

**Documento de referencia del Presidente<sup>1</sup>**

## PREFERENCIAS DE LARGA DATA Y EROSIÓN DE LAS PREFERENCIAS

*Antecedentes*

El párrafo 9 de la Declaración de Hong Kong (documento WT/MIN(05)/DEC) dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

"... Reafirmamos que nada de lo que hemos acordado aquí compromete el acuerdo ya reflejado en el Marco sobre otras cuestiones, como [...] las preferencias de larga data y la erosión de las preferencias."

El párrafo 44 del Marco Acordado (Anexo A del documento WT/L/579) dispone lo siguiente:

"Se reconoce plenamente la importancia de las preferencias de larga data. Se abordará la cuestión de la erosión de las preferencias. Para el ulterior examen a esos efectos se utilizarán como referencia el párrafo 16 y otras disposiciones pertinentes del documento TN/AG/W/1/Rev.1."

---

<sup>1</sup> Los títulos utilizados en el presente documento de referencia son sólo indicativos.

## **Estructura para el debate**

### ***Introducción***

1. Los Ministros han reconocido la importancia de las preferencias de larga data/la erosión de las preferencias. Ante todo, creo que hay cuatro reflexiones de carácter general que vale la pena plantear.

2. En primer lugar, pienso que el meollo de lo que estamos abordando es la cuestión de la erosión de las preferencias en la medida en que guarda relación con los esquemas de preferencias de larga data. Tengo que decir que, como Presidente, no considero que el Marco Acordado de Julio de 2004 sea necesariamente un modelo de rigurosa claridad analítica en la forma en que se relacionan ambos conceptos. Pero creo que es justo decir al menos que el hecho de haber emparejado los dos elementos es ciertamente significativo. O, para expresarlo con mayor claridad, pienso que haríamos bien en considerar que nuestra labor consiste en centrarse en la cuestión de la erosión de las preferencias en la medida en que ésta guarda relación con los regímenes de preferencias de larga data. Del contexto se deduce claramente que esto es lo que tenemos que abordar y que eso es todo lo que de teórico tiene nuestro trabajo.

3. En segundo lugar, pienso que cuando realmente se analiza la cuestión desde un punto de vista práctico se percibe que estamos abordando un conjunto relativamente pequeño de cuestiones relativas a productos específicos. No trato en modo alguno de restar importancia a esta cuestión, pero tengo la impresión de que debería quedar claro que, si bien es compleja, no se debe exagerar su alcance.

4. En tercer lugar, conviene hacer hincapié en que nadie está tratando de hacer una lectura que omita elementos del Marco y en que hay una zona intrínsecamente constructiva en la que trabajar. Nadie rechaza la opinión de que hay que abordar la erosión de las preferencias. Y, por otro lado, aquellos a quienes preocupan sus consecuencias no alegan de hecho -al menos hasta donde yo tengo entendido- que no debería haber una mayor liberalización para los productos que gozan de un acceso preferencial a los mercados desde hace largo tiempo. Por el contrario, he oído a beneficiarios de preferencias de larga data indicar que, a pesar de los beneficios que obtienen de la existencia de esos esquemas (y, por ende, de lo que podrían perder), reconocen que esos beneficios se verán erosionados como consecuencia de la mayor liberalización arancelaria y que están estudiando el modo en que se podría gestionar este proceso de forma efectiva para suavizar la transición. Esto me lleva a pensar que ningún Miembro está tratando de utilizar la cuestión de la erosión de las preferencias como un medio de evitar una mayor liberalización, lo cual nos sitúa en una zona de partida razonable. Constató que hay que salvar importantes divergencias, pero es importante no exagerarlas.

5. En cuarto lugar, es un hecho indiscutible que no cabe esperar que solucionemos debidamente las cuestiones que están en juego con independencia de la forma en que abordemos los demás elementos de las modalidades, fundamentalmente los recortes arancelarios que se han de aplicar, aunque es indudable que hay otros elementos que interfieren, al menos en principio, si no en la práctica, como los productos sensibles, los productos tropicales, la progresividad arancelaria, los productos básicos, etc. Esto no es una razón para no abordar las preferencias de manera oportuna, como en rigor podemos hacerlo. Quiero únicamente subrayar que hemos de ser conscientes del hecho de que en un momento dado habrá que coordinar esas cuestiones y que no cabe esperar que ciertas cosas se solucionen a menos que y hasta que otras cosas avancen de modo que podamos tener, si no un panorama de conjunto, algo que sea al menos un contorno navegable.

