

NOTA INFORMATIVA NO. 7

ACCESO A LOS MERCADOS PARA EL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA (AAE)

RESUMEN

Esta Nota Informativa No. 7 proporciona una visión general de las disposiciones de acceso a los mercados relativas a la liberalización del comercio de mercancías en virtud de los acuerdos de asociación económica *provisionales* (AAE) que rubricaron a finales de 2007 la UE y los 35 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Es parte de una serie de notas informativas concebidas para aumentar la comprensión de las partes interesadas en cuanto a las implicaciones legales, económicas y de desarrollo de las disposiciones específicas en los textos acordados, así como sugerir opciones de mejoras, en particular para los países y regiones ACP que se encuentran en el proceso de concluir un AAE.

Febrero de 2008
Ginebra, Suiza

El presente Documento Analítico es producido por el Programa de Comercio para el Desarrollo del Centro del Sur para contribuir a una mejor participación de los países en desarrollo en el comercio y las negociaciones internacionales. Ha recibido el apoyo financiero de **OXFAM International** aunque no refleja necesariamente las posiciones de la campaña de Oxfam.

Se autoriza la citación o reproducción del contenido del presente documento para uso personal siempre que se indique claramente la fuente. Se agradece el envío al Centro del Sur de una copia de la publicación en la que aparece dicha citación o reproducción.

La versión electrónica de esta y otras publicaciones del Centro pueden descargarse gratuitamente del sitio <http://www.southcentre.org>

ACCESO A LOS MERCADOS PARA EL COMERCIO DE MERCANCIAS EN LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA (AAE)

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS RELATIVAS AL COMERCIO DE MERCANCIAS EN LOS AAE PROVISIONALES..... | 2 |
| A. Alcance y contenidos de las disposiciones de los AAE relativas al comercio de mercancías..... | 3 |
| B. Ofertas de acceso a los mercados: cuánta apertura de los mercados durante cuánto tiempo..... | 5 |
| i. <i>Oferta de acceso a los mercados de la UE</i> | 5 |
| ii. <i>Oferta de acceso a los mercados de los Estados ACP</i> | 7 |
| C. Otras disposiciones relativas al comercio de mercancías: medidas de salvaguardia | 12 |
| III. ANÁLISIS DE CIERTAS REPERCUSIONES PARA EL DESARROLLO..... | 16 |
| A. Pérdidas de ingresos fiscales..... | 16 |
| B. Espacio normativo para aplicar políticas de desarrollo..... | 19 |
| i. <i>Desarrollo industrial y diversificación económica</i> | 20 |
| ii. <i>Protección agrícola y seguridad alimentaria</i> | 22 |
| C. Integración regional..... | 24 |
| IV. MEJORAS Y ENSEÑANZAS QUE SE PUEDEN EXTRAER..... | 26 |
| i. <i>Eliminación de las disposiciones perjudiciales no necesarias para la compatibilidad con la OMC</i> | 27 |
| ii. <i>Mejoras para volver a ganar el margen de actuación dentro de los límites de la compatibilidad con la OMC</i> | 28 |
| iii. <i>Extender las condiciones más preferenciales a todas las regiones que deseen incorporar cambios a los textos</i> | 29 |
| V. CONCLUSIÓN | 30 |

NOTA INFORMATIVA NO. 7

ACCESO A LOS MERCADOS PARA EL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA (AAE)

I. INTRODUCCIÓN

1. En los últimos días de 2007, treinta y cinco países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) aceptaron suscribir acuerdos de asociación económica (AAE) con la Unión Europea (UE). Con excepción del acuerdo concluido por los países caribeños, que es un *AAE amplio*, en el sentido que abarca una amplia gama de temas comerciales, el resto de los acuerdos son parciales y, fundamentalmente, cubren las disposiciones relativas a la liberalización del comercio de mercancías solamente. Este último también presenta un programa, a veces detallado, para continuar la negociación de las otras esferas del comercio. Es por ello que estos AAE se consideran como *provisionales* o un primer paso en el camino hacia AAE plenos¹.

2. Tanto el acuerdo amplio del Foro de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM) y todos los AAE provisionales que se rubricaron son tratados de libre comercio (TLC) o, hablando en términos legales, acuerdos comerciales regionales (ACR) en el sentido del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Como tal, se ocupan primordialmente de las condiciones para la liberalización recíproca del comercio EU-ACP. Todos los textos suscritos contienen, de hecho, disposiciones detalladas relativas a la eliminación de los derechos de aduana para el comercio de mercancías entre la UE y los países de ACP. Los textos están acompañados de anexos que contienen el programa de liberalización de las partes en los AAE, es decir, un calendario para la reducción de aranceles en líneas arancelarias específicas. La mayoría de los textos tienen disposiciones relativas a los obstáculos no arancelarios (p. ej. normas técnicas) y medidas comerciales correctivas (p. ej. medidas de salvaguardia).

3. Por último, el texto amplio del CARIFORUM también comprende disposiciones detalladas relativas a la liberalización del comercio de servicios, y las inversiones y disciplinas relacionadas con los pagos corrientes y el movimiento de capital, el comercio electrónico, la competencia, la innovación y la

1 En relación con la comprensión de la UE acerca de los AAE de "dos pasos" y para una valoración general de estos acuerdos, véase, por ejemplo: "EPA *State of play and considerations for the way forward*", Centro del Sur (2008). Disponible en <http://www.southcentre.org/TDP/newpublistothers.htm>.

propiedad intelectual, la contratación pública así como la protección ambiental y laboral. Estos aspectos complementarios no fueron recogidos en detalle en los acuerdos provisionales sino que son objeto de un mandato para futuras negociaciones.

4. Esta Nota Informativa comenta acerca de esos textos y anexos y valora hasta qué punto se han utilizado las flexibilidades que figuran en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) así como las prioridades identificadas al amparo de los esquemas de integración regionales. A menudo se extraen ejemplos del texto rubricado por los países del CARIFORUM, toda vez que constituye el único texto amplio (y más definitivo) suscrito hasta la fecha.

II. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS RELATIVAS AL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN LOS AAE PROVISIONALES

5. Las disposiciones relativas a la liberalización del comercio de mercancías constituyen el elemento fundamental de los TLC o ACR. Dichas disposiciones deberán detallar qué productos específicos se liberalizarán o cuáles no (alcance o cobertura), servir de guía sobre cómo identificar los productos que se beneficien del acceso preferencial (normas de origen), enumerar qué obstáculos al comercio se deben eliminar (p. ej. derechos de aduana aplicados a la importación o exportación, medidas no arancelarias, etc.) y proporcionar un calendario para las reformas (período de aplicación). Estas medidas constituyen la esencia de los TLC y son necesarias para valorar la compatibilidad de un ACR con las normas de la OMC, las que requieren que los ACR conduzcan a la liberalización de (i) "lo esencial de los intercambios comerciales" entre partes de un ACR (ii) en un "plazo razonable".²

6. Además, varios acuerdos pueden permitir identificar las medidas que se pueden tomar para revertir o evitar consecuencias perjudiciales relacionadas con el proceso de liberalización (p. ej. medidas de salvaguardia). Finalmente, se pueden incluir otros aspectos de cooperación (p. ej. facilitación del comercio), reglamentación (propiedad intelectual), o comercio (p. ej. comercio de servicios) en función de los intereses de las partes. La inclusión de estos aspectos no esenciales no es estrictamente necesaria para que un ACR cumpla con los requisitos de la OMC. A decir verdad, cada vez que se incluyan estos aspectos, se deben tomar en cuenta las disciplinas pertinentes de la OMC [p. ej. el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en el caso del comercio de servicios].³

² Para un debate acerca de los AAE, el Artículo XXIV del GATT y los elementos clave de la compatibilidad con la OMC, sírvase consultar: "Fact Sheet N°1 Understanding the EPAs", South Centre (2007). Disponible en: <http://www.southcentre.org/TDP/newpublistothers.htm>

³ Acerca de los vínculos entre las negociaciones de los AAE sobre el comercio de servicios y las normas de la OMC, véase: "Fact Sheet N°5: Demystifying trade in services: a strategic guide for ACP EPA negotiators", Centro del Sur (2007) Disponible en: <http://www.southcentre.org/TDP/newpublistothers.htm>

7. A pesar de diferencias significativas en el contenido de los AAE provisionales que se rubricaron en las últimas horas de 2007, existen similitudes notables en la estructura de estos acuerdos (1). De hecho, tanto los AAE provisionales como el CARIFORUM detallan las condiciones para la liberalización recíproca del comercio EU-ACP (2) así como algunas normas y disciplinas (3). En cambio, si bien el cumplimiento con las normas de la OMC era un objetivo que se había encomendado y un parámetro de las negociaciones de los AAE, parecería que algunos o ninguno de los textos suscritos incorporan en la mayor medida posible las flexibilidades que otorgan las normas de la OMC.

A. Alcance y contenidos de las disposiciones de los AAE relativas al comercio de mercancías

8. Las secciones relativas al comercio de mercancías en los diferentes AAE solamente divergen en un número limitado de aspectos dado que todas siguen el mismo modelo, a partir de la estructura de un TLC clásico. Tanto el alcance como el contenido de estas disposiciones subrayan la naturaleza OMC plus de los AAE. Por ejemplo, el contenido del CARIFORUM, que es el más desarrollado de todos los textos suscritos comprende:

- a. la obligación de reducir y eliminar progresivamente los derechos de aduanas y otras formas de gravámenes o recargos impuestos por la importación de líneas arancelarias específicas (productos) según un calendario acordado;
- b. reglamentación relacionada con los instrumentos de defensa comercial (medidas multilaterales de antidumping y de salvaguardias y un mecanismo de salvaguardia bilateral en los AAE);
- c. la prohibición de ciertas medidas no arancelarias de restricción del comercio, a saber, impuestos a la exportación, restricciones cuantitativas y subvenciones a la exportación;
- d. medidas para potenciar el acceso de las mercancías del CARIFORUM a la UE, particularmente mediante una mayor cooperación en el aspecto de conformidad con los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias; y
- e. reglamentaciones relacionadas con la administración de aduanas y la facilitación del comercio así como esferas de cooperación relativas a ambos aspectos.

