

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las exenciones fiscales aplicables a las introducciones definitivas de bienes personales de los particulares procedentes de un Estado miembro (Versión codificada)**

COM(2008) 376 final — 2008/0120 (CNS)

(2009/C 77/31)

El 18 de junio, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las exenciones fiscales aplicables a las introducciones definitivas de bienes personales de los particulares procedentes de un Estado miembro (Versión codificada)»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 447º Pleno de los días 17 y 18 (sesión del 17 de septiembre de 2008) decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente del  
Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La estrategia UE-África»**

(2009/C 77/32)

El 11 de julio de 2007, el Comisario Louis Michel, miembro de la Comisión Europea responsable de desarrollo y ayuda humanitaria, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«La estrategia UE-África».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2008 (ponente: Sr. DANTIN).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 89 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En el contexto globalizado de este nuevo siglo, **la relación entre Europa y África, aprovechando las enseñanzas del pasado, debe evolucionar de forma considerable** tendiendo, sobre todo, hacia una asociación igualitaria en derechos y obligaciones. En efecto, tras varios decenios de cooperación y ayuda al desarrollo, la extrema pobreza de África se agrava y profundiza: los frutos de un crecimiento mal orientado y poco rico en puestos de trabajo están desigualmente repartidos aumentando las desigualdades; más del 55 % de la población del África subsahariana vive con menos de un dólar al día; cerca del 70 % del número total de puestos de trabajo son empleos informales, de mera subsistencia, de los que el 57 % corresponden a la agricultura, lo que supone una falta dramática de puestos de trabajo dignos y productivos.

1.2 El desafío es de gran importancia, sobre todo en términos de desarrollo y estabilización del continente africano, pero también de seguridad del continente europeo y de su capacidad para un crecimiento sostenido y sostenible.

1.3 **Las políticas en materia de desarrollo** seguidas hasta el presente por la Unión Europea en aplicación de los diferentes acuerdos (Lome, Yaoundé, Cotonú) y las financiaciones que se les han concedido **no han alcanzado los resultados esperados**, sobre todo en materia de creación de empleo digno. Por todo ello, **como quiera que las cosas no pueden seguir así** y la situación debe cambiar, el Comité celebra el éxito de la cumbre UE-África celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2007 en Lisboa.

1.3.1 En particular, celebra que se haya tenido en cuenta, de forma transversal, la cuestión del empleo.

1.4 En efecto, el CESE estima que el desarrollo del empleo digno está en el centro de la reducción de las desigualdades y la pobreza, así como del fomento de la integración social y del desarrollo de vidas dignas que son necesarias para reabsorber los extremismos y los conflictos y, por consiguiente, para la necesaria estabilidad de los Estados.

1.5 Para desarrollar el empleo digno, el Comité estima necesario emprender una acción en la que el empleo digno sea el objetivo esencial actuando en los parámetros enunciados en los artículos siguientes que, aunque son intrínsecamente diferentes, están relacionados por fuertes sinergias que les confieren una reactividad recíproca y cuyo conjunto constituye una política.

1.5.1 El crecimiento basado esencialmente en la explotación de los recursos naturales es poco rico en puestos de trabajo. Por ello, **debe orientarse hacia productos de primera transformación o productos acabados**. Las inversiones deben tener este objetivo dirigiéndose a sectores con gran valor añadido.

1.5.2 **El sector privado reviste una importancia capital y, a través del mismo, las PYME**. La UE debe hacer del desarrollo de las PYME uno de los ejes de su política de cooperación.

1.5.3 El encarecimiento actual de las materias primas es una circunstancia suplementaria que debe llevar a **hacer del sector agrario la prioridad estratégica del desarrollo**. Al ocupar una parte importante del territorio y de la población rural, debe contribuir a la autosuficiencia alimentaria, al desarrollo de una industria de transformación y, por ende, a frenar el éxodo rural.

**Conviene planificar una política agrícola a corto, medio y largo plazo velando por dedicar prioritariamente un presupuesto para su realización**. La elaboración de esta política debe efectuarse con las organizaciones agrarias.

1.5.4 **El desarrollo de los recursos humanos** es un factor ineludible de toda estrategia de desarrollo. Por consiguiente, conviene hacer el análisis de la necesidad de puestos de trabajo y del mercado laboral, así como efectuar previsiones y **anticipar los importantes desafíos que plantea la adecuación empleo-formación**.

1.5.5 **Si bien la integración económica regional y subregional** ha progresado sensiblemente, aún queda por explotar el potencial comercial. En particular, hay que coordinar las medidas adoptadas para armonizar los procedimientos aduaneros, desarrollar las infraestructuras, garantizar la libre circulación de los ciudadanos, etc. Desde este punto de vista, el Comité lamenta que no hayan concluido, hasta el momento, **las negociaciones regionales** de los acuerdos de asociación económica, que tienen entre sus objetivos la integración regional.

1.5.6 **El diálogo social** debe acompañar y propiciar toda política de desarrollo, especialmente a través de la negociación de convenios colectivos. **Conviene, por consiguiente, crear o desarrollar organizaciones fuertes e independientes de empresarios y trabajadores**.

1.5.7 **La participación de los agentes no estatales es indispensable del desarrollo del empleo** y debe estar en el centro de la estrategia común UE-África. Por ello deben participar en la elaboración y aplicación de los planes indicativos nacionales y regionales.

1.5.8 La **«buena gobernanza»** condiciona la confianza de los inversores. Por ello es esencial para el empleo, y debe ser considerada en su globalidad, sobre todo por lo que respecta a los derechos humanos y los derechos de los trabajadores (como la libertad sindical), las normas laborales y la **corrupción**. Respecto a este último punto, la UE y los Estados miembros **deben condicionar sus ayudas financieras a la rastreabilidad de su uso**.

## 2. Introducción

2.1 Mediante carta de fecha 11 de julio de 2007, el Comisario Louis MICHEL, miembro de la Comisión Europea responsable de desarrollo y ayuda humanitaria, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre las diversas cuestiones que plantea la Comunicación «Del Cairo a Lisboa — la asociación UE-África», y especialmente sobre las cuestiones relativas a **cómo reducir el déficit de puestos de trabajo en África**.

