



## No. 7. PREFERENCIAS AGRÍCOLAS NO RECÍPROCAS

### RESUMEN

- ▶ *Las preferencias comerciales no recíprocas son importantes para muchos de los países en desarrollo más pobres y vulnerables. En el sector de la agricultura, son programas que revisten particular importancia para unos cuantos países en relación con un número limitado de productos.*
- ▶ *Al reducirse los aranceles de las naciones más favorecidas (NMF) disminuye para los países beneficiarios la ventaja relativa de las preferencias comerciales. Existe una tensión entre los países que resultarán perjudicados por la erosión de las preferencias y otros países cuyas exportaciones se ven limitadas por los aranceles NMF.*
- ▶ *La limitada cobertura de productos y las dificultades surgidas con la utilización de las preferencias, juntamente con los problemas relacionados con la capacidad de suministro interno, han impedido a la mayoría de los países receptores de preferencias la posibilidad de utilizarlas plenamente. Una utilización más eficaz de las preferencias remanentes podría compensar las pérdidas previstas a raíz de la erosión de las preferencias.*
- ▶ *Para hacer frente a una importante erosión de las preferencias comerciales, los actuales países beneficiarios necesitarán una asistencia para el reajuste, para mejorar la productividad y competitividad de sus sectores agropecuarios que dependen de las preferencias, o facilitar la diversificación y salida de dichos sectores.*

Los programas comerciales preferenciales se clasifican según preferencias comerciales recíprocas y no recíprocas. Las preferencias recíprocas se dan cuando dos países se ofrecen mutuamente concesiones comerciales que no ofrecen a otros países. Las preferencias comerciales no recíprocas se refieren a arreglos comerciales en los que un país ofrece, de forma unilateral, concesiones comerciales a uno o más países. La presente nota centra la atención en las preferencias no recíprocas.

Alrededor de 80 de los países menos adelantados y pequeños estados insulares en desarrollo se benefician de las preferencias no recíprocas. En conjunto, sin embargo, representan menos del 2 por ciento de las exportaciones agrícolas mundiales. Además, su cuota de exportaciones ha ido disminuyendo durante el decenio pasado, lo que denota que las preferencias no han reducido sensiblemente las oportunidades de mercado de terceros países.

Quienes pretenden una mayor liberalización del comercio manifiestan su preocupación por el hecho de que la existencia prolongada de preferencias pueda dar lugar a una liberalización inferior a la esperada, debido a que los países beneficiarios de preferencias no presionarán por reducciones ambiciosas en los aranceles NMF, y los países otorgantes podrían utilizar la concesión de preferencias como argumento para seguir apoyando y protegiendo su propia agricultura.

Para lograr un consenso dentro de la OMC respecto a ulteriores reducciones de los aranceles NMF, hay que determinar y mitigar, si

es necesario, las repercusiones de las pérdidas que podrían recaer sobre pequeños países receptores de preferencias.

En este contexto, es preciso aclarar algunas cuestiones acerca de la importancia y utilidad de las preferencias comerciales no recíprocas:

- ¿cuál es la condición jurídica y la importancia de las preferencias no recíprocas?
- ¿con qué eficacia se las utiliza?
- ¿qué factores podrían influir para una continuación de las preferencias?
- ¿cómo pueden mitigarse las pérdidas que podrían hacer frente los países beneficiarios de preferencias?

La presente informe aborda estas preguntas teniendo como referencia un documento ya publicado en el que se recogen de forma pormenorizada las conclusiones alcanzadas en las últimas investigaciones<sup>1</sup>.

### 1 ¿Cuál es la condición jurídica y la importancia de las preferencias no recíprocas?

En el marco de la OMC, una "Cláusula de Habilitación" ha establecido una base jurídica que permite a los miembros de la OMC apartarse del

<sup>1</sup> Para conocer mayores detalles sobre los temas examinados en la presente nota, véase la Nota Técnica No. 7 de la FAO sobre políticas comerciales. [www.fao.org/trade/policy\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/policy_es.asp).

principio de no discriminación para conceder preferencias comerciales a los países en desarrollo.<sup>2</sup> La Cláusula exige, sin embargo, que no se establezcan discriminaciones entre los países en desarrollo en lo que se refiere a la concesión de las preferencias comerciales, salvo la posibilidad de conferir un trato especial a todos los países menos adelantados. En algunos casos, diversos países desarrollados conceden preferencias específicas a grupos reducidos de países en desarrollo, entre los que figuran países que no están entre los menos adelantados, como las que la UE concede a los países ACP al amparo del acuerdo de Cotonou. Acuerdo que en el pasado se consideró incompatible con la Cláusula de Habilitación y ha requerido que los miembros de la OMC lo eximieran de las normas existentes para permitir su continuación durante un período definido. Sin embargo, en una resolución reciente de la OMC se señala que los programas de preferencias que establecen discriminaciones a favor de algunos países en desarrollo que no figuran entre los países menos adelantados pueden ser compatibles con la Cláusula de Habilitación siempre que cumplan unas determinadas condiciones relativas a dicha cláusula, y que se aplique el mismo grado de

preferencias a todos los países en desarrollo de igual condición.