9. De los elementos mencionados anteriormente, solamente el inciso (a) constituye un requisito de compatibilidad con las normas de la OMC. Los otros aspectos [de los incisos (b) al (e)] se pueden justificar sobre la base del logro de objetivos adicionales de desarrollo o comerciales en los AAE. Además de estas amplias esferas, en los AAE se incorporaron varias disposiciones específicas adicionales. Algunas de estas disposiciones han sido objeto de mucha crítica, toda vez que no eran necesarias desde el punto de vista exclusivo de la

compatibilidad con la OMC:

- Cláusula del mantenimiento del *status quo*: En virtud de esta cláusula, los tipos arancelarios aplicables a las importaciones de la UE tienen que respetar tipos máximos fijos, es decir, no pueden aumentar, incluso antes de que se reduzcan o se eliminen a la larga. Los tipos arancelarios fijos tienen que aplicarse a partir del día de la entrada en vigor de los AAE (se denominan *tipo de base*). Aún y cuando las normas de la OMC requieren la liberalización arancelaria a lo largo de un plazo razonable, no contiene la obligación de mantener los derechos a un tipo predeterminado antes de su reducción o eliminación.
- Prohibición o mantenimiento de los impuestos a la exportación: Se refiere a obligación de eliminar los impuestos a la exportación existentes (CARIFORUM) o abstenerse de aumentar el volumen tributario o de imponer nuevos impuestos a la exportación (congelamiento, común en otros AAE provisionales). En el caso del AAE del CARIFORUM, los impuestos a la exportación deben eliminarse en un plazo de tres años a partir de la firma del acuerdo. En otros textos, los impuestos a la exportación se han aplicado si se puede demostrar la concurrencia de circunstancias excepcionales (textos de Côte d'Ivoire y Ghana) durante un período de tiempo limitado si está autorizado por el Consejo del AAE [texto de la Comunidad de África Oriental) o después de sostener consultas con la UE (textos de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y del Camerún];
- Libre circulación de mercancías: Se refiere a un requisito de que las importaciones de la UE estén sujetas a derechos de importación solamente una vez, por el gobierno del país donde se consumirán las mercancías. Si bien esta disposición no debe sorprender cuando aparece en textos negociados por la UE con otro mercado común o unión aduanera, pudiera resultar ser más problemática para las regiones que todavía no han alcanzado la integración de sus mercados internos. El riesgo estriba en que los productos de la UE circulen libremente en las regiones de los AAE mientras no lo hacen todavía los productos locales. En tanto que la obligación se expresa como un objetivo en el texto del CARIFORUM (los países caribeños realizarán su máximo empeño en este sentido), constituye una obligación formal en todos los demás (los gobiernos africanos deberán rembolsar los derechos en caso de que se paguen en más de una ocasión). Todos los acuerdos prevén cooperación en esta esfera.
- Cláusula de la nación más favorecida (NMF): En virtud de esta disposición, las partes en los AAE deberán extenderse recíprocamente, a nivel de líneas arancelarias, todo trato más favorable concedido a cualquier otro país desarrollado o país en desarrollo importante⁴ en el contexto de un TLC

⁴ La disposición sólo se aplica a los países en desarrollo que son importantes economías comerciantes, es decir, países en desarrollo cuya participación en las exportaciones mundiales de mercancías es superior al 1% al año previo a la entrada en vigor de un nuevo TLC. Los países en desarrollo cuya participación en la exportación de mercancías sobrepasaba el 1% en 2005 eran: Arabia Saudita; Brasil; China; Emiratos Árabes Unidos; Hong Kong, China; Malasia; México; República de Corea; Singapur;

futuro. La cláusula solamente se refiere al comercio de mercancías (es decir, no abarca las concesiones realizadas en materia de inversiones o comercio de servicios). En razón de que la cláusula exige que se extienda a un país desarrollado (la UE) los beneficios comerciales que se intercambian entre algunos países en desarrollo (un país ACP firmante de los AAE y otro país en desarrollo), se ha argumentado que esta obligación es incompatible con el espíritu de ciertas normas de la OMC (la Cláusula de Habilitación⁵) y que es perjudicial para la integración del comercio Sur-Sur.

- Medidas no arancelarias y normas técnicas: Generalmente, los textos reafirman los principios de la OMC en materia de los obstáculos técnicos al comercio y los acuerdos sanitarios y fitosanitarios, en particular las obligaciones de transparencia, y establecen un mandato de cooperación (financiera y no financiera) a fin de mejorar la capacidad de los productores y Estados ACP con relación con las normas técnicas. La mayoría de los textos promueven, como objetivo a largo plazo, la armonización de las normas con las de la UE, siempre que sea posible, y algunos (SADC) consideran la posibilidad de analizar acuerdos de reconocimiento mutuo. El texto de la SADC también identifica productos de prioridad para mayor cooperación en relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias (Apéndice I:B). Además, algunos países han utilizado la plataforma de los AAE con el objetivo de promover mayor cooperación e integración regional en este aspecto, promoviendo la armonización (texto del Camerún) o colaboración entre las autoridades de normalización y acreditación nacionales y regionales (AAE del CARIFORUM).

B. Ofertas de acceso a los mercados: cuánta apertura de los mercados durante cuánto tiempo

10. La naturaleza OMC plus de los AAE provisionales y del AAE amplio con el CARIFORUM queda además confirmada por el nivel de liberalización del comercio de mercancías que promueven estos acuerdos. De hecho, según parece no se están utilizando plenamente las flexibilidades disponibles en virtud de la OMC ni las relativas al establecimiento de ofertas de acceso a los mercados nacionales.

i. Oferta de acceso a los mercados de la UE

11. En consonancia con el ofrecimiento de abril de 2007 a los países ACP que participan en el proceso de los AAE, la oferta europea de acceso a los mercados en el marco de los AAE otorga pleno acceso a todas las importaciones de países ACP a partir de la fecha de firma de los acuerdos. Esto iguala las condiciones de acceso a los mercados de países ACP que no son PMA (quienes sólo contaban con

Tailandia y el Taipei Chino. La participación de la India excedía ligeramente el 1%. (Tabla I.5 de la página 17 de Estadísticas del Comercio Internacional, OMC, 2006).

⁵ El párrafo 2(c) de esta decisión de la OMC sobre el “trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” permite a los países en desarrollo intercambiar preferencias comerciales entre ellos sin tener que extenderlas a un país desarrollado.

el trato al amparo del Acuerdo de Cotonú) a la de los países PMA (a quienes se les otorgó pleno acceso a los mercados en virtud del esquema preferencial de “Todo menos armas”). Esto representa una ligera mejoría en materia de acceso a los mercados con relación a las condiciones del Acuerdo de Cotonú, en particular, en lo relacionado con el banano, la carne bovina, los productos lácteos, el trigo y los cereales, así como con las frutas y los vegetales⁶.

12. Las mejores condiciones de acceso a los mercados se pondrán en práctica provisionalmente (pendiente de la firma y ratificación) a partir de la entrada en vigor del AAE (1º de enero de 2008).

13. No obstante, se aplican medidas de transición para el azúcar y el arroz (Tabla 1). Estas medidas básicamente abarcan un mayor período de liberalización y, en el caso del azúcar, un mecanismo de vigilancia de las importaciones y salvaguardias específicas y automáticas.

| Tabla 1: Medidas de transición para el arroz y el azúcar, CARIFORUM | |
|---|---------------------------------------|
| Arroz | |
| - Se reducirán los derechos de aduana para el arroz (HS1006) a partir de 2010 (moratoria de 2 años). | |
| - Se eliminarán los derechos de aduana para el arroz con cáscara (arroz paddy, HS 1006 1010) a partir de la entrada en vigor. | |
| - Se acordó aplicar cero derechos a los contingentes arancelarios durante el período de transición: | 2008: 187 000 t |
| | 2009: 250 000 t |
| Azúcar | |
| - Confirmación del fin del Protocolo sobre el azúcar el 30 de septiembre de 2009 | |
| - Se liberalizarán completamente los tipos arancelarios para el azúcar de caña o de remolacha (HS1701) el 1 de octubre de 2009 | |
| - Además de las asignaciones del Protocolo, se abrirán nuevos tipos arancelarios con cero derechos para 2008/2009: | 60 000 t ⁷ , de las cuales |
| | 30 000 para la República Dominicana |
| - La importación de varios productos del azúcar estará supervisada hasta septiembre de 2015 a fin de garantizar que no se eludan estas restricciones. | |

Fuente: Anexo 1 del texto del AAE con el CARIFORUM

14. Cabe resaltar que, a pesar de estas mejorías en materia de condiciones para el acceso a los mercados, la UE, como había sostenido durante las negociaciones del AAE, se ha negado a transferir los beneficios de los tres Protocolos sobre la Agricultura del Acuerdo de Cotonou a los AAE. Por

⁶ EC Market access offer in EPAs. Disponible en: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/mao040407_en.htm

⁷ A efectos de comparación, también se abrieron las asignaciones de 15 000 toneladas a la Comunidad del África Oriental y 10 000 a Papua Nueva Guinea. No se asignaron contingentes arancelarios a Camerún, Cote d'Ivoire y Ghana.

consiguiente, las condiciones que prevalecerán para los exportadores de azúcar de caña⁸, carne bovina⁹ y banano en virtud de los AAE son en realidad menos favorables que las que se habían establecido en el Acuerdo de Cotonú¹⁰.

ii. Oferta de acceso a los mercados de los Estados ACP

15. Por la parte de los Estados ACP, la liberalización de las importaciones de la UE es de manera progresiva, es decir, los tipos arancelarios se reducirán gradualmente hasta su eliminación con el tiempo. Sin embargo, existen grandes variaciones en relación con los plazos para la conclusión del proceso de eliminación arancelaria. Si bien la mayoría de las regiones eliminarán los aranceles para los productos comprendidos en el AAE en un período de 15 años, los países de Cariforum y la Comunidad del África Oriental (CAO) concluirán el proceso en 25 años. Según parece, Papua Nueva Guinea ha escogido concluir la eliminación arancelaria para el momento de la entrada en vigor del acuerdo (2008) (Tabla 2).

Tabla 2: Compromisos de acceso a los mercados

| AAE | Volumen de importaciones de la UE liberalizadas | Período para aplicar la eliminación de aranceles |
|-------------------------------|---|--|
| Cariforum | 87% | 25 años |
| Comunidad del África Oriental | 82% | 25 años |
| Camerún | 80% | 15 años |
| Comoras | 80% | 15 años |
| Madagascar | 80% | 15 años |
| Mauricio | 96% | 15 años |
| Seychelles | 98% | 15 años |
| Zimbabwe | 80% | 15 años |
| Fiji | 81% | 15 años |
| Países de la SACU | 86% | 15 años |
| Mozambique | 81% | 15 años |
| Ghana | 81% | 15 años |
| Côte d'Ivoire | 81% | 15 años |

⁸ Los beneficiarios del Protocolo 1 sobre la azúcar fueron: Barbados, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, República del Congo, Swazilandia, Tanzania, Trinidad y Tobago y Uganda.

⁹ Los beneficiarios del Protocolo 2 sobre la carne bovina fueron: Botswana, Kenya, Madagascar, Namibia, Swazilandia y Zimbabwe.