2.2 El CESE celebra esta solicitud que, al inscribirse en el marco de las políticas en materia de desarrollo seguidas en África desde hace décadas, pretende considerar el futuro que se perfila, en particular, a través de las decisiones de la cumbre UE-África recogidas en la declaración «La Asociación estratégica» acompañadas de un «Primer Plan de Acción» (2008-2010) destinado a su aplicación.

2.3 Al consultar al Comité sobre **el tema del empleo**, la Comisión muestra su decisión de hacer de éste el objetivo esencial de su política de desarrollo, al tiempo que indica que los agentes económicos y sociales tienen un importante papel que desempeñar en la **erradicación de la pobreza mediante la creación de puestos de trabajo dignos**. El CESE no puede sino alegrarse de ello.

Tras considerar rápidamente las políticas seguidas en el pasado y sus resultados teniendo presente la situación actual de África, y tras considerar las políticas futuras, el presente Dictamen se dedicará a poner de relieve las medidas esenciales que, a juicio del Comité, deben adoptarse para contribuir a la creación de puestos de trabajo dignos. Esta investigación se llevará a cabo a la luz de las orientaciones y del plan de acción adoptados en la cumbre UE-África celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2007 en Lisboa. Para ello, se basará, entre otras cosas, en los trabajos anteriores del CESE sobre el desarrollo de África <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> CESE 1205/2004, «El papel de las asociaciones de mujeres como actores no estatales en el marco de la aplicación del Acuerdo de Cotonú», ponente: Sra. FLORIO, septiembre de 2004.

CESE 1497/2005, «Integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica», ponentes: Sres. PEZZINI y DANTIN, diciembre de 2005.

CESE 753/2006, «Dar la prioridad necesaria a África: el punto de vista de la sociedad civil europea», ponente: Sr. BEDOSSA, mayo de 2006.

CESE 673/2007, «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sr. SHARMA, diciembre de 2007.

Informes del Comité de seguimiento ACP-UE del CESE: «Los recursos humanos para el desarrollo», ponentes: Sra. KING y Sr. AKOUETE, mayo de 2007.

### 3. Consideraciones generales

3.1 El continente africano es muy variado. Está constituido por Estados frecuentemente diferenciados en términos de historia, cultura, etnia, riquezas propias (minerales, petróleo, diamantes, etc.), clima o incluso en términos de democracia, buena gobernanza y respeto de los derechos humanos. Todo ello conduce a niveles económicos y sociales variables. Por consiguiente, es muy delicado considerar este continente de forma global y monolítica. Pero, por otra parte, hay algunos caracteres comunes y, en primer lugar, las relaciones con Europa, tanto pasadas como futuras, o incluso una historia compartida que dará lugar a un futuro común inscrito en una dinámica de cambio, ella misma compartida.

3.2 En efecto, en el contexto globalizado de este nuevo siglo, la relación entre Europa y África, aprovechando las enseñanzas del pasado, **debe evolucionar de forma considerable**. Antes que basarse en una historia momentáneamente compartida, la compasión o la fidelidad, con el riesgo de poner a algunos socios, en cada uno de los dos continentes, frente a sus contradicciones, la relación entre Europa y África debe basarse en la toma de conciencia de la necesaria construcción de un futuro compartido que debe construirse sobre desafíos y riesgos comunes, así como una lógica de intereses mutuos.

3.3 El desafío es de gran importancia. A quince kilómetros de la tierra europea, el continente africano concentra en su territorio todos los «grandes riesgos» del mundo contemporáneo: migración incontrolada, epidemias emergentes, catástrofes climáticas y medioambientales, amenaza terrorista, etc. Pero también es el continente con el potencial más importante, tanto en términos de recursos naturales como de la previsible demanda de consumo e inversión.

3.4 Por supuesto, la Unión Europea sigue siendo el primer socio económico del continente africano y su primer donante. Pero este monopolio histórico está ya siendo batido en brecha por la ofensiva de los «donantes emergentes», como China en primer lugar, pero también la India, los grandes países de América Latina y las monarquías del Golfo, incluso Irán, así como por el regreso de los Estados Unidos, en su afán por preservar la seguridad de su abastecimiento energético, combatir la amenaza terrorista, ampliar el terreno de combate para los valores cristianos y la democracia, y contrarrestar el «intrusismo» chino que tanto les inquieta (2).

3.5 Pero está claro que, en lo sucesivo, la seguridad del continente europeo, así como su capacidad para preservar un crecimiento sostenido y sostenible, dependerán, de manera estrecha e inmediata, del desarrollo y estabilización del continente africano. Europa no podría ser, a medio y largo plazo, un islote de prosperidad a quince kilómetros de un continente caracterizado por la miseria. De ello depende el desarrollo sostenible de la Unión Europea, que debe concienciarse de que, en lo sucesivo, África es «su frontera».

3.6 «La estrategia de Europa respecto a África se ha caracterizado durante mucho tiempo por una relación asimétrica **entre donante y beneficiario** con una falsa buena conciencia ideoló-

gica, así como una visión unilateral de nuestros intereses. Esta visión arcaica y poco realista ha sido terriblemente perjudicial. Hay que pasar esta página en aras de una nueva concepción de la asociación, entre socios con los mismos derechos y deberes que practican una lógica de intereses compartidos y que se basa en parámetros como el desarrollo sostenible, la buena gobernanza económica, fiscal y social, las transferencias de tecnologías, etc.» (3).

3.6.1 Esta estrategia basada, por consiguiente, en una relación asimétrica «entre donante y beneficiario» o «entre proveedor de fondos y beneficiario» y especialmente concretizada en el contenido de los diferentes acuerdos que han regido o que rigen las relaciones entre la UE y África respecto a lo que en la actualidad es la situación económica y social de África, es un «fracaso» (4). **Por consiguiente, conviene modificar la situación.**

Asimismo, la estrategia ha puesto a los Estados africanos en una situación de dependencia, sobre todo financiera, que les ha llevado a hipotecar el dinamismo necesario para un acceso positivo a la economía mundial.