Los países en desarrollo que se benefician de preferencias comerciales no recíprocas representan una parte muy pequeña del comercio mundial, y su actividad comercial es limitada y se concentra en pocos países y productos, principalmente el banano y el azúcar. No por nada las políticas que favorecen a estos productos en los países otorgantes de preferencias han sido unas de las más restrictivas y puestas en tela de juicio en la OMC.

Los estudios empíricos indican que el impacto de la desviación del comercio en terceros países ha sido pequeño, y que la creación de comercio derivada de acuerdos comerciales preferenciales contrarresta sobradamente los efectos adversos de la desviación.<sup>3</sup>

Pero estas preferencias son muy importantes para los países beneficiarios. En el cuadro 1 se muestra la contribución particularmente importante para los ingresos de divisas y para el PIB que puede derivarse de la exportación de un único producto básico.

**Cuadro 1: La importancia de las exportaciones de banano y azúcar y el valor de las preferencias de determinados países en 2000-2002**

	<b>Exportaciones como porcentaje de las exportaciones agrícolas</b>	<b>Exportaciones como porcentaje del total de exportaciones de mercancías</b>	<b>Exports as a percentage of GDP</b>	<b>Value of preferences as a percentage of GDP</b>
<b>Azúcar</b>				
Fiji	55	20	6,3	3,5
Guyana	41	20	14	9,3
Jamaica	26	4	0,9	0,7
Mauricio	74	6	5,7	4,6
<b>Bananos</b>				
Santa Lucía	68	65	4,3	0,71
San Vicente	50	38,6	4,6	0,94
Dominica	63	26	4,7	0,71

*Fuente:* Pequeños estados insulares en desarrollo. Producción agropecuaria y comercio, preferencias y políticas. Documento de la FAO sobre productos básicos y comercio No 7, FAO 2004.

<sup>2</sup> *Decision on differential and more favourable treatment, reciprocity and fuller participation of developing countries.* Documento L/4903.28 del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), noviembre de 1979, BISD 26S/203.

<sup>3</sup> La desviación del comercio supone, por parte del país importador que otorga preferencias, la reducción de las importaciones procedentes de otro proveedor más competitivo que el que recibe las preferencias. La creación de comercio supone, de parte del país importador que otorga preferencias, el incremento de las importaciones procedentes de un proveedor competitivo que antes de las preferencias no podía abastecer el mercado pertinente a causa de la protección de proveedores de costos más altos.

El acceso mejorado a los mercados y los precios más elevados que otorgan las preferencias han contribuido a aumentar los ingresos de exportación en algunos pequeños países en desarrollo productores de productos básicos. Estos países cuentan no sólo con un mercado interno pequeño, con pocas posibilidades de explotación de las economías de escala y oportunidades de diversificación, sino también con una base de recursos reducida con limitaciones en recursos naturales, mano de obra calificada y reserva de capital interno. Todo lo cual dificulta el logro y el mantenimiento de la competitividad. Al proporcionar un entorno estable para las inversiones, las preferencias han contribuido a la diversificación que ya se ha producido en muchos de los países beneficiarios, en los que se han realizado inversiones locales e internacionales relacionadas con la industria que recibe una preferencia.

## **2 ¿Con qué eficacia se utilizan los programas preferenciales?**

Las limitaciones en la cobertura de productos, las dificultades surgidas con la administración y utilización de las preferencias, y los problemas relacionados con la capacidad de suministro interno, han restringido la capacidad de muchos de los países beneficiarios de aprovechar al máximo las ventajas de las preferencias comerciales.

En los programas preferenciales la cobertura de productos es a menudo limitada y tiende a la importación de productos no sensibles (en los países otorgantes de preferencias) y de materias primas. Salvo unas pocas excepciones importantes, las líneas arancelarias preferenciales tienden a tener aranceles bajos y abarcan pocas líneas en zonas de oportunidad real de exportación para quienes reciben la preferencia.

Muchas veces la utilización de estos programas es costosa. Las normativas relacionadas con los requisitos técnicos, sanitarios y fitosanitarios y las complicadas normas de origen que regulan las importaciones son las materias que se citan como factores que contribuyen al elevado costo de la participación. Las primeras exigen la realización de inversiones en infraestructura y el establecimiento de sistemas de inspección. Las segundas suelen restringir las fuentes de materia prima que pueden utilizarse para la producción de la exportación y, como consecuencia, los costos unitarios de producción y expedición pueden ser altos. Cuanto mayores son estos costos, menor es el beneficio de cualquier margen preferencial.

Además, los incentivos concedidos a los productores de productos que pueden beneficiarse de las preferencias pueden haber reducido los incentivos dados para invertir en otros sectores competitivos. Sin embargo, la concesión de estos programas deriva en parte del reconocimiento de que muchos de los países

que reciben un trato preferencial cuentan con una escasa capacidad de suministro interno para aprovechar las oportunidades comerciales.