¹⁰ Para una evaluación de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar, consúltese el documento "Reforma del sector del azúcar: Repercusiones para los países ACP y las negociaciones de acuerdos de asociación económica", Centro del Sur Centre (2007), disponible en http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=67&lang=es.

| | | |
|---------------------|-----|--------------------------|
| Papua Nueva Guinea* | 88% | Primer día de aplicación |
|---------------------|-----|--------------------------|

Fuente: "EU-ACP EPAs: state of play and key issues for 2008", EC Staff Working Paper (2008). * Información para Papua Nueva Guinea procedente de "EPA negotiations: where do we stand?" ECDPM (2008)

16. La mayoría de las regiones han dividido las líneas arancelarias, por lo general, en tres (CAO, textos de Côte d'Ivoire y Ghana) o más grupos (CAO, CARIFORUM) que oscilan de las menos sensibles a las más sensibles y que, consiguientemente, han incorporado gradualmente la aplicación de la eliminación arancelaria. Algunas regiones han obtenido una moratoria (o período de gracia) de un año (Ghana) o dos (CAO) antes de comenzar la reducción arancelaria. Los calendarios diferentes para comenzar y concluir el proceso de reducción arancelaria reflejan la percepción de los negociadores de los países ACP acerca de la sensibilidad de productos específicos. Los productos agrícolas y productos agropecuarios procesados por lo general recibieron trato de productos sensibles. Un proceso dilatado y progresivo de eliminación de derechos persigue como objetivo otorgar el tiempo suficiente a los productores de los Estados ACP para que se preparen para una mayor competencia.

17. Adicionalmente, debe notarse que los países o regiones ACP que han suscrito un texto provisional aparentemente no han hecho amplio uso de la opción de cumplir con los compromisos de eliminación arancelaria solamente al final de los períodos establecidos. En realidad, la eliminación arancelaria se organiza a partir de un cronograma (Recuadro 1 para la Comunidad del África Oriental). El grueso de la liberalización al amparo de todos los acuerdos se pondrá en práctica bastante pronto: Seychelles, Côte d'Ivoire y los países de la Comunidad del África Oriental liberalizarán más del 60 por ciento de su comercio en los próximos 10 años, mientras que los países de la SACU, Mozambique y Papua Nueva Guinea liberalizarán el 80 por ciento de su comercio en solamente 2 años.

Recuadro 1: CAO - Reducciones y eliminación gradual de aranceles

| 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|--|------|------|------|-------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| Las reducciones en el Grupo 1 (<i>líneas arancelarias menos sensibles</i>) ~ aprox. 64% del intercambio comercial | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Libre | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Las reducciones en el Grupo 2 (<i>líneas arancelarias moderadamente sensibles</i>) ~ aprox. 80% del intercambio comercial | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 20% | 30% | 40% | 50% | 60% | 70% | 80% | 90% | Libre | | | | | | | | | | | |
| Las reducciones en el Grupo 3 (<i>líneas arancelarias más sensibles</i>) ~ aprox. 80% del intercambio comercial | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | - 05% | 10% | 15% | 20% | 30% | 35% | 40% | 45% | 50% | 60% | 70% | 80% | 90% | Libre | | |

18. No obstante, habida cuenta de las presiones de tiempo que pesan sobre los negociadores, la explicación para la liberalización gradual de los productos

sensibles no siempre se basó en objetivos de política dinámicos, tales como la diversificación económica y el establecimiento de nuevas industrias. Por regla general, se otorgó prioridad a consideraciones estáticas, a saber, la necesidad de proteger los ingresos fiscales o sensibilidades comerciales específicas, en particular en el sector agropecuario (Tabla 3). Por lo visto, el esquema de liberalización del CARIFORUM es una excepción a ello puesto que las exclusiones fueron, por lo menos en parte, motivadas por la subvención de algunos productos en Europa (p. ej. carne, azúcar, aceite de oliva) y otros por el deseo de proteger el mercado regional para la producción local (p. ej. muebles).

Tabla 3: Ejemplos de productos excluidos y la explicación

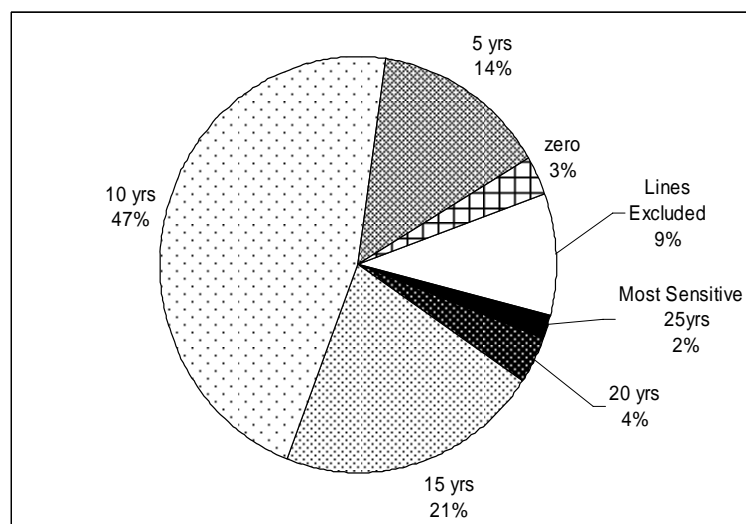
| Región AAE | Exclusiones | Explicación |
|---|--|--|
| Cariforum ¹¹ | <ul style="list-style-type: none"> - carne cruda y productos cárnicos procesados, pescado fresco y productos de pescado procesados, vegetales frescos, frutas y jugos tropicales, café, arroz, aceite de oliva, azúcar, chocolate, productos procesados de cereal, bebidas (refrescos y licores) - algunos productos químicos (pinturas y barnices, aceites esenciales, productos cosméticos, jabones, champú, dentífrico) - artículos de papel - prendas de vestir y algunos productos textiles - productos de hierro y acero - Muebles | |
| África Central - Camerún | <ul style="list-style-type: none"> - bienes agrícolas - bienes procesados no agrícolas | <ul style="list-style-type: none"> - industria existente o incipiente - mantenimiento de ingresos fiscales |
| Comunidad del África Oriental | <ul style="list-style-type: none"> - productos agrícolas - vinos y licores - papel elaborado a partir de la madera - textiles y confecciones, calzado, productos químicos, plásticos, manufacturas de vidrio | <ul style="list-style-type: none"> - industria incipiente |
| África Oriental y Meridional - Seychelles | <ul style="list-style-type: none"> - carne, pesquerías, bebidas, tabaco, artículos de piel, - vidrio y cerámica, - vehículos | <ul style="list-style-type: none"> - productos sensibles - industrias incipientes |
| África Oriental y Meridional - Zimbabwe | <ul style="list-style-type: none"> - productos de origen animal, cereales, bebidas - papel, plásticos y goma - textiles y confecciones, calzado, - vidrio y cerámica, - bienes electrónicos de consumo - vehículos | |
| África Oriental y Meridional - | <ul style="list-style-type: none"> - animales vivos y carne, productos comestibles | |

¹¹ Lista de exclusión del CARIFORUM: http://www.cnm.org/documents/ACP_EU_EPA/epa_agreement/Exclusions_List_Agreed_by_PrincipaI_Negotiators.pdf

| | | |
|---|--|--|
| Mauricio | de origen animal, grasas, preparados comestibles y bebidas, - productos químicos, plásticos y goma - artículos de cuero y piel, - hierro y acero, - bienes electrónicos de consumo | |
| África Oriental y Meridional - Comoras | - productos de origen animal, pescado, bebidas - productos químicos y vehículos | |
| África Oriental y Meridional - Madagascar | - carne, pescado, productos de origen animal, vegetales, cereales, bebidas - plásticos y goma, artículos de cuero y piel, papel y metales | |
| PACÍFICO - Papua Nueva Guinea | - Productos agrícolas y forestales - bienes procesados no agrícolas | - industria incipiente - mantenimiento de ingresos fiscales |
| PACÍFICO - Fiji | - Productos agrícolas y forestales - bienes procesados no agrícolas | - industria incipiente - mantenimiento de ingresos fiscales |
| Países de la SACU y Mozambique | - bienes agrícolas - algunos bienes agrícolas procesados | - industrias incipientes - productos sensibles |
| África Occidental - Côte d'Ivoire | - bienes agrícolas - bienes procesados no agrícolas | - industria existente o incipiente |
| África Occidental - Ghana | - bienes agrícolas - bienes procesados no agrícolas | - mantenimiento de ingresos fiscales |

Fuente: Acuerdos rubricados (CARIFORUM) y actualización de la UE sobre los AAE (Diciembre 2007)

Recuadro 2: Calendario de eliminación de aranceles del AAE de CARIFORUM, por cantidad de líneas arancelarias



| Calendario para la liberalización | 2008 | 2013 | 2018 | 2023 | 2033 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Valor de las importaciones(%) | 52,8 | 56 | 61,1 | 82,7 | 86,9 |
| Líneas arancelarias (%) | | | | 85,1 | 90,7 |

19. Con todo, debe notarse que los períodos de aplicación más largos no serán de utilidad a menos que los gobiernos puedan brindar apoyo a los sectores vulnerables para elevar su nivel de competitividad. En este sentido, pudiera haber sido útil asociar la liberalización progresiva de sectores específicos a

un examen a tono con los puntos de referencia convenidos, como propusieron los países del África Oriental y Meridional. De todos modos, las disposiciones de los AAE provisionales relativas al apoyo a los sectores vulnerables, son muy pocas y débiles.

20. En virtud de todos los AAE, un nuevo grupo de productos quedó excluido por completo de los compromisos de liberalización. Sin embargo, normalmente estas listas de exclusión no son tan grandes como podrían haber sido al amparo de las normas de la OMC. En el CARIFORUM, por ejemplo, solo el 9 por ciento de las líneas arancelarias quedaron exentas de algún tipo de compromiso de reducción arancelaria (Recuadro 2).

21. En lo que respecta al alcance de la liberalización (Tabla 6), queda claro que todos los textos siguieron la interpretación de la UE del Artículo XXIV del GATT, donde las partes de un ARC tienen que liberalizar el 90 por ciento de su intercambio comercial mutuo. Los textos utilizaron la flexibilidad que ofrecía la UE para calcular esa proporción del comercio a partir del promedio del intercambio liberalizado por ambas partes. Por consiguiente, como la UE ha liberalizado el 100 por ciento de las importaciones de los países ACP (tras los acuerdos de transición para el azúcar y el arroz), los países ACP podían liberalizar cerca del 80 por ciento de sus importaciones procedentes de la UE, de modo que el promedio resultante del comercio mutuo es de aproximadamente el 90 por ciento. La mayoría de los AAE, por el contrario, han prescrito mayores niveles de liberalización (cerca del 90 por ciento en el Caribe).