3.6.1.1 En efecto, tras décadas de ayuda al desarrollo practicada por la Unión Europea, por numerosos Estados miembros (en la mayoría de los casos se trata de los antiguos colonizadores) y por organismos internacionales como el Banco Mundial, la extrema pobreza de África se agrava y profundiza.

3.6.1.2 Mientras que algunos países o regiones emergentes como China, India, el sudeste asiático y Brasil se convierten en potencias económicas y acceden al comercio internacional, África no despega, con algunas raras excepciones.

3.6.1.3 ¿Por qué un país como Corea del Sur que vivía, hace pocos años, «para el arroz y por el arroz» ha pasado a ser uno de los paladines mundiales de la construcción electrónica y naval, de los servicios informáticos, de la fabricación de automóviles, etc., y no ha ocurrido lo mismo con África?

3.6.1.4 Europa sigue siendo el primer importador de productos africanos. Sin embargo, pese a cerca de 25 años de aranceles asimétricos, el volumen de las exportaciones de los países africanos hacia la UE ha descendido más de la mitad pasando del 8 % en 1975 al 2,8 % en 2000 respecto al volumen del comercio mundial. Esta preferencia respecto a los aranceles no ha sido suficiente. La falta de competitividad de los productos africanos ha mermado la capacidad de exportación de África a Europa.

3.6.1.5 Los frutos del crecimiento, esencialmente debidos a la explotación de los recursos naturales, están desigualmente repartidos, aumentando las desigualdades y haciendo a los pobres siempre tan pobres e incluso aún más pobres, y a los ricos aún más ricos, lejos de una buena gobernanza económica con inquietudes éticas. Muchos africanos denuncian esta situación:

— «Hay que repatriar los fondos ilegalmente adquiridos en los países de origen y guardados en los bancos extranjeros» (5).

(2) Unión Europea-África: «La asociación estratégica», Natalie DELAPALME y Elise COLETTE. Notas de la Fundación Robert SCHUMANN, diciembre de 2007.

(3) Discurso del Comisario Louis MICHEL con motivo de la Conferencia «UE-China-África» organizada por la Comisión Europea el 28 de junio de 2007 en Bruselas.

(4) Respuesta del Comisario MICHEL a un participante en la Asamblea parlamentaria paritaria de Kigali, 18, 19, 20, 21 y 22 de noviembre de 2007.

(5) Cumbre extraordinaria de la Unión Africana sobre el empleo y la lucha contra la pobreza. Del 3 al 9 de septiembre de 2004 en Ouagadougou. Declaración final (artículo 16).

— «Tenemos la enfermedad de la mala gobernanza, algunos países son más pobres que antes de la explotación del petróleo y los diamantes. ¡Algunos países tienen dirigentes cuya fortuna personal es superior a la deuda del país! El mal no viene del exterior, sino de nosotros mismos» <sup>(6)</sup>.

#### 4. Del Cairo a Lisboa: una nueva estrategia África-Unión Europea

4.1 Las políticas seguidas hasta el presente y los fondos que se han consagrado a las mismas no siempre han alcanzado los resultados deseados, sobre todo en materia de creación de empleo digno. Por ello, y como quiera que las cosas no pueden seguir como están, el Comité celebra el éxito de la cumbre de Lisboa de los días 8 y 9 de diciembre de 2007. Asimismo, celebra la voluntad política que ha permitido completar, e incluso redefinir con nuevas orientaciones, la cooperación y, por ende, las relaciones tanto comerciales como políticas entre ambos continentes.

4.2 En efecto, siete años después de la cumbre del Cairo, la de Lisboa ha sentado las bases para una nueva asociación estratégica «de igual a igual» entre África y la Unión Europea, basándose en los valores, principios e intereses comunes para afrontar juntos los desafíos globales en la escena internacional: paz y seguridad, gobernanza y derechos humanos, migración, energía y cambio climático, comercio, infraestructuras y desarrollo.

4.3 La originalidad y la innovación de esta estrategia, al margen de su contenido, es la aplicación, junto a la declaración de una fase operativa, de ocho planes de acción prioritaria (véase el anexo I al presente Dictamen), especie de hoja de ruta o plan de trabajo destinado a traducir en términos concretos la puesta en práctica de las decisiones y prioridades estratégicas, identificadas por los dos continentes. Los progresos en la realización de estos ocho planes, sumamente ambiciosos a imagen del acuerdo de Cotonú, se evaluarán en la próxima cumbre de 2012.

4.4 El Comité encuentra positivo que, más allá de las declaraciones de principios ciertamente importantes, se haya adoptado una arquitectura de trabajo que permite su traducción operativa y concreta, lo que permitirá, entre otras cosas, evaluar su puesta en práctica a partir de 2010.

4.5 El CESE subraya que cada una de las ocho asociaciones, traducidas en plan de acción, puede contribuir al desarrollo del empleo digno, desde el momento en que se adopte esta decisión política y en la medida en que dichas asociaciones vayan acompañadas de políticas de empleo específicas (véase el capítulo 7).

4.6 Sin embargo, más allá de lo escrito, la buena voluntad manifestada por una y otra parte en esta cumbre no podría disimular algunas dificultades y ciertos escollos denunciados por algunos responsables africanos. Éstos insinúan que una nueva estrategia, por muy innovadora que sea al establecer una asociación equilibrada, no podría borrar rápidamente las relaciones que hoy en día aún se consideran de dominador a dominados:

— se fustiga la burocracia de la UE cuando «con China es tan fácil obtener inmediatamente los tractores que hacen falta ...»

— se pide a la UE que indemnice a África por la colonización y expolio de sus bienes o que acepte a sus inmigrados ...

— se emiten dudas sobre la capacidad de concluir los acuerdos de asociación económica (AAE) con un verdadero espíritu de asociación ...

— se denuncian las profundas divergencias sobre la crisis de Zimbabue ...

El camino parece aún largo y lleno de obstáculos para que las dos partes ganen su apuesta en una confianza recuperada.

