

El acceso de los países en desarrollo al mercado comunitario

Secretaría General de Comercio Exterior*

El Comisario Europeo de Comercio, Peter Mandelson, ha presentado el pasado 23 de mayo ante el Parlamento Europeo el informe de la Comisión Europea titulado «*Opening the Door to Development. Developing Country Access to EU Markets 1999-2003*».

Este informe es el resultado del compromiso del Comisario Mandelson con la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo y será actualizado anualmente.

En un momento como el actual, en que las negociaciones comerciales multilaterales atraviesan una fase decisiva, que tendrá su manifestación más clara en la próxima Conferencia Ministerial de la OMC en Hong-Kong a finales de este año, este informe contribuye con otra perspectiva a la evaluación del grado de integración de los países más pobres en el sistema comercial mundial y de las posibles vías para incrementarlo.

Se trata de una aproximación al debate desde un punto de vista, el de la Comisión Europea, que, como representante de la primera potencia comercial mundial, supone una aportación clave a considerar junto con otras visiones del resto de actores de la escena comercial mundial.

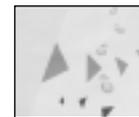
El informe cubre el periodo 1999-2003, aunque en algunos aspectos analiza ten-

dencias desde 1980. Comienza describiendo los aspectos más destacables de las importaciones de la Unión Europea procedentes de los países en desarrollo y los mecanismos comerciales preferenciales existentes en la UE. Con ello, se obtiene una primera visión de la relación comercial que mantienen los países en desarrollo con la UE. Este enfoque global y limitado a los esquemas existentes se completa posteriormente con un necesario análisis en detalle de su efectividad y de las diferencias entre los beneficiarios. Finalmente, el informe subraya las limitaciones de una política comercial aislada de otras actuaciones para conseguir resultados en términos de desarrollo.

Las importaciones comunitarias procedentes de los Países en Vías de Desarrollo

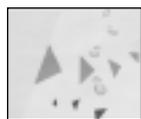
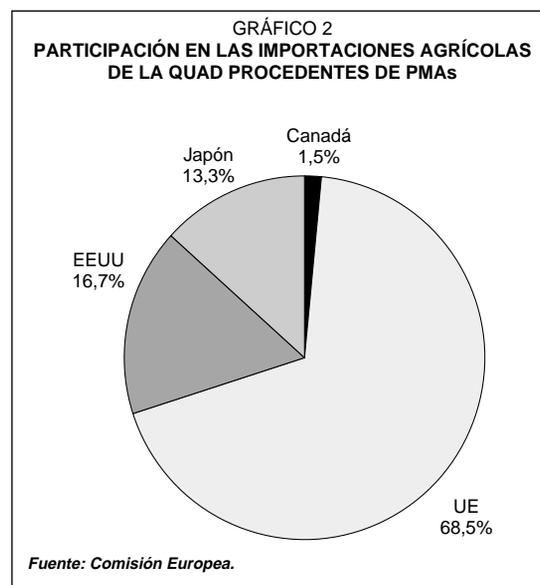
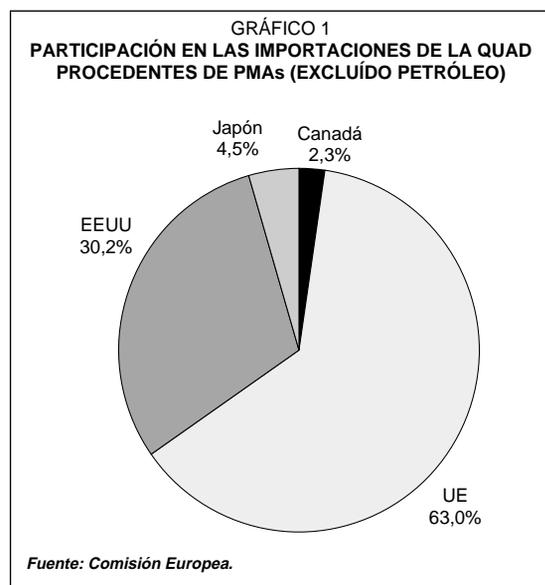
En el periodo 1980-2003 las importaciones comunitarias totales casi se han cuadruplicado en valor, alcanzando en 2003 una cifra cercana al billón de euros, del que 362.000 millones se refieren a importaciones de los Países en Vías de Desarrollo (PVDs).