Tabla 4: Ofertas de acceso a los mercados nacionales en oposición a los regionales, países escogidos¹²

| País | Proporción del valor de las importaciones que era necesario liberalizar para alcanzar el promedio de 80% | | AAE suscrito |
|---------|--|----------------|--------------|
| | Lista regional | Lista nacional | |
| Camerún | 60,9 | 39,1 | 80% |
| Comoras | 84,6 | 15,4 | 80% |

¹² En el estudio “ACP Tariff policy space in EPAs”, Stevens y Kennan muestran que el grado de liberalización de los Estados ACP necesario para alcanzar el promedio del 90% de liberalización del comercio al amparo de los AAE varía de un país o región ACP al otro. Ello se debe a que depende de las condiciones del comercio entre la UE y las regiones o países ACP. Como el punto de referencia para la liberalización es un promedio del valor del comercio que se liberalizará, mientras mayor sea el superávit comercial que tenga un país o región con la UE menor será la cantidad de importaciones que tendrá que liberalizar para alcanzar el 90% del comercio liberalizado (y por el contrario, mientras mayor sea el déficit comercial, mayor será la cantidad de importaciones que tendrá que liberalizar). El estudio muestra que los países generalmente tienen más libertad de acción para conformar sus listas de exclusión cuando presentan listas nacionales –no regionales. La metodología asumió que las líneas arancelarias más sensibles eran las que presentaban los mayores tipos aplicados. Por otra parte, en la práctica los gobiernos eligen excluir otras líneas arancelarias, lo que explica algunas de las diferencias que se observan en la Tabla 4. Ahora bien, habida cuenta de la magnitud de las diferencias, está claro que los países ACP no han utilizado plenamente la flexibilidad que tenían al amparo de las listas de exclusión nacionales.

| | | | |
|--------------------|------|------|-----|
| Madagascar | 74,3 | 25,7 | 80% |
| Mauricio | 78,2 | 21,8 | 96% |
| Seychelles | 79,5 | 20,5 | 98% |
| Zimbabwe | 63,8 | 36,2 | 80% |
| Fiji | 66,3 | 33,7 | 81% |
| Mozambique | 38,9 | 61,1 | 81% |
| Ghana | 82,4 | 17,6 | 81% |
| Côte d'Ivoire | 69 | 31 | 81% |
| Papua Nueva Guinea | 68,4 | 31,6 | 88% |

Fuente: Basado en *ACP Tariff policy space in EPAs*, ODI (2007). Los productos excluidos de la liberalización fueron los que presentaban picos arancelarios y los mayores tipos aplicados.

22. En este sentido, cabe plantear dos cuestiones. En primer lugar, que el Grupo de los países ACP había presentado una propuesta en las negociaciones de la OMC sobre normas solicitando una lectura más flexible de las normas de la OMC relativas a los ACR. En realidad, algunos negociadores habían mencionado que no debían liberalizarse más del 60 o 70 por ciento de las importaciones en el marco de los AAE y que el período de aplicación arancelaria debería extenderse a 20 años¹³. En segundo lugar, una de las motivaciones para la firma de los AAE provisionales a nivel nacional –no regional– era que las ofertas individuales de acceso a los mercados podrían otorgar mayor flexibilidad, es decir, requerir menos compromisos de liberalización para cumplir con el promedio de 90 por ciento según la interpretación que hacía la UE de las normas de la OMC (Tabla 4). A pesar de ello, no se estima que los países hayan utilizado ninguna de estas flexibilidades.

C. Otras disposiciones relativas al comercio de mercancías: medidas de salvaguardia

23. Como se ha apuntado anteriormente, además de las disposiciones relativas a la eliminación de los derechos de importación, en los AAE también figuraban varias disposiciones que reglamentaban otros aspectos del acceso a los mercados y el comercio de mercancías. Las mismas abarcaban aspectos de las restricciones comerciales e impuestos a la exportación, normas de origen¹⁴, normas, facilitación del comercio, y medidas comerciales correctivas (todos los acuerdos rubricados prevén recurrir a las medidas multilaterales de antidumping y de salvaguardia así como a un mecanismo de salvaguardia específico del AAE). Entre estos aspectos, las medidas de salvaguardia son particularmente pertinentes y determinan la facilidad con que los gobiernos de los Estados ACP podrán tomar acción en caso de que la aplicación de los AAE conduzca a consecuencias perjudiciales.

¹³ Véase, por ejemplo: “EPA Negotiations: African Countries Continental Review”, UNECA-ATPC (diciembre de 2006).

¹⁴ Ahora existe una amplia comprensión en el debate del AAE de que las normas de origen constituyen un elemento central cuyos efectos se aprecian en las condiciones de acceso a los mercados. Ese análisis, sin embargo, trasciende el alcance de esta Nota Informativa.

24. Si bien es verdad que la inclusión de un mecanismo de salvaguardia en los AAE no es un requisito desde el punto de vista estricto de la compatibilidad con la OMC, ello resulta un elemento esencial de los acuerdos dadas las asimetrías económicas y comerciales que contraponen la UE a los países ACP. Los AAE suscritos en 2007 contienen dos posibilidades: recurrir a mecanismos de salvaguardia multilaterales (OMC¹⁵) o a un mecanismo de salvaguardia específico del AAE. Teniendo en cuenta la utilización negligente de las disposiciones de la OMC relativas a las medidas de salvaguardia por parte de pequeños países en desarrollo¹⁶, no puede exagerarse la importancia de un mecanismo adecuado y específico al AAE. Consiguientemente, es importante que la cláusula de salvaguardia del AAE sea simple de acceder y administrar, expresada en un lenguaje que abarque la amplia gama de circunstancias que pudieran enfrentar los países ACP y que no imponga requisitos demasiado engorrosos a los usuarios de dichos países.

Tabla 5: Resumen de la cláusula de salvaguardia de un AAE, texto del CARIFORUM
(Énfasis añadido)

| Justificación | Medida | Procedimiento | Condiciones | Órgano supervisor |
|---|---|---|---|--|
| Las importaciones causan o amenazan con causar: - graves daños a la industria nacional que produce un producto igual o directamente competitivo; - perturbaciones sectoriales, en particular si dan lugar a <i>grandes</i> problemas sociales o un <i>serio</i> deterioro económico; - perturbaciones en los mercados agrícolas; | (a) suspensión de la reducción arancelaria (b) aumento de los derechos de aduana al nivel NMF consolidado en la OMC (c) introducción de contingentes arancelarios | - Examen por ambas partes - Si no se llega a una decisión al cabo de 30 días, la parte importadora podrá aplicar una medida de salvaguardia. - Se requiere notificación. - Vigilancia - Circunstancias excepcionales: medidas dispuestas hasta por 180 (UE) o 200 días sin seguir los procedimientos cuando <i>'la demora cause</i> | - Obligación de considerar <i>soluciones</i> alternativas - Los derechos de salvaguardia no excederán lo que sea "necesario para reparar o prevenir los daños o perturbaciones graves" (Principios de necesidad & proporcionalidad) - Aplicado para 2+2 (UE) o 4+4 años (CARIFORUM) - Prórrogas sólo en circunstancias excepcionales con | - Comité de Comercio y Desarrollo CARIFORUM-CE - Consejo del AAE (África Oriental y Meridional y la Comunidad del África Oriental) - Comité de Comercio (Papua Nueva Guinea) - Comité del AAE (Côte d'Ivoire) - Comité del AAE (Ghana) |

¹⁵ GATT art. XIX, Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, y art. 5 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

¹⁶ En el último decenio ningún país ACP signatario del AAE ha notificado a la OMC una sola medida de salvaguardia. *WTO Secretariat announces latest statistics on safeguards actions*, WTO News Item, 7 de noviembre de 2007. Disponible en: http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/safeg_nov07_e.htm

| | | | | |
|---|--|-----------------------|---|--|
| <p>- amenazas o perturbaciones a una industria incipiente (recurso limitado a los próximos 10 años) y - dificultades en la disponibilidad o el acceso a los alimentos y grandes dificultades.</p> | | <p><i>daños'.</i></p> | <p>el compromiso de su eliminación gradual - Si la prórroga se excede de un año, deberá contener elementos claros que conduzcan progresivamente a su eliminación.</p> | <p>- Comité del AAE (Camerún) - Comité de Ejecución (SACU + Mozambique)</p> |
|---|--|-----------------------|---|--|

25. En este sentido, cabe destacar varias restricciones, condiciones o limitaciones del mecanismo propuesto. La cláusula específicamente:

- Impone la obligación de considerar "*soluciones*" alternativas a un problema (no medidas correctivas). Ello coloca una carga sobre los Gobiernos de los países ACP para que demuestren cuáles opciones alternativas fueron analizadas y por qué fueron descartadas;
- Crea condiciones acumulativas, como en 2(b), que requieren la existencia de perturbaciones en un sector y la amenaza de "*grandes*" problemas sociales o "*serio*" deterioro económico;
- Limita el uso de la cláusula de salvaguardia para la protección de industrias incipientes solamente a los próximos 10 años y esta limitación no está sujeta a consultas específicas al final del período para evaluar si resulta apropiado mantener por un período más prolongado esta justificación para invocar la cláusula;
- Limita la noción de industria incipiente a las industrias existentes (incipientes o no). Con todo, está claro que no cubre el caso donde las importaciones demoren o impidan el desarrollo de una industria que todavía no existe (un concepto afín con el de retraso importante en la creación de una rama de producción en virtud de las normas antidumping de la OMC).
- Impone trabas innecesarias para acceder al recurso de medidas de salvaguardia en caso de dificultades relativas a la disponibilidad o acceso a los alimentos (seguridad alimentaria). En realidad, las condiciones acumulativas requieren problemas de "*disponibilidad*" de alimentos y la ocurrencia o amenaza de "*grandes dificultades*";
- Limita las medidas de salvaguardia a un aumento de los derechos de importación solamente hasta el nivel del tipo consolidado en régimen NMF en la OMC. Si bien tiene lógica (dado que es una salvaguardia bilateral y no multilateral), ello podría restringir seriamente las medidas correctivas que las salvaguardias del AAE pueden proporcionar en circunstancias específicas, en particular después de la aplicación de la reducción de los aranceles en régimen NMF negociada en la Ronda de Doha de la OMC.

- Requiere que las medidas aplicadas por más de un año contengan "*elementos claros*" que conduzcan a su eliminación gradual (p. ej. un programa para la eliminación de una medida y regresar al tipo de derecho a la importación convenido en el AAE. Esta obligación puede resultar engorrosa dado que tiene que negociarse y acordarse por ambas partes.

26. Resulta interesante notar que la UE se ha reservado para sí el recurso de un mecanismo de salvaguardia más poderoso para los productos del azúcar. De hecho, el párrafo 6 del Anexo 1 relativo a las medidas de transición para la liberalización de las importaciones de azúcar a la UE identifica las circunstancias específicas que pueden justificar la imposición de una medida de salvaguardia. Al estipular el nivel de caída del precio del azúcar en el mercado de la UE y al requerir que ocurra una caída de los precios sólo durante dos meses consecutivos, el Anexo crea las condiciones para una activación automática de las medidas de salvaguardia. A pesar de que el mecanismo está muy circunscrito (pocas líneas arancelarias), lo que debe notarse es que no existe, respecto de las medidas correctivas, un nivel similar de certeza en el mecanismo general de salvaguardia disponible para el CARIFORUM u otros países ACP.

