

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/MA/W/22
8 de enero de 2003

(03-0048)

Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados

Original: inglés

ACCESO A LOS MERCADOS PARA LOS PRODUCTOS NO AGRÍCOLAS

Modalidades que podrían adoptarse para la participación de los países menos adelantados en las negociaciones en curso sobre la mejora del acceso a los mercados para los productos no agrícolas

*Propuesta de negociación presentada por Bangladesh
en nombre de los países menos adelantados*

Se ha recibido de la Misión Permanente de Bangladesh la siguiente comunicación, de fecha 23 de diciembre de 2002.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. El presente documento contiene algunas ideas preliminares sobre las modalidades que podría adoptar la participación de los países menos adelantados en las negociaciones en curso sobre la mejora del acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Los países que presentan esta comunicación tienen la intención de presentar un documento revisado si, tras un examen más a fondo y nuevas deliberaciones entre ellos, consideran necesario aclarar en mayor medida los puntos expuestos.

II. MANDATO PREVISTO EN LA DECLARACIÓN DE DOHA

2. La decisión relativa a las mejoras del "acceso a los mercados para los productos no agrícolas" adoptada en la Conferencia Ministerial de Doha establece, entre otras cosas, que las negociaciones en esta esfera "tendrán por finalidad, según modalidades que se acordarán, reducir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo". Asimismo, dispone que en las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las "necesidades e intereses especiales de los países [...] menos adelantados [...], incluso mediante compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena", de conformidad con las disposiciones de la Cláusula de Habilitación¹ y la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados de la Ronda Uruguay y otras disposiciones de la OMC, especialmente las contenidas en el artículo XXVIII del GATT.

¹ Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo.

3. La Decisión de la Ronda Uruguay arriba mencionada reconoce la importancia del acceso preferencial de los países menos adelantados a los mercados de otros países. En particular, hace hincapié en que debido a "las necesidades específicas de los países menos adelantados en la esfera del acceso a los mercados" "el mantenimiento del acceso preferencial sigue siendo un medio esencial para mejorar sus oportunidades comerciales".

4. En cuanto a las contribuciones que tales países deben aportar a las negociaciones comerciales, se afirma que se deben determinar teniendo en cuenta los principios y las normas establecidos en la Cláusula de Habilitación que, entre otras cosas, disponen que "ni las partes desarrolladas tratarán de obtener concesiones que sean incompatibles con las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de las partes contratantes en desarrollo ni estas últimas tendrán que hacer tales concesiones". Además de las mencionadas, las siguientes disposiciones del artículo XXVIII del GATT también son pertinentes respecto de las aportaciones que deben hacer los países menos adelantados:

- los países en desarrollo, incluso los países menos adelantados, podrán consolidar sus aranceles a niveles superiores a los tipos reducidos acordados en las negociaciones comerciales; y,
- al determinar la medida de las reducciones que tales países puedan aplicar, deberá tenerse en cuenta la importancia de los derechos de aduana en la recaudación de los ingresos necesarios para cubrir los gastos de las actividades de desarrollo.

III. CAMBIOS EN LA POLÍTICA COMERCIAL DESDE LA CONCLUSIÓN DE LA RONDA URUGUAY

5. En los debates sobre las posibles modalidades que podrían adoptarse para las negociaciones sobre una mayor liberalización del comercio en el sector no agrícola, el enfoque que los países menos adelantados podrían aplicar se vería influido en gran medida por:

- las medidas que han adoptado algunos países desarrollados para mejorar el acceso preferencial de sus importaciones, desde la conclusión de la Ronda Uruguay;
- la adopción por algunos países en desarrollo de sistemas preferenciales para las importaciones de determinados productos procedentes de esos países, y
- el grave efecto desfavorable de las medidas de liberalización que han adoptado durante los últimos 25 años sobre su desarrollo industrial, su comercio y su economía.

Estas cuestiones se examinan brevemente en el siguiente párrafo:

A. MEJORAS DEL ACCESO PREFERENCIAL INTRODUCIDAS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS

6. Desde la conclusión de la Ronda Uruguay, algunos países desarrollados han adoptado importantes medidas para ampliar el alcance del acceso preferencial que otorgan a las importaciones procedentes de los países menos adelantados en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En el marco del programa "Todo menos las armas", la Unión Europea permite la importación de casi todos los productos, tanto industriales como agrícolas, en régimen preferencial de franquicia arancelaria y sin contingentes. En virtud de su Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África, los Estados Unidos también han ampliado el alcance de su SGP para permitir la importación en régimen de franquicia arancelaria de prendas fabricadas con hilados y tejidos de los Estados Unidos y de otros productos procedentes de países menos adelantados y otros países en desarrollo del continente africano.