## **3 ¿Qué factores podrían influir para una continuación de las preferencias?**

La reciente proliferación de zonas de libre comercio bilateral y de acuerdos comerciales regionales, así como las reducciones en los aranceles NMF previstas en las negociaciones actuales de la OMC en la Ronda de Doha, han reducido y continuarán reduciendo las posibilidades de oferta de preferencias comerciales importantes. Además, la disminución de los precios internos debida a las reformas normativas aplicadas unilateralmente en los países y zonas aduaneras que confieren preferencias reduce el valor de las preferencias concedidas a esos mercados.

Por ejemplo:

- Los acuerdos bilaterales y regionales que han ampliado arreglos libres de derechos o con derechos más bajos para algunos grupos de países pueden erosionar los beneficios preferenciales de países que disfrutaban de determinados niveles de preferencia en esos mercados antes de que se crearan acuerdos regionales de libre comercio. Un ejemplo concreto es el de la pérdida relativa de preferencias por parte de los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.
- La reciente propuesta de la UE para modificar unilateralmente, en virtud de la PAC, sus disposiciones agrícolas internas sobre el azúcar, por ejemplo, constituye una prueba de que la erosión de los beneficios puede darse sin realizar ningún cambio directo en el régimen de preferencias en sí. Las actuales reformas de la PAC podrían conducir a reducciones en los precios internos de la UE para los productos que reciben preferencias y, como consecuencia, podrían descender los márgenes de los aranceles preferenciales de la UE para los países ACP. Es probable que la pérdida neta de ingresos que resultara de ello para los países que dependen de unos pocos productos de exportación vendidos a este mercado sea apreciable.

## **4 ¿Cómo pueden mitigarse las posibles pérdidas a las que podrían hacer frente los países receptores de preferencias?**

Varios estudios indican que algunos de los países beneficiarios ya han experimentado pérdidas debidas a la erosión de las preferencias. Es más, mientras no mejoren su capacidad de suministro interno y su competitividad, es probable que muchos de los países en desarrollo beneficiarios sigan perdiendo debido a ulteriores reducciones de los aranceles NMF o a su participación en

acuerdos preferenciales recíprocos con países desarrollados.

En vista de estas realidades, se están estudiando diversos mecanismos para abordar la cuestión de la erosión de las preferencias:

La conservación de programas preferenciales sobre la base de un número reducido de pares de país/producto<sup>4</sup> en los que se obtienen importantes beneficios netos. Por lo tanto, se podría hacer hincapié en preferencias "profundas" que ofrezcan concesiones importantes de acceso a los mercados a un número reducido de países que necesitan preferencias, en contraposición a las preferencias "superficiales" para todos los países en desarrollo. Lo difícil en este caso es alcanzar un acuerdo sobre los criterios que determinen cómo identificar estos pares de país/producto y cuál debería ser la concesión de preferencias.

*Estabilidad de acceso y valor de los programas de preferencia acordados.* Se reconoce que éste es el problema más crítico para los países beneficiarios de preferencias. Por lo tanto, el vínculo de las preferencias, su definición en cuanto a márgenes preferenciales y la expansión de los contingentes arancelarios, normas más simples de origen que permitan una mayor utilización de las preferencias arancelarias son aspectos que necesitan considerarse al abordar una nueva definición de los programas preferenciales.

*Reevaluación y graduación basadas en la necesidad y la competitividad.* En el contexto de una continuación de algunos programas de

preferencias, algunos miembros de la OMC pretenden una graduación para los países de ingresos medianos receptores de preferencias y para otros que son competitivos en el mercado mundial pero continúan recibiendo preferencias. La objeción que se ha planteado a esto es que algunos países de ingresos medianos son pequeños y vulnerables y que la continuación de sus sectores agrícolas depende en alguna medida del acceso a los mercados en condiciones preferenciales. En algunos programas de preferencias, la graduación la determinan el nivel de umbral del PNB per cápita y algunos criterios como el de la superación de "los límites de las necesidades competitivas". Este criterio se refiere al país en cuestión que supera su límite máximo de importaciones admisibles en el marco del programa de preferencias, que sería un importe del valor o un porcentaje del mercado del importador. Cuando un país alcanza el nivel prescrito del valor de las exportaciones o del porcentaje de las importaciones, se vuelve a evaluar si reúne las condiciones para las preferencias.

*Asistencia para el reajuste por pérdida de oportunidades de mercado debida a una erosión de las preferencias.* Esto debería considerarse junto con el diseño de un régimen preferencial mejorado para países específicos, y no en lugar de éste. En otras palabras, la asistencia para el reajuste podría no ser en todos los casos un sustituto de las preferencias, pero pueden acelerar la transición hacia la adopción de otras actividades económicas allí donde sea posible.

---

<sup>4</sup> Para mayores detalles, véase la Nota Técnica No. 7 de la FAO sobre Políticas Comerciales. Para identificar mejor estos países y productos hace falta, sin embargo, un análisis ulterior realizado de forma más desglosada.