27. En el contexto de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura, un gran grupo de países en desarrollo, incluidos los ACP, han insistido en la necesidad de introducir un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) como parte del Acuerdo sobre la Agricultura revisado. La necesidad de dicho mecanismo para los países en desarrollo ha sido reconocida por la totalidad de los Miembros de la OMC y ya se ha asegurado su incorporación en un acuerdo revisado.

28. Los Miembros de la OMC ya han definido las características clave de este mecanismo. Un elemento fundamental convenido es su carácter automático, lo que quiere decir que el país en desarrollo importador no necesita probar el daño o la existencia de cualquier otra circunstancia para invocar el mecanismo. Habida cuenta de las asimetrías que contraponen la capacidad de negociación, administrativa e investigativa de los Estados ACP y de la UE, el carácter automático constituye un elemento fundamental que garantiza la simplicidad y accesibilidad del mecanismo de salvaguardia.

29. Adicionalmente, el MSE de la OMC estará a disposición exclusiva de los países en desarrollo. Por el contrario, el acceso a la salvaguardia especial de agricultura (artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura), que existe actualmente, está a punto de expirar para los países desarrollados, incluida la UE.

30. Los elementos de la propuesta de un MSE de la OMC presentada por los países en desarrollo en la Ronda de Doha pudieron incluirse útilmente en los AAE sin comprometer la compatibilidad de estos acuerdos con las normas de la OMC. En ambos casos, el carácter automático de la medida de salvaguardia y la aplicación asimétrica sería de utilidad para muchos países ACP, en especial, tomando en cuenta las grandes disparidades en las condiciones del sector de la

agricultura en los países ACP y la Unión Europea. Los países ACP, por tanto, podrían analizar la introducción de dicho mecanismo en los AAE, en la medida en que la cobertura de los productos en los acuerdos incluya los productos agrícolas.

III. ANÁLISIS DE CIERTAS REPERCUSIONES PARA EL DESARROLLO

31. El nivel de apertura de mercado que requieren los AAE, la inclusión de disposiciones específicas relativas al comercio de mercancías, así como el hecho de que varios acuerdos fueron rubricados por países individuales (en contraposición a regiones) puede tener como resultado serias dificultades de aplicación y ajuste para los Gobiernos de los países ACP y los sectores productivos. La aplicación de los textos rubricados tiene posibilidades de incidir directamente, en particular, sobre:

- a. los ingresos fiscales;
- b. el espacio normativo con que cuentan los Gobiernos de los países ACP para promover objetivos de políticas públicas tales como la diversificación económica, la promoción de nuevas industrias, y la seguridad alimentaria; y
- c. la capacidad de los países ACP de perseguir objetivos de integración económica regional.

32. Por ende, la aplicación de los AAE no sólo puede traer como resultado consecuencias perjudiciales o imprevistas para el desarrollo de los Estados ACP, sino que, de hecho, puede invalidar los objetivos de desarrollo que defienden esos textos.

A. Pérdidas de ingresos fiscales

33. Existe un nivel razonable de concienciación acerca de los posibles efectos financieros que podría tener la eliminación de aranceles al amparo del AAE sobre los Gobiernos de los países ACP de recursos limitados que son particularmente dependientes de los derechos de aduanas¹⁷. Durante el curso de las negociaciones, la UE ha llegado a reconocer estas dificultades y se ha ofrecido a cooperar mediante instrumentos financieros y no financieros para absorber el "efecto fiscal neto"¹⁸ de los AAE. En este sentido, las dificultades para los negociadores de los países ACP han consistido en:

- a. el modo de identificar y proteger las líneas arancelarias más

¹⁷ Para un análisis detallado de las consecuencias fiscales que podrían tener los AAE, sírvase referirse, por ejemplo, a "EPA Fact Sheet 3: Trade liberalisation and the difficult shift towards reciprocity in the EPAs", South Centre, (2007), disponible en: <http://www.southcentre.org/TDP/newpublistothers.htm>

¹⁸ Véase, por ejemplo, la declaración reformulada tras la reunión de negociadores principales de la UE y África Occidental sobre el particular, donde la UE acuerda "contribuir significativamente a absorber el efecto fiscal neto como resultado de la liberalización alcanzada en virtud del AAE en complementariedad plena con reformas fiscales", disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133250.pdf

- sensibles que constituyen fuentes de ingresos fiscales y la manera de valorar los volúmenes de ayuda y la magnitud de las reformas necesarias para formular solicitudes específicas a la UE;
- b. el modo de ordenar las reformas fiscales y la eliminación de aranceles de manera que la base fiscal y el régimen tributario de los Gobiernos de los países ACP sea lo suficientemente amplio y sostenible para absorber sin contratiempos el déficit en el cobro de derechos de aduanas durante el proceso de reducción y eliminación de aranceles; y,
 - c. el modo de asegurar la disponibilidad de instrumentos de cooperación financieros y no financieros en los AAE a fin de nivelar el proceso obligatorio de eliminación de aranceles según un calendario preestablecido con los compromisos de la UE de realizar el máximo empeño en materia de asistencia.

34. La medida en que los AAE suscritos responden a estas preocupaciones varía. En tanto que el tema del efecto fiscal de los AAE está reconocido explícitamente, el tratamiento real que dan a los problemas no es satisfactorio. En primera instancia, con relación con el inciso (a), el texto del CARIFORUM incluye unas pocas medidas paliativas dignas de mencionar.

- Los países de CARIFORUM han establecido su calendario para la reducción y eliminación de aranceles que toma en cuenta la sensibilidad fiscal de las líneas arancelarias de los países de la región.
- La eliminación de aquellos instrumentos en frontera importantes desde un punto de vista fiscal es progresiva: no sólo mediante un período de 25 años para los derechos de importación, sino también mediante un período limitado (3 años) para la eliminación de impuestos a la exportación. Además, los países del CARIFORUM obtuvieron una exención de 10 años para la aplicación de ciertos impuestos que gravan la importación (distintos a los derechos de importación) siempre que dichos impuestos ya se hubieren aplicado en la fecha de la firma del AAE y a todas las importaciones (no sólo a las de la UE).
- El nivel de derechos de aduana convenido en virtud de los AAE (cláusula para el mantenimiento del *status quo*) puede alterarse tras la aprobación del Comité de Comercio y Desarrollo CARIFORUM - CE por solicitud de los Miembros caribeños más pobres¹⁹. No obstante, cabe señalar que ello crea una flexibilidad en relación con el tipo de un arancel específico a la importación, pero no comprende la posibilidad de prorrogar más el período para las reducciones arancelarias.

35. En segundo lugar, sin embargo, los textos suscritos a finales de 2007 no establecen vínculos formales entre las reformas fiscales y las reducciones arancelarias [inciso (b)]. Los Gobiernos de los países ACP que hayan rubricado

¹⁹ Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Saint Kitts y Nevis (Parte II, Título I, Capítulo I, Art. 9).

un acuerdo necesitan, presumiblemente, utilizar la moratoria de uno o dos años antes de comenzar las reducciones arancelarias y los años subsiguientes de reducciones graduales para emprender las reformas necesarias. En este sentido, dos elementos hubieran mejorado significativamente los AAE:

- una cláusula, con sujeción a los procedimientos establecidos por el mecanismo de salvaguardia del AAE o independiente del mismo, que diera la posibilidad de suspender el calendario de liberalización arancelaria con respecto a las líneas sensibles desde el punto de vista fiscal cuando se prevean importantes déficits fiscales; y
- un calendario de liberalización condicional por etapas, que incorpore la necesidad de alcanzar puntos de referencia de desarrollo claros antes de pasar a la siguiente fase de liberalización. Este tipo de mecanismo había sido evocado por algunas regiones ACP pero no se incluyó en ninguno de los textos concluidos.

36. Finalmente, y quizás lo más sorprendente, las disposiciones destinadas a brindar asistencia financiera o no financiera como apoyo a las reformas fiscales son muy limitadas y no crean obligaciones claras para la UE. Tal "máximo empeño" o texto no vinculante contrasta con las claras obligaciones que pesan sobre los países ACP en relación con la eliminación de aranceles, otros gravámenes o derechos e impuestos a la exportación. En el texto del Caribe, por ejemplo, la creación de capacidades y desarrollo de las instituciones con el objetivo de mejorar la administración tributaria queda claramente identificada como una prioridad para la cooperación (Parte I, art. 8) pero el artículo donde se explican en detalle las modalidades de dicha cooperación (Parte II - Título 1, Capítulo 1 - Artículo 14) limita el alcance de la cooperación únicamente a la asistencia técnica y medidas generales de desarrollo de la capacidad (posiblemente, por ejemplo, un intercambio de información relativo a las mejores prácticas). Ese tipo de expresión parece excluir la asistencia financiera, como por ejemplo, apoyo presupuestario temporal.

Recuadro 3: Cooperación en cuestiones fiscales, AAE del CARIFORUM

Parte I - Artículo 8 (ii): Prioridades en materia de cooperación

la prestación de ayuda para el desarrollo de capacidades e instituciones en materia de reforma fiscal a fin de reforzar la administración fiscal y mejorar la recaudación tributaria con objeto de pasar de la dependencia de los aranceles y otros derechos y gravámenes a otras formas de imposición indirecta,

Parte II, Título 1, Capítulo 1 - Artículo 22: Cooperación

1. Las Partes reconocen la importancia de la cooperación para reforzar la administración fiscal y mejorar la recaudación tributaria.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, las Partes convienen en cooperar, incluso facilitando apoyo, en los ámbitos siguientes:

- a) asistencia técnica en el ámbito de la reforma fiscal con objeto de pasar de la dependencia de las tasas y demás gravámenes a otras formas de imposición indirecta, y*
- b) desarrollo de las capacidades e instituciones respecto a las medidas contempladas en la letra a)*

37. Esto también es preocupante toda vez que la experiencia empírica ha demostrado que incluso después de las reformas fiscales los gobiernos, como regla general, no pueden recuperar la totalidad de los recursos que percibían anteriormente mediante los aranceles²⁰.

B. Espacio normativo para aplicar políticas de desarrollo

38. Las negociaciones de tratados de libre comercio, a causa de que tienen como objetivo la liberalización del comercio a partir de la eliminación de obstáculos comerciales, necesariamente implican algún grado de pérdida del espacio normativo (Recuadro 4). No obstante, el grado en que las negociaciones comerciales internacionales puedan restringir o prohibir el uso de instrumentos normativos varía de un tratado al otro. Como ya se ha planteado en relación con los AAE rubricados en las últimas horas de 2007, el alcance y contenido de los textos comprende un nivel de liberalización que va mucho más allá

Recuadro 4: Espacio normativo: geometría variable y libre opción

El universo de medidas normativas existente en cuestión de desarrollo varía considerablemente entre los países. Las opciones se podrán reducir o potenciar en función de los recursos políticos, financieros, humanos, institucionales, de infraestructura y ambientales que estén disponibles en el país. En el caso de muchos países en desarrollo, las limitaciones internas de estos recursos a menudo reducen sus posibilidades de medidas normativas. Estas opciones normativas pueden a veces verse limitadas por varias obligaciones dimanantes de compromisos internacionales.