### ***Alcance de la erosión de las preferencias***

6. Para definir nuestro enfoque de la erosión de las preferencias, pienso que es importante delimitar de forma realista el alcance de la cuestión. Cuando comprendamos mejor el alcance estaremos en mejores condiciones para determinar el enfoque apropiado. En un reciente Documento

de trabajo preparado por funcionarios de la OMC<sup>2</sup> se indica, en el contexto de las preferencias comerciales no recíprocas en los países de la Cuadrilateral, que el riesgo de erosión de las preferencias es bajo, pero algunos países están particularmente afectados en líneas de productos determinadas. El documento muestra que, en el caso de los productos agrícolas, el riesgo de erosión de las preferencias se concentra en una gama relativamente pequeña de productos y de hecho gran parte del impacto se produce en un solo mercado de exportación (véase el anexo 1).

### ***Posibles medios de abordar la erosión de las preferencias***

7. La cuestión que se nos plantea es la siguiente: ¿cómo abordamos la erosión de las preferencias de larga data? En cierta medida los Ministros nos han indicado el camino a seguir: tenemos que utilizar como referencia el párrafo 16 y otras disposiciones pertinentes del documento TN/AG/W/1/Rev.1 (véase el anexo 2). No podemos hacer una lectura de estos términos que los deje fuera del Marco Acordado, como si carecieran de sentido. Es evidente que están concebidos como algo sobre lo que hemos de trabajar, lo cual no significa que esas disposiciones constituyan *a priori* el enfoque que tenemos de aplicar: si los Ministros hubieran querido decir eso lo habrían dicho sin ambigüedades en todos sus términos, y ese hubiera sido el texto de nuestro Marco Acordado. No es ese el caso. Sin embargo, nos han dicho que no ignoremos ese párrafo. Por el contrario, tenemos la instrucción bastante clara de ahondar en él. A mi entender, para tratar de hallar un enfoque convenido deberíamos reexaminar esas disposiciones e identificar qué elementos, de haber alguno, podrían efectivamente servir de base útil para nuestros debates. No se supone que tengamos que hacer tal cosa simplemente diciendo: "no acepto ese elemento en particular" y ya está. La razón por la que algo constituye una "referencia" y no un trozo de viejo papel pintado es que ese algo debería servir de campo de pruebas. Deberíamos abordar los aspectos específicos que contiene, testando si encierran de hecho una lógica racional compatible con el Marco de Julio de 2004 en su conjunto, con el objeto de modificar o cambiar los enfoques más precisos allí enunciados.

8. Se ha señalado que el hecho de abordar la erosión de las preferencias no limita necesariamente el resultado a una solución basada en el comercio. De hecho, el medio más adecuado de abordar la erosión de las preferencias podría consistir en soluciones no basadas en el comercio, o en combinaciones de soluciones basadas y no basadas en el comercio. Quiero señalar que los elementos del párrafo 16 del documento TN/AG/W/1/Rev.1 indicaban soluciones posibles tanto comerciales como no comerciales. Por ello creo que tenemos que permanecer abiertos a todas las posibles opciones de que dispongamos.

9. En la lista que figura a continuación se presentan varias posibles opciones que se han propuesto en el pasado. No estoy abogando en absoluto en favor de un enfoque teórico abstracto. A este respecto, la lista que figura *infra* tiene un valor práctico limitado: simplemente enuncia lo que se ha presentado o se ha propuesto. Lo único que quiero subrayar es que no resolveremos prácticamente esta cuestión debatiendo enfoques -estén o no en esta lista- de manera abstracta. La cosa se reducirá a ver qué medidas concretas podrían o deberían ser aplicables a opciones de liberalización concretas y, en lo que concierne a esto último, en estos momentos no estamos en el terreno de los pactos:

- i) un período de aplicación más largo para las reducciones arancelarias que afecten a esos productos. A este respecto, tenemos sobre el tapete esta idea expresada en el párrafo 16;
- ii) un aplazamiento del comienzo del período de aplicación para esos productos. A este respecto, tenemos sobre el tapete esta idea expresada en el párrafo 16;

---

<sup>2</sup> Non-Reciprocal Preference Erosion Arising From MFN Liberalization in Agriculture: What Are The Risks? (Erosión de las preferencias no recíprocas resultante de la liberalización NMF en el sector de la agricultura: ¿Cuáles son los riesgos?) - Documento de trabajo preparado por funcionarios de la OMC (Low, Piermartini y Richtering), ERDS-2006-02, marzo de 2006.

