Conjunta de ACP-UE, que debe tener el derecho de votar todos los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros y el derecho de ratificar los acuerdos de cooperación entre ACP y la UE.

- EUROSTEP es una red de organizaciones europeas no religiosas para el desarrollo. La secretaría tiene su sede en Bruselas.

⁷ Véase Reisen, van Mirjam y Guggi Laryea, *Asia-Europe Trade and the Need for a Sustainable Development Strategy*, Transnational Institute, abril de 1998.

⁸ Esto presupone que los participantes de la Asamblea Conjunta son legisladores elegidos democráticamente en representación de sus bases nacionales. Aunque varios países de ACP aún envían participantes no parlamentarios a la Asamblea Conjunta, por fortuna esta tendencia tiende a desaparecer.