4.6.1 Desde este punto de vista, el CESE estima, en el marco de una asociación equilibrada, que, **en primer lugar**, corresponde a los propios gobiernos africanos **asumir la responsabilidad de la buena gobernanza, de la lucha contra la corrupción** y de la orientación de las inversiones directas o extranjeras para reducir la pobreza en sus países. Esta asunción de responsabilidad, confortando su soberanía, es el paso inevitable de una asociación renovada. Por consiguiente, el principio efectivo de la adhesión a esta asociación equilibrada entre la Unión Europea y África es esencial en aras del desarrollo del empleo digno.

4.7 El CESE acoge con satisfacción la importancia que se concede a la sociedad civil tanto en términos institucionales (relaciones entre el CESE de las Comunidades Europeas y el ECOSOC de la UA) <sup>(7)</sup> como por lo que respecta a los agentes no estatales (ANE) que constituyen la sociedad civil organizada <sup>(8)</sup>. Desde este punto de vista, para que la voluntad manifestada cobre forma y se traduzca en los hechos, será necesario tener en cuenta, con el riesgo de fracasar, las dificultades encontradas a este respecto en la aplicación del Acuerdo de Cotonú.

En conjunto, el Comité aprueba la orientación hacia el progreso que se ha dado a la estrategia UE-África para todo el continente.

#### 5. El empleo digno, objetivo irrenunciable de una Estrategia UE-África eficiente

5.1 El artículo 55 de la Estrategia UE-África dispone que las cuestiones de empleo y, sobre todo, la seguridad social, las posibilidades insuficientes de empleo y la promoción del trabajo digno en África se abordarán de manera conjunta, debiendo dar la prioridad a la creación de puestos de trabajo útiles en la economía formal, a la mejora de las malas condiciones de vida y de trabajo, de conformidad con el programa de las Naciones Unidas para un trabajo digno, y a la integración de la economía informal en la economía formal.

5.2 El Comité acoge favorablemente que se haya tenido formalmente en cuenta la cuestión del empleo digno en la Estrategia UE-África, en la medida en que estima que el desarrollo de éste se encuentra, en cantidad pero también en calidad, en el centro de la reducción de las desigualdades y de la pobreza, así como del fomento de la integración social, pues todo ello es preciso para reabsorber los extremismos y conflictos y, por consiguiente, para la necesaria estabilidad de los Estados.

<sup>(6)</sup> Intervención del Presidente del CES de un Estado francófono de África Occidental durante la Asamblea General de la UCESA (Unión de CES de África), los días 13 y 14 de noviembre de 2007 en Ouagadougou.

<sup>(7)</sup> Véanse artículos 104 y 105 de la declaración.

<sup>(8)</sup> Véanse artículos 106 a 110 de la declaración.

## 6. La situación del empleo en África

La tasa de población activa es elevada (68,6 %). Si bien la tasa de paro es igualmente elevada (10,3 %), **lo que constituye el problema más grave es la falta de empleo digno y productivo: el 46,2 % de la población (el 55,4 % de la misma en África subsahariana) vive con menos de un dólar al día.** En otros términos, una importante proporción de la población activa se dedica a un trabajo informal, generalmente de subsistencia. Éste representa el 68 % del número total de puestos de trabajo, de los que el 57,2 % se sitúan en la agricultura primaria y son ocupados en proporción importante por jóvenes y mujeres, cuando éstas desempeñan un papel determinante al encontrarse en el centro de la comunidad económica y de la familia, y constituyen así la trama de la organización del tejido económico y social africano (véase el anexo II al presente Dictamen).

## 7. Crear empleo digno y productivo

Considerando lo anterior, la prioridad para África estriba en crear puestos de trabajo dignos y productivos, y libremente elegidos, pues son los únicos que pueden contribuir eficazmente a erradicar la pobreza, sentar las bases para una vida digna y establecer una protección social eficiente y abierta a todo el mundo, integrando la dimensión de género a todos los niveles, así como la dimensión de los jóvenes que constituyen el futuro de África, y la solidaridad entre las generaciones.

De hecho, sin empleo productivo, sería ilusorio aspirar a niveles de vida dignos, al desarrollo económico y social y a la realización del individuo. Estos objetivos pasan, ante todo, por el desarrollo de los recursos humanos y de las empresas del sector privado. Para encontrar su plenitud, esta dinámica debe inscribirse en un marco que favorezca su desarrollo y en el que se encuentren presentes la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, y el respeto de los derechos humanos y de los derechos sociales.

La Estrategia UE-África, adoptada en la cumbre de Lisboa, lleva de manera transversal la dimensión del empleo. El objeto de este capítulo es profundizar en esta cuestión central en términos de análisis y propuestas de orientaciones. Ello pasa por una reflexión sobre los principales factores que pueden contribuir a acercarse a este objetivo: este planteamiento es esencialmente macroeconómico. Sin embargo, para considerar la diversidad de acciones, sería útil proceder, posteriormente, a un inventario de las diversas acciones emprendidas por las ONG europeas que intervienen en materia de ayuda al desarrollo en África, poniendo de relieve la diversidad de los programas que llevan a buen término, en particular con los entes o agrupaciones locales (cooperativas, asociaciones hortícolas, centros escolares o sanitarios, etc.) y que contribuyen al desarrollo del empleo.

Sin embargo, al margen de lo anteriormente expuesto, el Comité quiere subrayar que el **desarrollo de África y, por consiguiente, la creación de empleo digno y productivo sólo podría llevarse a cabo con una mayor estabilidad en los Estados que la componen.** Ahora bien, muchos países siguen inmersos en conflictos interminables. En el curso de estos últimos diez años, en Guinea, Liberia y Sierra Leona, países que disponen de recursos naturales como diamantes y madera, los conflictos han sumergido la región en una grave crisis que ha dado origen a un flujo importante de refugiados. Por no hablar del conflicto de Darfur que causa estragos en Sudán, de la «guerra olvidada» en el Norte de Uganda, de la inseguridad

persistente en el Este y el Norte de la República Centrafricana y la inestabilidad del Congo. Ante esta situación, la Unión Europea y, en términos más generales, la comunidad internacional tienen un importante papel que desempeñar en esta cuestión determinante para el continente africano. Porque, al margen de las atrocidades cometidas, lo que nadie podría ignorar ni aceptar, es evidente que si el empleo puede contribuir a la estabilidad de los Estados, su inestabilidad impide su desarrollo y, por consiguiente, la creación de empleo.