- iii) utilización más efectiva de los esquemas de preferencias existentes;
- iv) un acceso más amplio a los mercados para los productos cuya exportación es de vital importancia para los Miembros receptores de las preferencias;
- v) programas y otras medidas adecuadas de asistencia técnica específica emprendidos por los Miembros otorgantes de preferencias para ayudar a los Miembros receptores de preferencias de larga data a diversificar su base de exportación. Esto figura en el párrafo 16;
- vi) una asistencia financiera y una creación de capacidad adicionales para subsanar las limitaciones de la oferta, fomentar la diversificación y contribuir al ajuste y la reestructuración;
- vii) mantenimiento, en la máxima medida técnicamente factible, de los márgenes nominales de las preferencias arancelarias y demás términos y condiciones de los arreglos preferenciales. Esto figura en el párrafo 16;
- viii) menores reducciones arancelarias para los productos afectados;
- ix) selección de productos afectados como productos sensibles por el Miembro otorgante de preferencias, y modificación del trato de esos productos sensibles concretos para tener en cuenta el impacto de la erosión de las preferencias y los objetivos de desarrollo;
- x) la eliminación de cualesquiera derechos aplicados dentro de contingente; y
- xi) la ampliación de los contingentes arancelarios basada en el trato NMF, si la hubiera, no se hará en detrimento de los contingentes arancelarios ACP existentes.

10. El párrafo 16 también recoge la idea de que haya un filtro para los productos que "contarían" para todo trato que prevea un aplazamiento/una ampliación del período de aplicación.

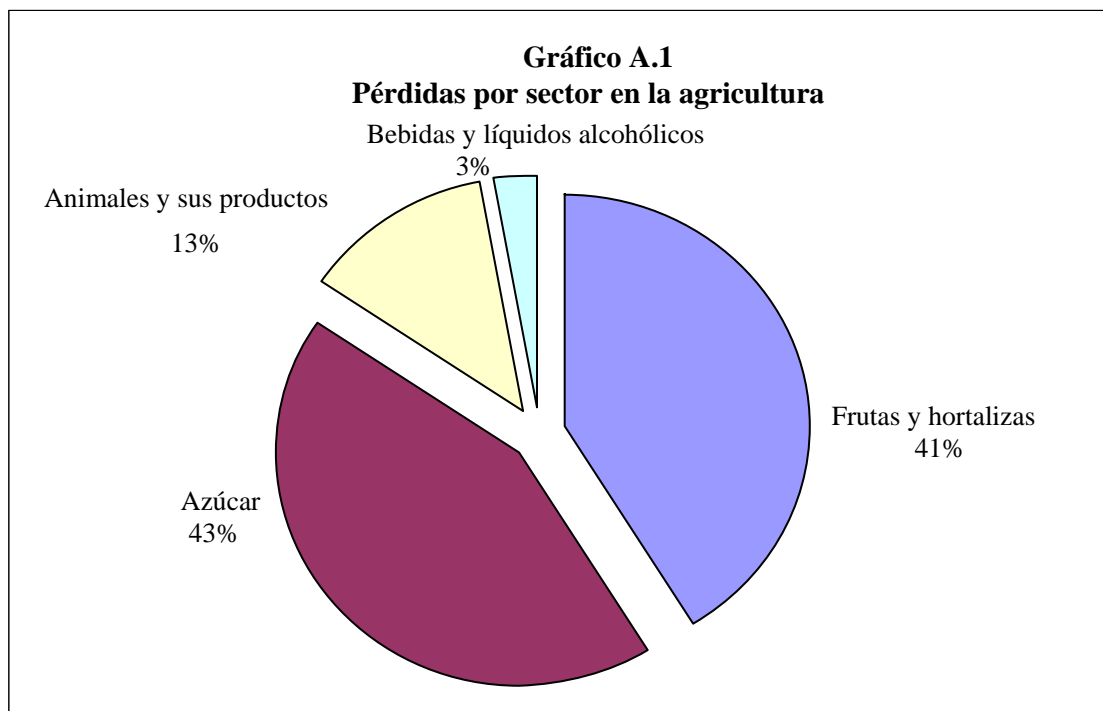
11. Sea como fuere, creo que el aspecto más destacable en la actualidad es una frase del anexo 1 de la presente nota, que tiene un carácter pura y llanamente empírico: "El gráfico A.1 muestra que casi el 85 por ciento de las pérdidas (entre los Miembros más afectados) provienen del azúcar y de las frutas y hortalizas (y se deben en su mayor parte a los bananos). Una pequeña proporción de las pérdidas también es imputable a los animales y sus productos (principalmente a la carne de vacuno) y a las bebidas y líquidos alcohólicos."