Por este motivo, el espacio normativo es cuestión de libre opción. Para los países en desarrollo, se trata de su libertad de elegir la mejor combinación posible de políticas para alcanzar un desarrollo económico sostenible y equitativo habida cuenta de sus condiciones únicas. Ello refleja la idea de que los gobiernos deben tener margen de acción para evaluar las ventajas y desventajas de los beneficios de aceptar las normas internacionales y las limitaciones que suponen dichas normas sobre la capacidad normativa nacional.

Fuente: *Espacio normativo para el desarrollo del Sur*, Centro del Sur (2005), disponible en:

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=332&Itemid=67&lang=es

de lo puramente exigido por las normas del comercio multilateral (el aspecto OMC *plus*). Por consiguiente, la pérdida del espacio normativo que suponen los AAE no tiene precedentes para los gobiernos de los países ACP que rubricaron esos acuerdos.

39. En realidad, los AAE no sólo requieren la eliminación gradual sino completa de los derechos de importación en el grueso de las líneas arancelarias (90 por ciento de las líneas para el texto del CARIFORUM). También requieren la eliminación (o mantenimiento del *status quo*) de los impuestos a la exportación y

²⁰ El impuesto al valor añadido ha podido compensar solamente del 45 al 60 por ciento del ingreso perdido a partir de la liberalización comercial en los países de ingresos medianos y sólo alrededor del 30 por ciento del ingreso perdido en los países de bajos ingresos. The Least Developed Countries Report, UNCTAD (2006) en la pág.107.

otros gravámenes. Como estas medidas constituyen algunos de los instrumentos normativos utilizados con mayor frecuencia en la aplicación de políticas económicas y de desarrollo sectorial, los AAE imponen restricciones reales a la reglamentación del comercio de mercancías²¹.

i. Desarrollo industrial y diversificación económica

40. Por ejemplo, se ha notado que la explicación para la designación de productos sensibles (mayores períodos de aplicación) o listas de exclusión consistía en gran medida de consideraciones estáticas, a saber, la sensibilidad comercial de industrias actuales. No se conservaba la protección arancelaria (mediante productos sensibles o excluidos) para sectores industriales o manufactureros prometedores donde todavía no existía producción. Esto significa que las políticas futuras para promover el desarrollo de nuevos sectores productivos no podrán incorporar un elemento selectivo de protección arancelaria, propio de estas políticas y utilizado ampliamente en el pasado por los países desarrollados de la actualidad²².

41. Aunque la política arancelaria no es el único mecanismo con que cuentan los gobiernos para ayudar al desarrollo industrial, sí puede desempeñar un papel importante dentro de las estrategias de políticas del gobierno, en particular en los países con limitación de recursos cuyo acceso a otros instrumentos es insuficiente. Por ejemplo, los países ACP normalmente no tienen recursos para subvencionar su producción o para respaldar los ingresos de sus productores. Los aranceles, en contraposición, son fáciles de establecer y administrar y pueden resultar efectivos a la hora de proteger los sectores o productos prioritarios. Estas restricciones podrían ser más significativas dado que otros instrumentos utilizados para aplicar las políticas de diversificación económica e industrialización (p. ej. competencia) podrían ser objeto de nuevas restricciones en el contexto de las negociaciones de un AAE (en virtud de la cláusula de aplazamiento).

42. En este sentido, los aspectos de los AAE actuales en relación con la diversificación económica, por lo general, y la industrialización, en lo particular,

²¹ Se puede observar, por ejemplo, que la insistencia europea de prohibir o imponer una congelación de la utilización de los impuestos a la exportación fue uno de los elementos que entorpeció que Namibia originalmente firmara un AAE provisional. Para varios gobiernos, la preocupación acerca de los impuestos a la exportación no se limita a la cuestión fiscal sino que abarca una importante dimensión normativa dentro de las políticas que tienen como objetivo estimular el movimiento ascendente en la cadena de valor. Namibia solamente firmó el acuerdo después de que se reservó el derecho de no aplicarlo en caso de que la prohibición no se levante, entre otras cosas. Sírvase ver “*EPA negotiations, SADC configuration: Executive brief*”, CTA (2008) para un análisis. También refiérase al *Statement by Namibian Ministry of Trade and Industry on the initialling of an interim EPA* (13 de diciembre de 2007) http://www.acp-eu-trade.org/library/files/MTI_EN_131207_MTI_Media-release.pdf

²² Acerca de la utilización selectiva de aranceles por los países desarrollados y en desarrollo, véase, por ejemplo: “*¿Por qué los países en desarrollo necesitan aranceles? Cómo las negociaciones de la OMC sobre el AMNA podrían privar a los países en desarrollo del derecho a un futuro*”, Centro del Sur (2005), disponible en http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=254&Itemid=67&lang=es

constituyen una oportunidad perdida para abordar algunas de las dificultades reales que enfrentan los países ACP, específicamente los países africanos, en la promoción del sector manufacturero y el valor añadido. Por otra parte, constituyen una oportunidad perdida para fortalecer el Plan de Acción de la Unión Africana con el objetivo de acelerar el Desarrollo Industrial de África²³.

43. Cabe subrayar que los textos rubricados tenderán a reforzar las condiciones tradicionales de intercambio entre los países ACP y la UE. En otras palabras, los textos mejoran (ligeramente) las condiciones de acceso a los mercados para los productos básicos agropecuarios primarios (p. ej. azúcar, ron, carne bovina) aunque también aumentan la permeabilidad de los mercados de los países ACP a productos industriales o procesados europeos con mayor valor añadido. Treinta años de trato arancelario preferencial no han sido suficientes para fomentar un aumento de las exportaciones manufactureras o procesadas de los Estados ACP a la UE. Ello refleja el hecho de que los obstáculos no arancelarios que persisten también funcionan como obstáculos a los mercados (p. ej. medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio). Ello también refleja el hecho de que los países podrán simplemente no aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados por falta de capacidad productiva, destacando la necesidad de políticas dirigidas y específicas a los sectores o de apoyo firme. No obstante, las disposiciones de los AAE sobre las medidas no arancelarias y la promoción sectorial son poco sólidas. Ello es una fuente de preocupación no sólo en cuanto a la orientación general que pueda tomar el desarrollo económico en las regiones ACP, sino porque constituye una fuente real de preocupación para productores menos competitivos de bienes procesados que podrían afrontar dificultades debido a una mayor competencia de las importaciones. Dado que la creación de un instrumento para la diversificación económica impulsaba las negociaciones de AAE, los resultados del AAE podrían ir en contra de sus objetivos imputados.

44. En realidad, cabe señalar que, mientras la región del Caribe necesitará aplicar sus compromisos de reducción arancelaria durante un largo período de tiempo, la transformación del sector productivo de la región dependerá de la capacidad del sector privado y los actores gubernamentales de promover mayor competitividad en la región antes de que finalice el proceso de eliminación de aranceles. Los períodos de aplicación más largos no son de utilidad a menos que los gobiernos puedan darle un uso útil al tiempo adicional. Es en este sentido que el acceso fácil y seguro a un mecanismo de salvaguardia reviste importancia. Además, pudiera haber sido estratégico incorporar puntos de referencias relativos al desarrollo a fin de examinar los efectos de la aplicación del AAE en los países signatarios. También implica que la prestación de asistencia financiera por parte de la UE y los esfuerzos regionales en pos de movilizar a los sectores

²³ Véase, por ejemplo, los objetivos específicos del Plan de Acción que se reiteraron en la Cumbre de la Unión Africana (enero – febrero 2008) en la Declaración sobre el Desarrollo Industrial de África de la UA, disponible en http://www.africaunion.org/root/au/Conferences/2008/january/summit/docs/decisions/Assembly_Decisions_171-191.pdf

productivos prioritarios determinarán en buena medida la utilidad de períodos de aplicación más largos.

ii. Protección agrícola y seguridad alimentaria

45. En lo que respecta los sectores prioritarios, una gran preocupación de todos los países ACP, incluidos los Estados del CARIFORUM, ha sido la protección de los productos agropecuarios de la competencia europea. Ello ha motivado la exclusión de muchos, a veces la mayoría, de los productos agropecuarios de las listas del AAE. Los efectos en la agricultura –y por ende en el sustento de la vida rural– podrían, de hecho, ser reales porque el sector rural en la mayoría de los Estados ACP opera con altos costos de producción, carece de economías de escala para competir con grandes productores y, lo que es preocupante, a menudo experimenta un declive de la productividad como lo demuestra la importancia de las importaciones agrícolas en el comercio agrícola total (Tabla 6 para los países del CARIFORUM) y por la frecuencia de los aumentos rápidos de las importaciones (Tabla 7 para los países ACP en general). La producción agropecuaria y la seguridad alimentaria en África son temas de especial preocupación.

Tabla 6: Importaciones agrícolas dentro del comercio agrícola total (promedio para 2001-2003), países de CARIFORUM

| | Importaciones | Exportaciones | Razón importaciones / comercio total |
|------------------------------|---------------------------------|---------------|--------------------------------------|
| | (millones de dólares de EE.UU.) | | |
| Antigua y Barbuda | 30 | 1 | 0,97 |
| Bahamas | 249 | 45 | 0,85 |
| Barbados | 169 | 71 | 0,71 |
| Belize | 70 | 118 | 0,37 |
| Dominica | 29 | 15 | 0,66 |
| Granada | 35 | 18 | 0,66 |
| Guyana | 90 | 177 | 0,34 |
| Jamaica | 455 | 289 | 0,61 |
| Saint Kitts y Nevis | 41 | 7 | 0,86 |
| Santa Lucía | 69 | 32 | 0,68 |
| San Vicente y las Granadinas | 40 | 27 | 0,6 |
| Suriname | 93 | 28 | 0,77 |
| Trinidad y Tobago | 372 | 193 | 0,66 |
| CARICOM | 1 742 | 1 020 | 0,63 |
| República Dominicana | 798 | 604 | 0,57 |

| | | | |
|---|---------|---------|------|
| Haití | 419 | 20 | 0,96 |
| CARIFORUM | 2 959 | 1 644 | 0,64 |
| PMA | 10 208 | 4 734 | 0,68 |
| Países en desarrollo | 157 895 | 154 707 | 0,51 |
| Fuente: Deep Ford, J.R., dell' Aquila, Cresenzo and Conforti, Piero. <i>Agricultural Trade Policy and Food Security in the Caribbean</i> . FAO, 2007 | | | |