### 7.1 Por un crecimiento rico en empleo

7.1.1 Por lo que respecta al crecimiento económico, 2006 fue un año fasto para África con un tasa del 6,3 % en África septentrional y del 4,8 % en África subsahariana con grandes contrastes de un país a otro.

7.1.2 Estas cifras son importantes, sobre todo si se comparan con los resultados de la Unión Europea, pero como consecuencia de una productividad que se estanca, e incluso se reduce, de inversiones mal orientadas, de un débil valor añadido aportado a lo esencial de las producciones industriales o agrarias, de la explosión demográfica y de un enorme déficit de empleos dignos, **haría falta un crecimiento de dos dígitos para que haya al mismo tiempo una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.** Según las estimaciones, sería necesario un crecimiento de un mínimo del 9 % para empezar a lograr los objetivos del Milenio que, en todo caso, lamentablemente, no incluyen el objetivo del empleo.

7.1.3 Este crecimiento no se traduce en creación de empleo porque su procedencia está mal orientada. En la mayoría de los casos proviene del aumento de la explotación de las riquezas naturales —caracterizada frecuentemente por condiciones de trabajo rozando lo inaceptable— cuya rentabilidad ha explotado últimamente, sobre todo en los Estados petroleros, como consecuencia del encarecimiento del barril de bruto. Aparte de que esta situación es aleatoria, porque está sujeta a la variación de las cotizaciones, no crea ningún empleo suplementario. Y lo mismo cabe decir de los otros recursos naturales en la medida en que generalmente se exportan en estado bruto. Además, cuando las clases medias cosechan los beneficios de un aumento de la actividad, en general consumen productos importados. Este consumo no tiene tampoco ningún efecto en el empleo local.

7.1.4 Es preciso que los beneficios que reporta la extracción del petróleo bruto, de los que no siempre se sabe dónde ni cómo se utilizan, se inviertan en la fabricación de productos de transformación de gran valor añadido que se traduzcan en un crecimiento rico en empleo. Y lo mismo cabe decir de los otros recursos naturales o agrarios que pueden favorecer el desarrollo de una industria agroalimentaria en el marco de una política agrícola estructurada, financiada y prioritaria (véase punto 7.4 y anexo IV al presente texto).

7.1.5 Un crecimiento que cree un número óptimo de puestos de trabajo no resultará de la simple explotación de las materias primas o de las producciones agrarias tradicionales y de producción masiva (caña de azúcar, algodón, plátanos, cacahuetes, cacao, etc.), sino que reside en el desarrollo de una industria de transformación que confeccione productos elaborados con gran valor añadido, lo que, a largo plazo, es el mejor modo de evitar el deterioro de los términos de intercambio y participar en la economía subregional, regional y mundial, a fin de sacar provecho de todo ello para sumergirse en una nueva fase de desarrollo.

## 7.2 En pro de las inversiones reorientadas hacia la diversificación

Si no hay (o hay poca) creación de empleo sin crecimiento, no habrá crecimiento sin inversiones de calidad.

Generalmente se admite que, para obtener una tasa de crecimiento anual importante durante varios ejercicios (véase el punto 7.1.2), haría falta una tasa de inversión que oscilara entre el 22 y el 25 % del PIB, cuando sólo ha sido del 15 % durante estos últimos años. Para conseguir tal ritmo de acumulación, cabe distinguir dos fuentes de inversiones.

### 7.2.1 Las inversiones endógenas

7.2.1.1 En primer lugar, se trata de invertir en sectores con gran valor añadido y (o) gran capacidad de producción junto a un fuerte potencial para la creación de empleo: infraestructuras, agricultura y desarrollo sostenible, conservación del medio ambiente, industria cultural, transporte, pesca, explotación forestal, TIC, industria (primera transformación y productos acabados). También se trata de invertir en segmentos que participen en la constitución de un marco propicio para atraer las inversiones directas extranjeras (IDE). Se trata también de orientarse a la creación de un círculo virtuoso: inversiones endógenas — producción — comercio — beneficios ... nuevas inversiones endógenas ...

7.2.1.2 Las inversiones endógenas o la movilización de los recursos financieros internos permitirán a África determinar, por sí misma, sus propias prioridades de desarrollo, al contrario que las IDE.

7.2.1.3 ¿Dónde encontrar los fondos para estas inversiones endógenas?

- la movilización de los enormes beneficios, visibles u ocultos, generados por la explotación de los recursos naturales (petróleo, gas, carbón, diamantes, madera, minerales: cromo, platino, cobalto, oro, manganeso, cobre, hierro, uranio, etc.)<sup>(9)</sup>. (¿Cómo actúan ahora? ¿Y qué se hace, por ejemplo, con los beneficios que reporta la caña de azúcar por la que se ha pagado tres veces la cotización mundial?);
- la introducción de impuestos sobre el valor añadido (IVA) sólo ha permitido aumentar los ingresos públicos de manera limitada e incompleta, lo que puede mejorarse;
- la mejora de la recaudación de los impuestos permitiría duplicar los ingresos fiscales en algunos países;
- las importantes variaciones de la ratio ingresos fiscales/PIB (del 38 % en Argelia y Angola a menos del 10 % en Níger, Sudán y Chad) demuestran que los países con ratios muy débiles pueden aumentar considerablemente sus ingresos;
- la formalización del trabajo informal con la consiguiente ampliación de la base fiscal permitiría incrementar la base de los recursos.

<sup>(9)</sup> Por sí sola África concentra casi todas las reservas mundiales de cromo (esencialmente en Zimbabue y Sudáfrica), el 90 % de las reservas de platino (Sudáfrica) y el 50 % de las reservas de cobalto (RDC, Zambia, etc.).