12. Esto es concretamente lo que tenemos que abordar, y no se ha de solucionar en abstracto. De por sí no es fácil resolver estas cuestiones, pero lo importante ahora es al menos no mezclar los problemas prácticos con problemas abstractos.

## Anexo 1

La información que figura en el presente anexo está tomada de un reciente Documento de trabajo preparado por funcionarios de la OMC que lleva por título "Non-Reciprocal Preference Erosion Arising From MFN Liberalization in Agriculture: What Are The Risks?" (Erosión de las preferencias no recíprocas resultante de la liberalización NMF en el sector de la agricultura: ¿Cuáles son los riesgos?). Los datos que a continuación se presentan corresponden al riesgo potencial derivado de la erosión de las preferencias, determinado sobre la base de una serie de factores e hipótesis que se exponen en el documento. Los Miembros son totalmente libres de debatir la validez o no de los resultados presentados en el mismo, pero para mí eso sería un ejercicio vano que no haría sino distraernos de la tarea que nos ocupa. De hecho, estoy seguro de que, a grandes rasgos, los resultados del estudio coinciden con lo que de todos modos la gente piensa. No creo que contenga grandes sorpresas. Pero creo que ayuda a indicar dónde radican algunos problemas relacionados con nuestros mandatos de abordar la erosión de las preferencias y de abordar de manera efectiva la aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

Los resultados del documento indican que, por lo que respecta al riesgo de erosión de las preferencias en la medida en que guarda relación con las preferencias no recíprocas en el sector de la agricultura, éste está altamente concentrado en unos pocos productos. El gráfico A.1 muestra que casi el 85 por ciento de las pérdidas (para los Miembros más afectados) provienen del azúcar y de las frutas y hortalizas (y se deben en su mayor parte a los bananos).<sup>3</sup> Una pequeña proporción de las pérdidas también es imputable a los animales y sus productos (principalmente a la carne de vacuno) y a las bebidas y líquidos alcohólicos.



<sup>3</sup> La información que aparece en este gráfico corresponde a los 12 Miembros que figuran en el cuadro A.1 y se basa en los datos utilizados en el análisis recogido en el Documento de trabajo preparado por funcionarios de la OMC, "Non-Reciprocal Preference Erosion Arising From MFN Liberalization in Agriculture: What Are The Risks?".

El cuadro A.1 presenta un desglose de los 12 Miembros que se prevé registren las mayores pérdidas como consecuencia de las nuevas reducciones de los aranceles NMF, en términos de riesgo de erosión de las preferencias, así como los principales productos y mercados de los que se derivarán esas pérdidas potenciales.<sup>4</sup> Los Miembros incluidos en el cuadro son aquellos para los que se estima que las pérdidas en relación con el porcentaje de las exportaciones totales de productos agropecuarios superarán el 4 por ciento (columna 3). Es decir, es posible que otro Miembro pierda más en valor absoluto, pero esta pérdida absoluta más elevada representa una parte de las exportaciones totales de productos agropecuarios inferior al 4 por ciento. Por otra parte, aunque se enumeran los principales mercados y productos en los que se producen las pérdidas, la información no pretende sugerir que sólo se producirán pérdidas en esos mercados. Todo lo contrario. Por ejemplo, se estima que Fiji también acusaría pérdidas por la erosión de las preferencias de las que se beneficia el azúcar exportado a los Estados Unidos pero, según las estimaciones, la pérdida sería mucho menor que la que podría producirse en las Comunidades Europeas. Además, las exportaciones de azúcar de Fiji a los Estados Unidos representan una parte mucho menor de sus exportaciones totales de productos agropecuarios a los Estados Unidos (11 por ciento, en comparación con un 95,8 por ciento en el caso de las CE).