Tabla 7: Aumento rápido de las importaciones agrícolas en varios países ACP²⁴

| No. de aumentos repentinos 1982-2003 | Países ACP afectados |
|---|---|
| 70-79 | Angola, Botswana, Cabo Verde, Comoras, Etiopía, Guinea, Haití, Liberia, Mozambique, Papua Nueva Guinea y República Democrática del Congo, República Dominicana y Rwanda |
| 80-89 | Burkina Faso, Camerún, Madagascar, Malí, Níger, República del Congo, Senegal, Sudán, Togo y Uganda |
| 90-99 | Benin, Mauritania, República Centroafricana, Tanzania y Zambia |
| 100-130 | Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria y Zimbabwe |
| 120-129 | Comoras, Côte d'Ivoire, Egipto, Madagascar, Santa Lucía, Swazilandia y Tuvalu |
| 130-139 | Barbados, Cuba, Malawi, Mauritania, Rwanda y Senegal |
| 140-170 | Angola, Benin, Botswana, Camerún, Cabo Verde, Gabón, Gambia, Ghana, Haití, Liberia, Mauricio, Papua Nueva Guinea, República del Congo, Togo, Trinidad y Tobago y Zimbabwe |
| Fuente: <i>Aumentos repentinos de las importaciones: ¿cuál es su frecuencia y cuáles son los países y los productos básicos más afectados?.</i> FAO (2006) | |

46. Por otra parte, aún cuando la UE ofrecía eliminar las subvenciones a la exportación para los productos agrícolas liberalizados en virtud de los AAE, se negaba a analizar las subvenciones internas, las que podrían resultar igualmente perjudiciales para los países ACP. Sin embargo, en el AAE del CARIFORUM la mayoría de los productos fuertemente subvencionados en virtud de la Política Agrícola Común (PAC) fueron excluidos de los compromisos de liberalización²⁵.

²⁴ Los aumentos rápidos de las importaciones definidos como una desviación del 30 por ciento de un promedio móvil de tres años (las cuatro primeras filas) o calculado a partir de la metodología de volumen de la OMC para las disposiciones de salvaguardia especial (las tres últimas filas).

²⁵ Los productos sujetos a las mayores subvenciones en Europa (ayuda a productos específicos del compartimiento ámbar que distorsionan el comercio 2001-2002 y 2003-2004) son: carne bovina y azúcar blanca seguidos de: mantequilla, aceite de oliva, manzanas, tomates, cebada, leche en polvo

Una excepción, por ejemplo, es la leche en polvo descremada, la que ha sido excluida de la oferta de acceso a los mercados de la Comunidad del Caribe (CARICOM) pero que será liberalizada por la República Dominicana²⁶.

C. Integración regional

47. A pesar de la intención de utilizar el proceso de negociación de AAE como un instrumento catalizador a fin de fortalecer los procesos de integración económica regionales, la conclusión de los AAE provisionales por estados ACP individuales puede traer como consecuencia el efecto contrario, en particular en el África.

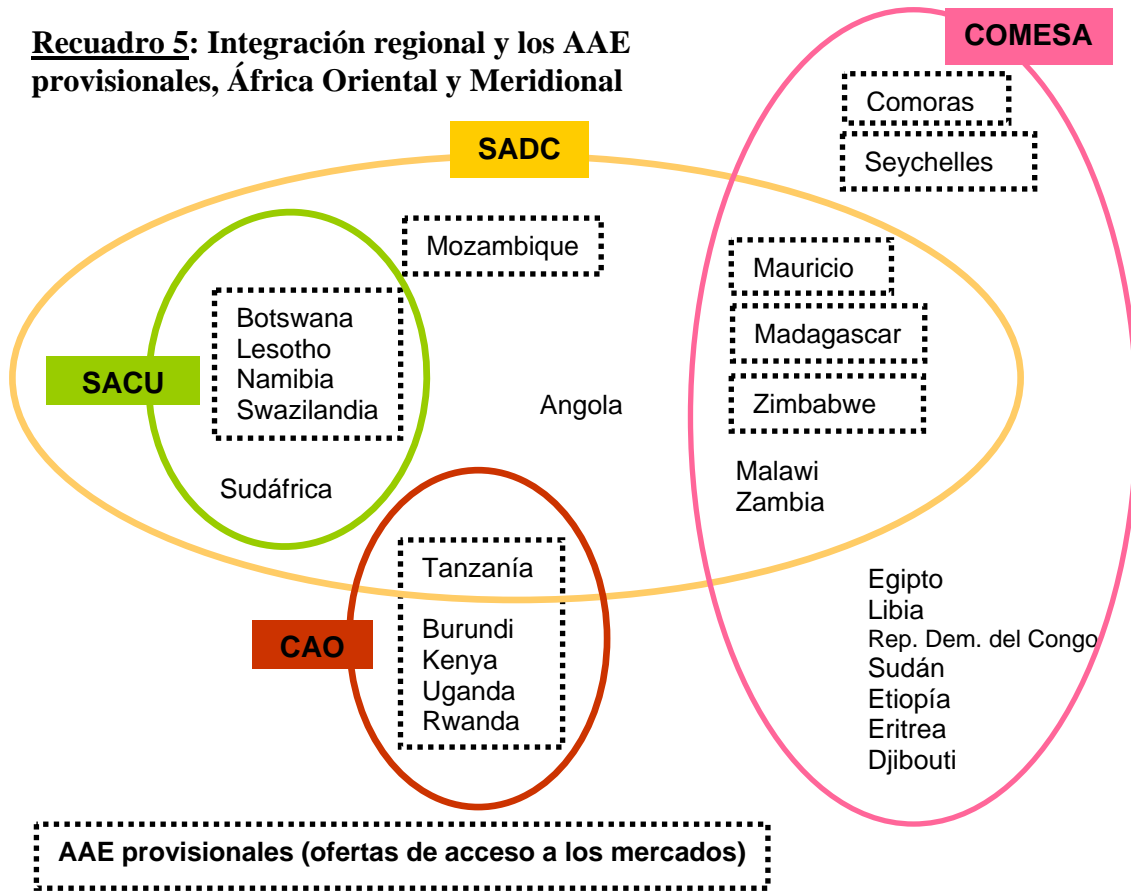
48. De hecho, sólo la Comunidad del África Oriental y el CARIFORUM han mantenido una configuración coherente, lo que se corresponde con los esfuerzos de integración en curso. No obstante ello, en el caso de la Comunidad del África Oriental, los efectos de un AAE provisional por separado son más difíciles de evaluar porque algunos Estados Miembros de la Comunidad del África Oriental también participan en otros procesos de integración regionales, como es el caso de Tanzania, que es miembro de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, y el de Burundi, Kenya, Rwanda y Uganda, que también son miembros del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA). De ahí, los planes para el establecimiento de un mercado común y unión aduanera entre los países del COMESA se han visto en un peligro singular por la conclusión de un acuerdo por separado por parte de los países de la Comunidad del África Oriental así como algunos Estados Miembros del COMESA (Recuadro 5).

49. Un efecto conexo es que existen posibilidades reales de que los acuerdos suscritos tengan una incidencia directa en los países que han tomado la decisión de no rubricar un AAE provisional con la UE. Desde luego, este es el caso en que se han afectado los planes de integración regional, aunque también cuando ya se ha establecido un mercado común o una unión aduanera y un miembro del grupo suscribe el acuerdo a título individual.

descremada y trigo blando. Fuente: Kasteng, Jonas. *Agriculture and Development in the EPA negotiations*. Swedish Board of Agriculture, diciembre de 2006.

²⁶ Las condiciones de acceso a los mercados para las importaciones de leche en polvo de la UE a la República Dominicana están sujetas a un Apéndice al Anexo 2 aparte. El Apéndice estipula la liberalización de tres productos de leche mediante un aumento gradual en los contingentes arancelarios por la República Dominicana en un plazo de 15 años.

Recuadro 5: Integración regional y los AAE provisionales, África Oriental y Meridional



50. Se trata, en particular, de los casos del África Occidental y Central. En el África Occidental, Côte d'Ivoire suscribió un AAE provisional a pesar de ser miembro de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) (una unión aduanera). En el África Central, el Camerún rubricó un acuerdo pese a ser miembro de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC). Esto significa que, a menos que se restablezcan los controles fronterizos entre los miembros de la UEMAO o CEMAC, existen posibilidades de que los esquemas de liberalización convenidos con arreglo a los AAE incidan directamente en los países vecinos que decidieron no firmar un acuerdo. En otras palabras, una vez que se reduzcan los derechos sobre las importaciones Europeas a Côte d'Ivoire, los productos europeos podrán circular sin restricciones en la UEMAO o CEMAC respectivamente, a menos que otros Estados partes en dichos acuerdos puedan controlar los productos de importación en la frontera y percibir los derechos correspondientes por los productos que proceden de la UE. Habida cuenta de la porosidad de las fronteras debido al contrabando, las limitaciones de personal y la deficiente administración de aduanas, hay posibilidades reales de que los productos de la UE circulen libremente en los países que no hayan firmado un AAE provisional.

51. En el caso de los países del CARIFORUM, pueden presentarse problemas similares debido a las pocas diferencias en la oferta que la UE realizó a la región en cuestiones de acceso a los mercados. En realidad, aunque los países caribeños

firmaron un solo AAE, hay algunas divergencias en los tipos de base convenidos por algunos países, lo que implica que durante el período de aplicación se podrán aplicar diferentes tipos arancelarios al mismo producto de la UE en función del mercado de entrada en la región del Caribe²⁷.

52. Por añadidura, y más problemáticos, son los ejemplos específicos (125 líneas arancelarias) en que los productos excluidos de los AAE por los países de la CARICOM fueron objeto de compromisos de liberalización por la República Dominicana (Tabla 8). El *Acuerdo para el establecimiento del Área de Libre Comercio* entre los países de la Comunidad del Caribe y la República Dominicana, formalizado el 22 de agosto de 1998, ha liberalizado el comercio en la región (con algunas excepciones) y cuenta con normas de origen para los productos que circulan en la región. Esto, de conjunto con el hecho de que los países del CARIFORUM en lo fundamental son islas con una capacidad razonable de administración de aduana, reduce la probabilidad de que los productos de la UE circulen libremente a pesar de la negociación de restricciones. Sin embargo, la frontera entre la República Dominicana y Haití, el único país menos avanzado de la región, puede constituir una fuente de preocupación durante el período de aplicación (si los tipos de bases son diferentes) o posterior a la aplicación (para los productos excluidos de un lado de la frontera pero no del otro).