El conjunto de estas mejoras debería contribuir al aumento cuantitativo y cualitativo de las políticas públicas.

— en algunos países, los envíos de remesas por parte de los trabajadores emigrantes constituyen una importante fuente de desarrollo<sup>(10)</sup>, hasta el punto de alcanzar los 16 000 millones de dólares en 2004. Las remesas censadas y no censadas supondrían más recursos financieros que la ayuda pública al desarrollo (APD) y las inversiones directas extranjeras (IDE). Estas remesas, que no son fuente de endeudamiento, al pasar por el sistema bancario oficial de los países africanos —desde el momento en que éste sea seguro, fiable y eficiente— podrían tener una repercusión considerable en la capacidad de inversión. A este respecto se subraya **la importancia que reviste la emigración para los países africanos**. Esta importancia justifica que todas las modificaciones de las regulaciones de los flujos migratorios sean objeto de profundos debates entre la UE, los Estados miembros considerados por separado y los países africanos afectados<sup>(11)</sup>;

— la fuga de capitales sigue privando a los países africanos de una cantidad considerable de recursos para la inversión. **Esta evasión de capitales representa el doble de la deuda total del continente africano**<sup>(12)</sup>, lo que lleva a algunos expertos a afirmar que África es un «acreedor neto» frente al resto del mundo. Estos recursos concedidos a inversiones productivas permitirían crear empleo y proporcionar ingresos a grandes segmentos de la población. En lugar de atajar la hemorragia, como se ha hecho en algunos países europeos, los gobiernos podrían considerar la concesión de una amnistía temporal para la repatriación de estos capitales.

Con estas perspectivas y emprendiendo las reformas necesarias, en particular en los sectores financieros y presupuestarios, África podría llegar a movilizar netamente más recursos internos para financiar las inversiones productivas de su elección.

### 7.2.2 Las inversiones directas extranjeras (IDE)

La aportación de las inversiones directas extranjeras es crucial para el desarrollo económico del continente. En efecto, cuando están bien orientadas desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo de los países de acogida, especialmente al proporcionarles tanto el capital como las tecnologías y aportar las competencias, un saber hacer y el acceso al mercado, lo que contribuye a una mayor eficacia en la utilización de los recursos y una mayor productividad.

7.2.2.1 Mientras que el promedio de los flujos de las IDE anuales con destino a África se duplicó en los años ochenta con respecto a los años setenta para alcanzar los 2 200 millones de dólares, aumentó sensiblemente para alcanzar los 6 200 millones de dólares en los años noventa y los 13 800 millones de dólares en los años 2000-2003. Sin embargo, el continente apenas representa del 2 al 3 % de los flujos mundiales tras haber alcanzado el 6 % a mediados de los años setenta y menos del 9 % de flujos destinados a los países en desarrollo respecto a un máximo anterior del 28 % en 1976.

<sup>(10)</sup> Véase CESE 673/2007, «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sr. SHARMA, diciembre de 2007.

<sup>(11)</sup> Segundo encuentro conjunto CESE-UCESA (Unión de CES africanos). Declaración de los Presidentes.

<sup>(12)</sup> «El desarrollo económico en África», informe de la CNUCED, 26 de septiembre de 2007.

7.2.2.2 Una de las características propias de los flujos de IDE destinados a África es la atracción suscitada por los recursos naturales, lo que explica el reparto desigual de las IDE a través del continente. Veinticuatro países de África clasificados como dependientes del petróleo y los minerales han recibido por término medio las tres cuartas partes de los flujos de IDE en el curso de las dos últimas décadas.

7.2.2.3 Conviene reorientar las IDE, sobre todo hacia sectores manufactureros que aseguren una amplia diversificación de producciones competitivas facilitadas por transferencias tecnológicas. A fin de atraer IDE diversificadas y para que éstas sean eficaces, África debe proseguir sus esfuerzos para crear un marco general propicio y atractivo. En efecto, las IDE sólo podrían estar presentes y contribuir al desarrollo si se cumplen ciertas condiciones previas: calidad del tejido económico y de las infraestructuras, dimensiones del mercado en cuestión —y de ahí la importancia de la integración regional— formación de la mano de obra (véase el apartado «Los recursos humanos»), refuerzo y estabilidad de los poderes públicos y buena gobernanza. Además, para ser eficientes, las IDE deben inscribirse en una visión de la economía nacional y de su inserción en el juego subregional, regional y mundial. Para ello, debe concebirse la elaboración de una verdadera estrategia nacional de desarrollo, como se hizo en el caso del sudeste asiático en los años setenta y ochenta.

7.2.2.4 Sin embargo, las IDE no podrían resolverlo todo, y sobre todo no podrían resolver la falta de buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, y no podrían solucionar la corrupción y la evasión de capitales. Respecto a esta observación, conviene subrayar que las IDE procedentes de China han aumentado considerablemente estos últimos años debido, entre otras cosas, a los importantes esfuerzos diplomáticos desplegados que culminaron en la cumbre China-África. Las IDE chinas se concentran casi exclusivamente en las industrias extractivas a fin de garantizar las materias primas necesarias para el desarrollo de su economía.

7.2.2.5 El comercio chino-africano se ha multiplicado por veinte en diez años pasando de 3 000 millones de dólares en 1998 a 55 000 de dólares en 2006. Pero desde el punto de vista de los intereses africanos, el método chino plantea numerosas cuestiones. En la mayoría de los casos, confortan a los gobiernos cuyas orientaciones políticas no van en el sentido de la democracia, el Estado de Derecho y la reducción de la pobreza <sup>(13)</sup>. Desde este punto de vista, el conflicto de Darfur es edificante, al igual que la actitud china en Zimbabue. Además, en el plano del desarrollo, el método seguido por China es poco ortodoxo (véase el anexo III al presente Dictamen).