Si se analiza la evolución de las importaciones originarias de los PVDs desde 1980, se comprueba que las de países beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o con los que la UE



EN PORTADA

* Francisco Javier Álvarez Casanova.



EN PORTADA

tiene Acuerdos de Libre Comercio (ALC) han avanzado al mismo ritmo que el total. Sin embargo, las importaciones de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y Países Menos Avanzados (PMAs) se han estancado. Por países, destaca China, cuyas exportaciones a la Comunidad han crecido de forma marcada hasta situarse en torno a 100.000 millones de €.

Por tipos de productos, existe una importante diferencia entre los países ACP y PMAs, por un lado, y el resto de PVDs: las importaciones provenientes de los primeros se concentran en productos primarios sin procesar (67 por 100 en el caso de los ACP), mientras que China y otros beneficiarios del régimen general del SPG como India o Tailandia han ido añadiendo cada vez más valor a sus exportaciones desde 1980.

Al comparar la Unión Europea (UE) con Japón, Estados Unidos y Canadá (Gráfico 1), se observa que la UE recibió en 2003 el 63 por 100 de todas las exportaciones de los PMA a estos cuatro mercados (la denominada Quad), sin contar el petróleo. Este porcentaje asciende al 69 por 100 si nos fijamos sólo en las importaciones agrícolas (Gráfico 2).

Los regímenes preferenciales de la UE

El acceso de los PVDs se ve facilitado por la existencia de diversos esquemas preferenciales en la UE, que les otorgan una ventaja relativa, siendo esta ventaja mayor para los países más necesitados. Uno de estos esquemas es el SPG, vigente desde 1971 y actualmente en proceso de reforma, que incluye un régimen general destinado a todos los PVDs; la iniciativa «Todo Menos Armas» (EBA en sus siglas en inglés), para los PMAs; y el Régimen Droga, para los PVD afectados por la producción y el tráfico de drogas.

El SPG general aplica arancel 0 para los productos no sensibles y una rebaja de 3,5 puntos para los sensibles (20 por 100 para los textiles/confección). La iniciativa EBA otorga libre acceso para todos los productos menos las armas, con excepciones temporales para el arroz, el azúcar y los plátanos. El SPG-Droga concede libre acceso para todos los productos industriales, textiles y de la confección y un grupo importante de productos agrícolas.

Otro esquema preferencial es el Acuer-

do de Cotonú con los países ACP, firmado en 2000 para sustituir al anterior Convenio de Lomé. Será reemplazado en 2007 por Acuerdos de Asociación Económica de tipo regional. Casi el 97 por 100 de las importaciones procedentes de estos países entra a derecho arancelario cero o preferencial.

Por último, los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) de la UE con países del norte de África, Oriente Medio, Sudáfrica o Méjico conceden preferencias superiores a las del SPG. El 88 por 100 de las importaciones comunitarias originarias de estos países son elegibles para entrar en la UE con derecho preferencial o cero.

Para asegurarse de que estas preferencias son usadas para los productos procedentes de los países a los que se pretende ayudar, los esquemas descritos incluyen unas reglas de origen. Estas reglas tratan de reforzar la integración económica entre los socios y apoyar el desarrollo económico y social de estos países. En estos momentos, la Comisión Europea está impulsando una reforma de las reglas de origen preferenciales con el fin de hacerlas más simples y más orientadas al desarrollo.

Un problema al que se enfrenta todo este sistema preferencial es la denominada «erosión de las preferencias», provocada por la reducción progresiva que se viene produciendo en los aranceles normales, o de Nación Más Favorecida (NMF), a consecuencia de las negociaciones multilaterales y que conlleva una pérdida relativa de la ventaja de que disfrutaban los países beneficiarios de las preferencias. De cara a mitigar este fenómeno, la Comisión Europea está barajando diversas medidas, entre ellas la creación de una facilidad financiera que apoye el proceso de ajuste, con un mecanismo especial para los países ACP.