Tabla 8: Calendario de eliminación de aranceles CARICOM - República Dominicana, ejemplos

| Línea arancelaria | | CARICOM | | República Dominicana | |
|-------------------|------------------------------------|------------|--------------|----------------------|--------------|
| HS6 | Descripción | Aplicación | Tipo de base | Aplicación | Tipo de base |
| 0306.13 | quisquillas y camarones congelados | Excluido | | 10 años | 20% |
| 8450.12 | Máquinas para lavar ropa | 25 años | 25% | Cero | |

IV. MEJORAS Y ENSEÑANZAS QUE SE PUEDEN EXTRAER

53. Los AAE que ya han suscrito los países del CARIFORUM y otra veintena de países ACP crean un precedente ineludible y constituyen un modelo para todos los otros países ACP que participan en el proceso de negociación de AAE.

²⁷ La República Dominicana otorgó a la UE un acceso similar al de los EE.UU. en virtud del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA), con muy pocas excepciones. Ello es equivalente a un mayor grado de apertura del mercado que lo que ofrecen los países de la CARICOM. Véase por ejemplo, el discurso pronunciado por el embajador de la República Dominicana en Bruselas en relación con la conclusión de un AAE en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137755.pdf

Por este motivo, resulta de vital importancia que los textos se mejoren en la mayor medida posible antes de su firma, notificación a la OMC o aplicación definitiva. Como se ha señalado anteriormente, hay varios cambios posibles que se pueden realizar en los textos a fin de mejorar significativamente su incidencia en la esfera del desarrollo. Ello es coherente con las numerosas llamadas recientes de los gobiernos africanos, la Unión Africana y grupos de la sociedad civil de los países ACP y de Europa para que se efectúe una revisión de los textos²⁸.

54. Entre las posibles mejoras figuran (i) eliminar las medidas que no son necesarias para garantizar la compatibilidad con la OMC y que son cuestionables desde el punto de vista del desarrollo o de la integración regional; (ii) mejorar el texto para volver a ganar margen de actuación dentro de los límites de la compatibilidad con la OMC y (iii) dar uniformidad a todos los textos con las mejores condiciones negociadas por la UE con las regiones específicas.

i. Eliminación de las disposiciones perjudiciales no necesarias para la compatibilidad con la OMC

55. Entre la lista no exhaustiva de cláusulas controvertidas desde el punto de vista del desarrollo o la integración regional de los países ACP, figuran:

- a. Cláusula NMF con respecto a terceros: Estas cláusulas no son necesarias y, a decir verdad, pueden ser incoherentes con el espíritu de ciertas flexibilidades de la OMC. En caso de incluirse, su alcance puede excluir a otros países ACP o de África (p. ej. el texto de la CAO) o puede enmendarse para que no requieran la extensión automática de los beneficios sino simplemente se sostengan consultas acerca de la factibilidad de la extensión de un trato más favorable a cada uno (sólo para las partes de Sudáfrica - UE en el texto SADC).
- b. Cláusula del mantenimiento del *status quo*: Las normas de la OMC estipulan que la liberalización debe tener lugar durante un período razonable de tiempo; ahora bien, no contienen ninguna obligación que impida a los países cumplir con sus compromisos al final de los períodos establecidos ni utilizar la protección arancelaria selectiva (dentro de los límites de los tipos NMF) a lo largo del período de aplicación.
- c. Restricciones de los impuestos a la exportación: Los impuestos a la exportación no están prohibidos al amparo de los acuerdos de la OMC y, a pesar de las presiones en pos de restricciones en este sentido, los países en desarrollo miembros de la OMC han resistido aduciendo que estas medidas son necesarias para su desarrollo. No hay motivos para restringir el acceso a estos instrumentos de

²⁸ La Unión Africana, por ejemplo, llamó “al examen de los AAE provisionales, a tono con las preocupaciones planteadas por los jefes de Estado africanos durante la Segunda Cumbre África – UE”; declaración de la UA sobre los AAE. Véase nota al pie 23, supra.

conformidad con un acuerdo que pretende fomentar el desarrollo y la diversificación económica.

- d. Libre circulación: Aun cuando los AAE ciertamente deberían aspirar al libre movimiento de bienes liberalizados entre las partes que son países ACP y la UE, resulta innecesario la creación de obligaciones en ese sentido con un lenguaje vinculante a reserva de un mecanismo de solución de diferencias. Estas cláusulas pueden enmendarse para simplemente recordar este objetivo (texto del CARIFORUM) y hacer hincapié en la necesidad de mayor cooperación en relación con la práctica aduanera a tal fin.

ii. Mejorías para volver a ganar el margen de actuación dentro de los límites de la compatibilidad con la OMC

56. La capacidad de los Gobiernos de los países ACP de formular políticas dirigidas a la modernización y diversificación de la producción, así como de intervenir a favor de los sectores perjudicados por la apertura del mercado, estriba en la disponibilidad de instrumentos normativos adecuados y en la accesibilidad a los mismos. En este sentido, se pueden realizar las siguientes mejorías a los AAE actuales:

- e. Reconocimiento de objetivos de políticas públicas: para justificar la imposición de medidas de salvaguardia o la revisión de los calendarios de liberalización arancelaria. Debería haber un reconocimiento claro de objetivos tales como la seguridad alimentaria, la protección de las industrias incipientes o el desarrollo de nuevas industrias.
- f. Mejoras del mecanismo de salvaguardia de los AAE: Habida cuenta de las asimetrías que enfrentan los países de la UE y los Estados ACP, es probable que la obligación de consultar a las partes o examinar en conjunto la necesidad de imponer medidas de salvaguardia perjudique a los gobiernos de los países ACP o los disuada de utilizar dichas medidas. Al tiempo que es necesaria la transparencia y la eliminación progresiva de medidas de salvaguardia, se recibiría con beneplácito una mayor simplificación del lenguaje de estas cláusulas y que sean completamente compatibles con la OMC (en cuanto a que se puedan aumentar los derechos hasta el tipo arancelario NMF).
- g. Cumplimiento de los requisitos al final de los períodos establecidos: Las regiones deben explorar más coherentemente la posibilidad de reducir sus aranceles al final del período de aplicación, no al principio. Los países también pueden explorar la posibilidad de rechazar reducciones arancelarias anuales iguales y programar la eliminación de aranceles durante períodos más extensos (p. ej. 5 años).
- h. Liberalización por etapas y establecimiento de referencias: Se puede explorar la posibilidad de emprender evaluaciones a mitad

del período antes de pasar a etapas posteriores de liberalización. La liberalización condicional por etapas no tiene que ser incompatible con las normas de la OMC siempre que se mantenga su período de aplicación general.

- i. Fortalecimiento del lenguaje técnico y de asistencia financiera: Aun cuando los AAE que se suscribieron reconocen que la cooperación técnica y financiera constituyen elementos esenciales para la dimensión del desarrollo de los AAE, ofrecen poca certidumbre sobre la disponibilidad de fondos para necesidades específicas. Una mayor certidumbre implica una mayor identificación posible de las necesidades (el texto del CARIFORUM brinda buenos ejemplos de formulación de esferas de cooperación comprendidas en las secciones específicas). Una mayor certidumbre también implicaría que se incluya aspectos de asistencia en toda evaluación del funcionamiento del AAE.
- j. Vigilancia y evaluación: En los textos que se han rubricado no aparecen procedimientos generales para una revisión inherente de los efectos de la aplicación de los AAE. Los requisitos relacionados con la evaluación de los efectos de los AAE son imprescindibles para garantizar que sean favorables al desarrollo. Ello supone la posibilidad de revisar o suspender la aplicación de cláusulas específicas en caso de que se observen efectos perjudiciales.

iii. Extender las condiciones más preferenciales a todas las regiones que deseen incorporar cambios a los textos

57. Como se ha apuntado, se negociaron diferentes condiciones con diferentes regiones ACP, lo que refleja los intereses divergentes de dichas regiones, pero también como resultado de las habilidades de negociación de la región durante la conclusión de los textos. Antes de la firma de los AAE, sería deseable dar a las regiones y países que hayan suscrito un texto provisional la posibilidad de revisar otros textos con el objetivo de armonizar varias cláusulas, donde proceda, y de obtener el mayor beneficio siempre que sea posible. Algunas de las esferas indicadas para ser mejoradas en todos los AAE son:

- k. Revisión del arancel de aduana: Al tiempo que el acuerdo estipula que no se aplicarán nuevos derechos de aduana sobre las importaciones, algunos incluyen la posibilidad de revisar los compromisos del cuerpo tarifario para dar cuentas de circunstancias específicas, a saber, las necesidades de los países ACP menos avanzados o de menor desarrollo (AAE del CARIFORUM) o la aplicación del régimen del arancel externo común en una Unión Aduanera (Côte d'Ivoire y Ghana, Declaración Política de los Negociadores durante la firma del AAE preliminar).
- l. Períodos de aplicación: A tono con la propuesta de los países ACP en la OMC en relación con las flexibilidades para los países en

desarrollo en la aplicación del Artículo XXIV del GATT, los períodos de aplicación deberían ser superiores a 15 años para todas las regiones o países que así lo deseen. El período de 25 años otorgado a los Gobiernos de la Comunidad del África Oriental y al CARIFORUM demuestra que los períodos más extensos pueden ser de utilidad y que la UE defendería su conformidad frente a las normas de la OMC.

V. CONCLUSIÓN

58. El alcance y la extensión de la liberalización del comercio de mercancías con arreglo a los AAE no tienen precedente para los Gobiernos de los países ACP, lo que subraya el aspecto OMC plus de los AAE, incluso en relación con las disposiciones básicas que rigen el comercio de mercancías. Estos acuerdos supondrán mayores desafíos, tanto para los gobiernos que aplican las reformas que requieren los AAE como para el sector privado que intenta ajustarse a las nuevas condiciones de competencia. La capacidad de los AAE actuales, ya sean provisionales o amplios en el caso de la región del Caribe, de cumplir con los objetivos trazados, dependerá, sin embargo, de una serie de variables que están fuera del marco de estos textos.

59. A manera de ejemplo, el mejoramiento de los términos comerciales UE - países ACP mediante la diversificación económica y un mayor valor añadido de las exportaciones depende de la capacidad del sector privado de innovar hacia nuevos segmentos de la cadena de valor, que por otra parte, requiere que los Gobiernos de los países ACP formulen políticas de apoyo. De igual modo, la capacidad de las empresas de utilizar la mayor competencia de los productos europeos para modernizar y ganar competitividad también depende de la disponibilidad de recursos financieros, la recalificación de la mano de obra y el desarrollo de habilidades, e incentivos gubernamentales.

60. Dada la importancia de las medidas acompañantes, incluida la asistencia técnica y financiera, en pos del cumplimiento de los objetivos de los AAE, es una pena que la atención de los textos actuales de los AAE recaiga en la apertura vinculante de los mercados y no en disposiciones de asistencia equivalentes vinculantes.



Chemin du Champ d'Anier 17
Case postale 228, 1211 Geneva 19
Switzerland

Téléfono : (41 22) 791 8050
Fax : (41 22) 798 8531
Correo electrónico : south@southcentre.org

Sitio web:
<http://www.southcentre.org>