7.2.2.6 En el plano de las inversiones en África, los Estados miembros de la UE están muy presentes. Para amplificar esta situación, cabe considerar:

- ofrecer incentivos tangibles a las empresas de la UE bajo la forma, por ejemplo, de créditos de impuestos;
- utilizar los instrumentos de desarrollo disponibles tras revisarlos y reforzarlos. Reforzar, por ejemplo, la eficiencia y facilidad de inversión del BEI y mejorar su eficacia con el

objetivo de que constituya un recurso útil para el sector privado;

- establecer una facilidad o un órgano de garantía de las inversiones financiadas de manera adecuada, tal como precisa el apartado 4 del artículo 77 del Acuerdo de Cotonú.

### 7.3 Hacer de las PYME el instrumento del desarrollo económico

El sector privado, su refuerzo y diversificación revisten una importancia capital para el desarrollo sostenible, la creación de empleo y, por consiguiente, la reducción de la pobreza.

Ahora bien, en la mayoría de los países africanos, falta en cierto modo un vínculo entre, por un lado, el sector informal y las empresas muy pequeñas que operan más en el sector de la supervivencia social que en el estímulo de la economía propiamente dicha y, por otro, las filiales de las grandes empresas extranjeras con un funcionamiento casi autárquico y que, por ello, aportan una escasa contribución a la economía local.

Por consiguiente, se plantea la cuestión de favorecer la emergencia de pequeñas y medianas empresas (PYME) que constituirían un importante tejido económico que contribuiría al **desarrollo de un sector privado indispensable para el desarrollo del continente**.

Para favorecer el desarrollo de las PYME convendría, entre otras cosas:

- intensificar la integración regional (véase el punto 7.8) a fin de superar la estrechez de los mercados locales;
- reducir la burocracia administrativa, aumentar la credibilidad judicial y adaptar las infraestructuras, incluidas las inmateriales (infraestructuras de comunicación), a sus necesidades;
- brindar nuevas posibilidades financieras (véase el punto 7.2.1: las inversiones endógenas) para su creación y financiación. Para ello habría que mejorar, en particular, el entorno empresarial —concediendo, por ejemplo, ayudas al mercado y a la comercialización— ayudar a las empresas a satisfacer las exigencias de las finanzas formales y ampliar la oferta de financiaciones con un mayor recurso al sector privado no financiero;
- **la Unión Europea debe hacer del desarrollo de las PYME uno de los ejes de su política de cooperación en África.** A través de los Estados miembros y de sus empresas, debe favorecer y promover la creación de PYME, sobre todo fomentando la inversión mediante incentivos fiscales (créditos de impuestos, préstamos bonificados, papel del BEI, etc.);

- mediante transferencias tecnológicas sistemáticas (saber hacer, hacer saber) con la eventual posibilidad de emprender seguidamente programas de investigación y desarrollo. Toda empresa europea que firme un contrato de suministro de equipos, productos industriales, etc., debería comprometerse a transferir su tecnología (esto se hace con China: sector nuclear, industria aeronáutica, etc. ¿Por qué no, en el caso de África, con productos menos elaborados? Incluso si los envites financieros son menores);

<sup>(13)</sup> Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE. Proyecto de informe sobre las IDE en los Estados ACP, ponentes: Sra. LULLING y Sr. HARRIS, Kigali, noviembre de 2007.

- a través de la creación de viveros de empresas, lo que puede verse favorecido si se incluye en la formación el afán de suscitar el espíritu empresarial;
- mediante el desarrollo de empresas conjuntas o empresas comunes con componentes africanos y europeos (capital, mano de obra, dirección, etc.).

#### 7.4 *Implantar una agricultura moderna y competitiva*

**La agricultura, la pesca y la silvicultura, elementos esenciales del desarrollo rural, deben ser la primera prioridad estratégica del desarrollo de África.** Estos sectores constituyen la base del desarrollo primario y, al encontrarse en una gran parte del territorio, estructuran la vida económica y social. Este desarrollo es indispensable para tender a la autosuficiencia alimentaria, porque representa un ámbito esencial de la economía de los países africanos y contribuye a estabilizar la población, al tiempo que representa un gran potencial en términos de creación de empleo. Dada la importancia de la agricultura africana —el 57,2 % de la población activa total se dedica a la agricultura frente al 5 % en los países industrializados— no puede dejar de asombrarnos el observar que sólo el 1 % del 9º Fondo Europeo de Desarrollo se ha dedicado a la agricultura; esta constatación refuerza la idea de la necesaria participación de la sociedad civil —y, en particular, de los agricultores— en la elaboración de los planes indicativos nacionales. En comparación, el Banco Mundial ha dedicado el 8 % de sus recursos a la agricultura, si bien el propio Banco Mundial reconoce que es insuficiente.

En este período de encarecimiento de los precios de las materias primas agrarias y, por consiguiente, de los productos alimentarios, en los mercados internacionales, más que nunca el desarrollo progresivo de la agricultura sólo podrá hacerse mediante la puesta en práctica de una política agrícola seria, estructurada y planificada a corto, **medio y largo plazo. Esta política debe recibir la prioridad presupuestaria y financiera en el más amplio sentido del término** y adaptarse a las limitaciones propias de los diferentes países y del continente, al tiempo que deberá integrar el planteamiento regional.

Para garantizar un óptimo resultado a la implantación de tal política, ésta sólo deberá elaborarse y ponerse en práctica con la ayuda de las organizaciones agrarias africanas y deberá, entre otras cosas, incluir mecanismos de salvaguardia: ¿es normal que en Senegal se importe arroz de Asia, cuando a lo largo del río existe un potencial irrigable que no se valora?

Una política racional de fomento del empleo en el sector agrario podría basarse, en particular, en los aspectos contemplados en el anexo IV al presente Dictamen.

#### 7.5 *Los recursos humanos en el centro de una política en favor del empleo*

**El desarrollo de los recursos humanos es un factor inevitable de toda estrategia de desarrollo.** La educación y la formación desempeñan un papel de primer orden en este proceso al formar una mano de obra flexible, en términos de empleabilidad diversificada, y de buena calidad. Se trata, por consiguiente, de que los planificadores de los recursos humanos, junto con los medios económicos y sociales, hagan un análisis

de las necesidades de empleo y del mercado laboral, efectúen provisiones a medio y largo plazo y anticipen los principales problemas y desafíos que plantea la adecuación de la formación al empleo. En términos generales, el ejemplo de los países emergentes o recientemente desarrollados, como Corea, es desde este punto de vista muy edificante.