7. La iniciativa de la UE de proporcionar acceso en franquicia arancelaria a las importaciones procedentes de países menos adelantados y la iniciativa de los Estados Unidos de otorgar dicho trato a determinados productos de interés para los países africanos están impulsando las inversiones de terceros países destinadas al desarrollo de industrias, no sólo para la manufactura de prendas de vestir, sino también de productos de cuero y hortícolas, en algunos países menos adelantados (como Lesotho, Malawi y Senegal) para aprovechar el acceso preferencial a esos mercados. Por consiguiente, es sumamente importante para los países menos adelantados asegurarse de que el acceso preferencial se mantenga y continúe durante un período suficientemente largo y que otros países desarrollados adopten medidas para mejorar su Sistema Generalizado de Preferencias a fin de permitir la importación en régimen de franquicia arancelaria de todos los productos procedentes de países menos adelantados.

8. En este contexto, conviene señalar que los estudios macroeconómicos preparados recientemente por el Banco Mundial y otras organizaciones de investigación independientes indican que los principales beneficiarios de las reducciones adicionales de aranceles sobre una base NMF en el sector industrial serán, previsiblemente, los países desarrollados y los países en desarrollo que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo y han podido crear una estructura diversificada para la producción industrial. Se estima que, de haberlos, los beneficios para los países del continente africano, en el cual se encuentra la mayor parte de los países menos adelantados, serán mínimos.

9. En contraposición, el estudio macroeconómico realizado por la Secretaría del Commonwealth en cooperación con la UNCTAD para evaluar el efecto favorable del programa "Todo menos las armas" y de los sistemas similares adoptados por los países del Grupo de la Cuadrilateral sobre el comercio y el desarrollo de los países menos adelantados, concluye que, probablemente, la liberalización del comercio en condiciones preferenciales y sin reciprocidad, destinada a los países menos adelantados aportará ventajas importantes a los países beneficiarios. Al mismo tiempo, las pérdidas que sufrirán los países que otorgan preferencias y países terceros a causa de la desviación del comercio serán probablemente insignificantes.

10. Tales conclusiones se ven, además, respaldadas por un reciente estudio analítico de Andrew Rose, un economista de la Universidad de California (Berkley) que indica que la experiencia de la aplicación de las normas de la OMC muestra que el principal factor de crecimiento del comercio en los países en desarrollo es el acceso preferencial que se les otorga en el marco del SGP y otros acuerdos preferenciales y no las reducciones de aranceles que puedan aplicar sobre una base NMF.

B. AMPLIACIÓN DEL TRATO PREFERENCIAL OTORGADO POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO

11. Desde la conclusión de la Ronda Uruguay, algunos países en desarrollo (por ejemplo, Brasil, Hungría, Cuba, etc.) también han adoptado sistemas para otorgar un trato preferencial a las importaciones de un número limitado de productos procedentes de países menos adelantados. La exención general adoptada en la OMC constituye el fundamento jurídico para la ampliación de dicho trato preferencial.

C. EXPERIENCIA MUY NEGATIVA DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS RESPECTO DE LAS MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN POR ELLOS ADOPTADAS

12. Ya sea en el marco de los programas de ajuste estructural o de manera autónoma, en aplicación de las políticas de reforma económica, casi todos los países menos adelantados han adoptado, durante los últimos dos decenios, medidas para liberalizar sus regímenes comerciales, mediante la reducción de los aranceles y la eliminación de las restricciones cuantitativas. Sin embargo, las consecuencias de esas medidas para su desarrollo industrial, su economía y su comercio no han sido, ni mucho menos, positivas. Los estudios empíricos de Ganesh Wignnaaja, Sanjay Lal, Edward Buffie y otros han puesto de manifiesto que el incremento de las importaciones

provocado por la liberalización iniciada en 1980 ha afectado de manera desfavorable a determinados sectores, como los de las bebidas, tabaco, textiles, azúcar, cuero, cemento y productos de vidrio, en países menos adelantados como Zambia, Uganda, Sierra Leona, Tanzania y en otros países en desarrollo del continente africano. Muchas de estas industrias han cerrado y otras se esfuerzan por sobrevivir. La falta de recursos impide a las industrias que han sobrevivido invertir en la modernización tecnológica necesaria para poder ser competitivas. Así, en lugar de impulsar la inversión en nuevas industrias, la liberalización ha causado una "desindustrialización" y el aumento del desempleo. Estos acontecimientos limitan gravemente la capacidad de esos países para asumir nuevas reducciones arancelarias en las negociaciones en curso en la OMC.

IV. OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS EN LAS NEGOCIACIONES

13. Con este talón de fondo, los países menos adelantados se plantean un triple objetivo en las negociaciones:

Primero, desean conseguir mejoras en el acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados, consistentes en el acceso preferencial libre de derechos y de contingentes para todos sus productos.

Segundo, desean que los países en desarrollo que han adoptado sistemas preferenciales para las importaciones procedentes de países menos adelantados amplíen su cobertura de productos y que, los que no lo hayan podido hacer todavía, adopten tales sistemas.

Tercero, desean asegurarse de que, en esta ronda de negociaciones, no se les exigirá reducir sus aranceles y se les permitirá mantener los niveles existentes de protección, con el fin de:

- asegurar la viabilidad de sus ramas de producción nacionales;
- fomentar un mayor desarrollo industrial orientado a la exportación que permita aprovechar las nuevas oportunidades de exportación que crearían las mejoras del acceso preferencial;
- mantener y aumentar el empleo en el sector industrial, y
- asegurarse de que los gobiernos puedan seguir disponiendo de los ingresos necesarios para las actividades de desarrollo.