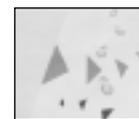
El acceso al mercado en la práctica

Que un producto de un país sea elegible para recibir una preferencia no quiere decir que realmente se beneficie de ella. Para medir el acceso real al mercado se puede tomar la «tasa de utilización de las preferencias» (relación entre las importaciones que se han beneficiado efectivamente de la preferencia y las que son elegibles para beneficiarse de ella). Sin embargo, este indicador tiene el inconveniente de que no permite constatar el mayor acceso al mercado comunitario que se produce a través del incremento de las importaciones en las que el arancel normal (NMF) es cero o muy bajo ya que al no necesitar las preferencias reflejan una tasa baja de utilización de las mismas, o puede llevar a la conclusión engañosa de una baja utilización cuando existe un esquema preferencial alternativo que ofrece iguales o mayores ventajas. Éste es el caso de la iniciativa EBA, cuya tasa de utilización en los PMAs que también son ACPs es muy baja porque el Acuerdo de Cotonú también les proporciona ventajas muy importantes.

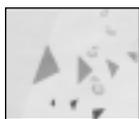
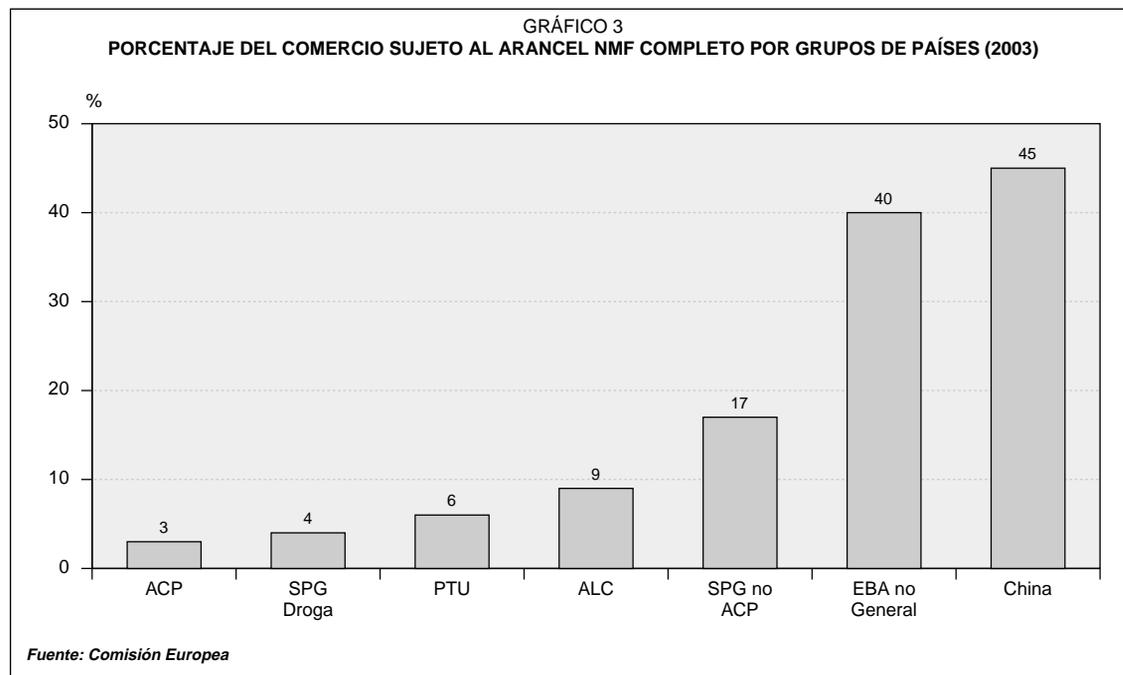
Una medida mejor del acceso real al mercado comunitario por parte de los PVDs es la proporción de importaciones procedentes de estos países que soportan el arancel NMF completo. Cuanto menor sea esta proporción, mayor será el valor de los bienes que están entrando a derecho reducido o nulo (1). En el mercado comunitario esta relación ha decrecido claramente incluso sólo tomando el periodo 1999-2003.