**Cuadro A.1: Miembros, productos y mercados más afectados**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Miembro	Valor de las exportaciones agropecuarias a la Cuadrilateral (millones de \$EE.UU.)	Pérdidas en porcentaje de las exportaciones agropecuarias a la Cuadrilateral	Principales productos que registran la pérdida	Principales mercados en los que se registra la pérdida	Parte correspondiente al producto en las exportaciones agropecuarias al mercado en el que se registra la pérdida (%)	Variación del valor de las preferencias en el mercado en el que se registra la pérdida (millones de \$EE.UU.)
Botswana	38	15,5	Carne de vacuno	CE	99,2	-5,8
Santa Lucía	25	12,1	Banano	CE	94,5	-3,0
San Vicente y las Granadinas	16	11,9	Banano	CE	95,8	-1,9
Namibia	69	9,5	Carne de vacuno	CE	71,6	-6,6
Dominica	11	8,9	Banano	CE	74,4	-1,0
Belice	117	8,1	Banano	CE	50,4	-5,4
			Bebidas y líquidos alcohólicos	Estados Unidos	39,7	-2,0
			Azúcar	CE	33,1	-1,4
Mauricio	336	7,0	Azúcar	CE	91,0	-23,2
Camerún	612	4,9	Banano	CE	36,4	-29,6
			Otras frutas y hortalizas	CE	1,8	-0,1
Saint Kitts y Nevis	10	4,7	Azúcar	CE	97,5	-0,5

<sup>4</sup> Utilizando como límite para las pérdidas un nivel igual o superior al 4 por ciento de las exportaciones de productos agropecuarios a la Cuadrilateral, los Miembros seleccionados son los 12 primeros sobre la base del Documento de trabajo preparado por funcionarios de la OMC "Non-Reciprocal Preference Erosion Arising From MFN Liberalization in Agriculture: What Are The Risks?".

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Miembro	Valor de las exportaciones agropecuarias a la Cuadrilateral (millones de \$EE.UU.)	Pérdidas en porcentaje de las exportaciones agropecuarias a la Cuadrilateral	Principales productos que registran la pérdida	Principales mercados en los que se registra la pérdida	Parte correspondiente al producto en las exportaciones agropecuarias al mercado en el que se registra la pérdida (%)	Variación del valor de las preferencias en el mercado en el que se registra la pérdida (millones de \$EE.UU.)
Swazilandia	130	4,3	Azúcar Otras frutas y hortalizas Azúcar	CE CE Estados Unidos	66,2 26,6 86,2	-4,1 -0,3 -0,7
Fiji	157	4,3	Azúcar	CE	95,8	-6,2
Guyana	162	4,1	Azúcar Bebidas y líquidos alcohólicos	CE CE	69,9 6,0	-6,1 -0,3

De conformidad con la información que aparece en el gráfico A.1, el cuadro A.1 indica que, con respecto al riesgo de erosión de las preferencias no recíprocas, en el caso de los 12 Miembros más afectados las pérdidas están altamente concentradas en el comercio de azúcar y banano hacia las CE (columnas 4 y 5). Por consiguiente, desde el punto de vista de nuestro mandato de abordar la erosión de las preferencias, es evidente que se va a producir cierto solapamiento con la necesidad de abordar de manera efectiva la aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y productos alternativos.

## Anexo 2

El párrafo 16 del documento TN/AG/W/1/Rev.1 dispone lo siguiente:

"Al aplicar sus compromisos de reducción arancelaria, los participantes se comprometen a mantener, en la máxima medida técnicamente factible, los márgenes nominales de las preferencias arancelarias y demás términos y condiciones de arreglos preferenciales que otorguen a sus interlocutores comerciales en desarrollo. Como excepción a la modalidad prevista en el párrafo 8 *supra*, las reducciones arancelarias que afecten a las preferencias de larga data para los productos cuya exportación es de vital importancia para los países en desarrollo beneficiarios de esos esquemas podrán ser aplicadas en tramos anuales iguales a lo largo de un período de [ocho] años en vez de [cinco] por los participantes otorgantes de esas preferencias, quedando el primer tramo aplazado hasta el comienzo del [tercer] año del período de aplicación que de lo contrario sería aplicable. Los productos en cuestión representarán al menos el [20] por ciento de las exportaciones totales de mercancías del beneficiario de que se trate sobre la base de un promedio de tres años del período de cinco años más reciente sobre el que se disponga de datos. Los beneficiarios interesados notificarán en consecuencia al Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria y presentarán las estadísticas pertinentes. Además, se eliminarán cualesquiera derechos aplicados dentro de contingente a estos productos. Los Miembros otorgantes de preferencias emprenderán programas y otras medidas de asistencia técnica específica, según proceda, para prestar apoyo a los países receptores de preferencias en sus esfuerzos por diversificar su economía y sus exportaciones."

---