V. NECESIDAD DE ADOPTAR ENFOQUES COMBINADOS PARA ELEGIR LAS MODALIDADES

14. Las modalidades que podrían adoptarse para las negociaciones deberán determinarse teniendo en cuenta los objetivos que los países menos adelantados se han fijado para su participación en las negociaciones, con el fin de garantizar que el proceso de liberalización esté orientado al desarrollo y beneficie en igual grado a países con distintos niveles de desarrollo. Estas consideraciones parecen indicar que, al igual que en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, no sería posible que los Miembros de la OMC establecieran un conjunto común de modalidades y que sería necesario adoptar lo que la Secretaría de la OMC ha denominado "enfoques combinados". En el marco de ese enfoque, se determinan por consenso los distintos tipos de modalidades que se utilizarían en función del nivel de desarrollo de los distintos países.

15. En los párrafos que siguen se formulan algunas propuestas provisionales sobre la base de los acuerdos que podrían alcanzarse sobre el tipo de modalidades:

A. NEGOCIACIÓN CON LOS PAÍSES DESARROLLADOS

16. Las modalidades para las negociaciones con los países desarrollados deben prever la adopción por todos ellos de distintos acuerdos en el marco de su Sistema Generalizado de Preferencias, que permitan la importación de todos los productos procedentes de países menos adelantados libres de derechos y contingentes. Tales modalidades también deben prever el examen de las normas de origen y otros obstáculos que influyen en la capacidad de los países que reciben preferencias para aprovechar plenamente los beneficios de los acuerdos preferenciales. Debe decidirse que el trato preferencial otorgado en el marco de los acuerdos no podrá modificarse en perjuicio de los países menos adelantados durante un período de tiempo convenido (por ejemplo, de 15 a 20 años).

17. Asimismo, con el fin de asegurarse de que la erosión de los márgenes preferenciales que pueda derivarse de la reducción de los tipos arancelarios NMF por los países desarrollados que otorgan preferencias (de conformidad con las modalidades que se acuerden para las negociaciones entre los países desarrollados y las negociaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo) no se traduzca en una brusca perturbación del comercio de los países beneficiarios de preferencias, las modalidades que utilicen los países menos adelantados deberán prever lo siguiente:

- En caso de que un país menos adelantado considere que los márgenes preferenciales que reciben sus exportaciones respecto de ciertas líneas o partidas arancelarias constituyen una ventaja significativa en términos comerciales y que es probable que la reducción o erosión de los márgenes preferenciales resultante de las reducciones NMF afecte gravemente a sus exportaciones, podrá pedir a los países que otorgan las preferencias:
 - que aplacen el comienzo de las reducciones arancelarias escalonadas durante un número convenido de años (por ejemplo, cinco años) o
 - que distribuyan las reducciones escalonadas a lo largo de un período de 10 años en lugar del período normal de cinco años que pueda acordarse en las negociaciones.
- Los países que otorgan preferencias que reciban tales peticiones deberán acceder a considerarlas con ánimo favorable y ofrecer razones pertinentes cuando no les sea posible aceptarlas.

18. Esos procedimientos serían compatibles con las disposiciones de la Cláusula de Habilitación, que, entre otras cosas, dispone que la ampliación del trato preferencial en el marco del SGP "no deberá constituir un impedimento" para la reducción sobre una base NMF, ya que las peticiones sólo tendrían por objeto posponer dichas reducciones durante un número convenido de años o escalar las reducciones acordadas en las negociaciones a lo largo de un período de tiempo más prolongado, y no impedir de manera definitiva que el país que otorga preferencias aplique reducciones.

B. NEGOCIACIONES CON PAÍSES EN DESARROLLO

19. Las modalidades de negociación de los países menos adelantados con los países en desarrollo deben prever la ampliación del trato arancelario preferencial por estos últimos, sobre la base de no reciprocidad, en función de las listas de peticiones que los países menos adelantados habrán de presentar indicando para qué productos desean recibir dicho trato.

C. CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

- En cuanto a la contribución de los países menos adelantados, las modalidades de participación de estos países deberán reconocer que en la actual ronda de negociaciones no se encuentran en una situación que les permita aplicar reducciones arancelarias en el marco de las negociaciones multilaterales de comercio.
 - No obstante, como parte de su contribución, los países menos adelantados podrían aceptar consolidar sus aranceles a niveles superiores a los tipos aplicados. Las modalidades deberán establecer tales consolidaciones respecto de un número limitado de productos o sectores, o, de manera global, para todos los aranceles, determinando una "consolidación al tipo máximo".
 - Asimismo, dado que las reducciones arancelarias que han realizado de manera autónoma han beneficiado a sus interlocutores comerciales, debería establecerse en las modalidades algún tipo de mecanismo para otorgarles crédito por la liberalización autónoma.
-