No obstante, existen diferencias dentro de los PVDs en función del esquema pre-

(1) Entre estos productos se incluyen no sólo los que tienen derecho 0 a causa de un régimen preferencial sino también todos aquellos para los que el arancel NMF es ya 0.



COLABORACIONES



EN PORTADA

ferencial en el que se ubiquen. Así, como se observa en el Gráfico 3, en 2003 sólo el 3 por 100 de las importaciones de países ACP pagaron el arancel completo. Ese porcentaje fue el 4 por 100 para los beneficiarios del SPG-droga, el 6 por 100 para los Países y Territorios de Ultramar (PTU) y el 9 por 100 para los PVD con ALC. Los beneficiarios del SPG general no englobados en los esquemas mencionados soportaron el arancel completo en un 17 por 100 de sus exportaciones. Más lejos se situaron los PMA no ACPs (fundamentalmente Bangladesh), que vieron cómo al 40 por 100 de sus exportaciones se le aplicó el arancel completo. Uno de los factores detrás de esta cifra es la dificultad para cumplir con las reglas de origen en el sector del textil-confección, reglas que serán reformadas próximamente. Por último, China, con un 45 por 100, es el PVD con menor preferencia, debido al sistema de graduación del SPG, que retira las preferencias a los PVD especialmente competitivos en algunos sectores.

Detalle de los esquemas preferenciales de la UE

El SPG

Entre 1999 y 2003, la participación de los PVD en las importaciones totales de la UE ha crecido desde el 33,4 por 100 hasta el 39,6 por 100. Este avance se debe sobre todo a las importaciones provenientes de los beneficiarios del SPG, cuyo incremento ha sido del 54 por 100 en el mismo periodo.

Este importante aumento de las exportaciones de los PVDs hacia la UE se ha concentrado en un reducido grupo de países, representando los diez primeros el 85 por 100 del total. En términos de crecimiento de las importaciones preferenciales, Bangladesh (con una tasa superior al 160 por 100) se ha situado a la cabeza, gracias a las mayores ventajas que le ha reportado la iniciativa EBA aplicada desde 2001, seguido por China (superior al 80 por 100).

Las importaciones realmente acogidas

a las preferencias crecieron además a un ritmo superior al de las importaciones totales procedentes de los PVD, dando como resultado una mayor proporción de importaciones preferenciales en los principales beneficiarios del SPG. Por países, esta proporción se ha incrementado mucho más en Malasia, Brasil, India y Tailandia y menos en China.

El régimen comercial de Cotonú

El 97 por 100 de las importaciones procedentes de países ACP entran en la UE libres de derechos y cuotas. Dentro de las exportaciones de los países ACP a la UE, alrededor de un tercio son de productos agrícolas. En este grupo de productos, el porcentaje de liberalización completa (derecho cero) baja hasta el 60 por 100, pero otro 33 por 100 se beneficia de acceso preferencial (derecho reducido).

Acuerdos de Libre Comercio con la UE

La UE es el mercado que tiene un mayor número de Acuerdos Comerciales Regionales, más de la mitad de ellos con PVDs. Estos acuerdos contribuyen a impulsar el crecimiento y a crear mercados e industrias domésticas fuertes, así como a una mayor integración de estos países en la economía mundial.

La UE apuesta en muchas ocasiones por los acuerdos interregionales, dentro de los cuales concede cierta flexibilidad en los compromisos de sus integrantes en función de sus necesidades de desarrollo, pero garantizando siempre la compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Una característica habitual de estos acuerdos es que van más allá de los

aspectos puramente comerciales, convirtiéndose en instrumentos de diálogo político y de cooperación en sentido amplio.

La apertura comercial no es suficiente

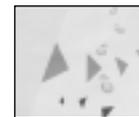
La mejora del acceso al mercado comunitario busca diversificar e incrementar las exportaciones de los PVDs y con ello su crecimiento económico y desarrollo, reduciendo así la pobreza. Sin embargo, existen otros muchos factores que pueden llevar a que esta secuencia de efectos no se produzca.

Se han constatado progresos en este sentido en muchos beneficiarios del SPG, como China, India, Indonesia, Brasil o Vietnam, pero es preocupante la situación del África Subsahariana, que, a pesar del mayor acceso al mercado comunitario, ha visto disminuir su cuota en el mercado mundial desde el 3,3 por 100 en 1950 hasta el 1 por 100 en la actualidad.