La UE y los Estados miembros, con su experiencia en materia de formación y financiación puntual y selectiva con una rastreabilidad asegurada, deben desempeñar un importante papel. Desde este punto de vista, la UE ofrece muchos proyectos educativos en los que pueden participar los estudiantes africanos. Esta actividad es muy importante porque el futuro de África depende de una población instruida.

Las diferentes acciones que podrían emprenderse para situar los recursos humanos en el centro de la promoción se desarrollan en el anexo V al presente Dictamen.

#### 7.6 *La integración regional*

En general, se reconoce la existencia de un potencial enorme para desarrollar el comercio entre Estados africanos y crear espacios económicos más amplios.

Si bien la integración económica regional y subregional ha progresado sensiblemente, sobre todo con la creación de la Unión Africana, aún queda un gran potencial comercial por explotar. Conviene coordinar mejor las medidas adoptadas para armonizar los procedimientos aduaneros, reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios, mejorar los transportes y las comunicaciones con más inversiones en el desarrollo de las infraestructuras regionales y garantizar la libre circulación de los ciudadanos, sobre todo con la supresión de los visados, inscribiendo todo ello en **una política de ordenación territorial**, para asegurar una coherencia de conjunto.

El desarrollo económico de África pasa, en primer lugar y ante todo, por la profundización de su mercado interior, capaz de desarrollar un crecimiento endógeno que permita estabilizar y asentar el continente en la economía mundial. La integración regional y el desarrollo del mercado interior son los puntos de apoyo, los trampolines que permitirán que África pueda abrirse positivamente al comercio mundial.

Desde este punto de vista, el Comité lamenta que hasta el momento no hayan concluido las negociaciones **regionales** de los acuerdos de asociación económica, cuando precisamente la integración económica es uno de sus objetivos.

#### 7.7 *El diálogo social*

**El diálogo social es necesario y fundamental para el desarrollo del empleo digno y productivo.** Por ello, debe ser parte integrante de la aplicación de la Estrategia común. En efecto, la plena participación de los interlocutores sociales en la vida económica y social, especialmente a través de la negociación de convenios colectivos, responde no sólo a las exigencias de la democracia, sino que también es fuente de desarrollo social, paz social y competitividad económica. El diálogo social es el instrumento privilegiado para llegar a un consenso socioeconómico

portador de desarrollo. En efecto, no podría haber un óptimo desarrollo económico sin que éste vaya acompañado paralelamente de un desarrollo social. Estos conceptos deben ir parejos a fin de crear la dinámica necesaria para la plena eficiencia de un progreso económico capaz de generar una mejora del modo de vida, crear empleos dignos y procurar el bienestar de la población. Por consiguiente, conviene propiciar o desarrollar las libertades sindicales y las negociaciones colectivas, así como establecer organizaciones fuertes e independientes de empresarios y trabajadores que dispongan de la capacidad y los conocimientos necesarios para desempeñar plenamente su cometido.

#### 7.8 La sociedad civil organizada

La participación de los agentes no estatales es indisoluble del desarrollo del empleo digno y debe, por consiguiente, situarse en el centro de la Estrategia común. En efecto, su participación, al mismo tiempo que responde a las exigencias de democracia participativa, aporta el saber hacer y los conocimientos del terreno de aquellos que día a día emprenden, producen, cultivan, etc. Por ello deben participar en la elaboración de los programas indicativos nacionales y regionales (PIN y PIR) y ser considerados agentes del desarrollo de pleno derecho, recibir ayuda pública al desarrollo y a las disposiciones del Acuerdo de Cotonú relativas a las ayudas al aumento de la capacidad. Cabe leer de nuevo con interés, entre otros, el punto 3 del Dictamen del Comité 1497/2005 sobre la necesaria organización estructural, e incluso institucional, de la sociedad civil organizada (plataforma, redes, Comité, etc.), a fin de adquirir una unidad de tiempo y de lugar necesaria para los debates y la definición de sus orientaciones. Desde este punto de vista, **la creación, mediante el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) Cariforum-CE celebrado en diciembre de 2007, de un Consejo**

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

**Consultivo de la Sociedad Civil es un ejemplo a seguir en África** (véase la declaración final de la 25ª reunión de los medios económicos y sociales ACP-UE celebrada los días 4, 5 y 6 de marzo en Bruselas: Una mejor asociación para un mejor desarrollo). Al cumplir el mandato que le confirió el Acuerdo de Cotonú, el CESE, por medio de su Comité de Seguimiento ACP-UE, desempeñó un importante papel contribuyendo a la coordinación, la reflexión colectiva y la puesta en red de la sociedad civil organizada.

#### 7.9 La buena gobernanza

La buena gobernanza condiciona la confianza de los inversores. Desde este punto de vista, es esencial para el desarrollo de África. La promoción de la gobernanza democrática, necesaria en todos los niveles administrativos, es, por consiguiente, un elemento fundamental del diálogo en la asociación entre Europa y África. Debe ser considerada en su globalidad e incluir el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores, como las libertades sindicales y las normas laborales, así como el Estado de Derecho, el refuerzo de las instituciones y del aparato del Estado cuya debilidad e insuficiente capacidad suelen constituir un freno a la puesta en práctica de las acciones de cooperación, la participación de la sociedad civil en una verdadera democracia participativa o la lucha contra la corrupción. Respecto a este último punto, **la Unión Europea y los Estados miembros deben hacer valer sus exigencias en el marco de las asociaciones, condicionando su ayuda financiera a la rastreabilidad de su utilización**. En efecto, de 100 000 millones de dólares de ayuda al año, 30 000 millones se evaporan <sup>(14)</sup> (véanse el punto 3.6.1.5 y el último guión del punto 7.2.1.3).

El Presidente del  
Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> «El desarrollo económico en África», informe de la CNUCED de 27.9.2007, entrevista del Secretario de Estado del Gobierno francés en la francofonía, diario «Le Monde» de 16.1.2008.