Los países ACP en su conjunto dependen fuertemente de sus exportaciones de productos primarios sin transformar, lo que les expone a riesgos derivados de la volatilidad de precios y de la competencia de PVDs más grandes.

Por otro lado, las políticas internas de los países beneficiarios de las preferencias influyen claramente en la efectividad última de éstas. El Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial en 2005 señala que un entorno sólido para la inversión es un factor clave para incrementar la productividad y las exportaciones. Este entorno viene determinado por políticas transparentes, buen gobierno, instituciones eficaces y reglamentaciones simples.

Lo anterior no significa que un mejor acceso al mercado no tenga valor. No obstante, mejoras como la simplificación de las reglas de origen de nada servirán si no



COLABORACIONES

son acompañadas por cambios estructurales que eleven la productividad.

Con el fin de ayudar a mejorar el aprovechamiento por parte de los PVDs de las preferencias arancelarias, juega un papel relevante la asistencia técnica relacionada con el comercio y la creación de capacidad. En este ámbito, la Comisión Europea ha incrementado significativamente su aportación en los últimos años, comprometiendo 3000 millones de euros en el periodo 2001-2004.

Sin embargo, en la región del África Subsahariana todas las medidas no han sido hasta ahora suficientes para estimular su desarrollo a través del comercio. Con este objetivo se están negociando los Acuerdos de Asociación Económica con los países ACP, que sustituirán a partir de 2007 al Acuerdo de Cotonú. Estos seis acuerdos regionales, de los que cuatro se sitúan en África, buscan incrementar la cooperación para conseguir fortalecer la capacidad por el lado de la oferta en estos países, estimular la formación de mercados regionales atractivos para la inversión, apoyarles en los problemas que afrontan con las reglas de origen y las regulaciones técnicas comunitarias, mejorar sus procedimientos aduaneros para reducir los costes de las transacciones comerciales y todo ello, acompañado de la necesaria flexibilidad y asimetría en las reducciones arancelarias de los países ACP.

Conclusiones

La Unión Europea constituye hoy en día el mercado más importante para los productos procedentes de los países en desarrollo. Esto se consigue gracias a los variados esquemas preferenciales de que dispone la UE. El SPG, el Acuerdo de Cotonú y los Acuerdos de Libre Cambio con diferentes zonas del mundo contribu-

yen a que el tratamiento preferencial comunitario sea el más generoso de los que otorgan todos los países desarrollados.

No obstante, los mecanismos de preferencias no siempre se traducen en efectos reales sobre las exportaciones de los países beneficiarios que produzcan incrementos de renta y mejoren, en última instancia, su desarrollo. Una de las razones que algunos apuntan es la dificultad para comprender y respetar los requisitos que imponen las reglas de origen preferenciales. Por ello, la UE, tras consultar a todas las partes implicadas, ha emprendido una reforma que simplificará y flexibilizará las reglas de origen, comenzando por las del SPG, de forma que puedan aplicarse en el primer semestre de 2006.

Las estadísticas también muestran las enormes divergencias existentes entre los países en desarrollo comercialmente más competitivos y los países menos avanzados y especialmente vulnerables. Por este motivo, las preferencias que concede la Comunidad son adaptadas a los beneficiarios en función de su necesidad. Con todo, los más débiles necesitan más ayuda. De ahí que el nuevo SPG comunitario, que entrará en vigor en breve, además de mejorar las preferencias ofrecidas, se haya diseñado para concentrarlas aún más en los más pobres y vulnerables, así como en simplificar las disposiciones del reglamento.

Finalmente, no hay que olvidar que todas las medidas comerciales, si bien son importantes, no conseguirán por sí solas sacar de la pobreza a los países en desarrollo. Se hace necesario complementar esta política con otras actuaciones como la asistencia técnica relacionada con el comercio, la ayuda al desarrollo directa y, en los propios beneficiarios, el buen gobierno y unas políticas internas que estimulen la diversificación y la eficiencia productiva.



EN PORTADA