

Nota Informativa Comercio y Desarrollo No. 2
Equipo Técnico Cepes / Iris Camacho

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La política comercial de Unión Europea tiene un rol muy importante en las relaciones comerciales que mantienen con los demás países del mundo ya que es uno de los principales actores en el comercio internacional esto se debe al gran peso comercial que ejerce. Sin embargo, para la política comercial de la Unión Europea es muy importante incluir a los países en desarrollo ya que como parte de sus objetivos es consolidar la política de desarrollo que incluye la erradicación de la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

Dado que el comercio es uno de los instrumentos que sirven para estimular el desarrollo, es necesario que éste sea intensificado a través del incremento de las exportaciones, diversificación de la economía y el aceleramiento del proceso de industrialización de los países en desarrollo, en este sentido el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ofrece preferencias arancelarias a los países en desarrollo para que estos últimos logren mejorar las perspectivas para el crecimiento económico y alcanzar un equilibrio entre las economías menos favorecidas con las de los países del mundo desarrollado.

Este sistema tuvo su antecedente en la Conferencia de las Naciones Unidas y el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en el año 1968, donde se recomendó a los países desarrollados otorgar un sistema generalizado de preferencias. En 1971 los países que conformaban el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) quisieron encontrar una alternativa para establecer de manera definitiva y permanente las preferencias que concedían los países desarrollados, puesto que las normas concedidas en el GATT no permitían esta posibilidad de manera específica. Para subsanar este vacío se aprobó en el año 1979 una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, dando origen a la cláusula de habilitación¹ la cual crea el marco jurídico para el SGP.

Si bien, el SGP fue aprobado de manera multilateral, cada país desarrollado dispone de mecanismos unilaterales para la aplicación de trato preferente, es por ello que los esquemas van a ser diferentes en uno y otro país que otorga la preferencia. Las diferencias se refieren a todos los aspectos de los esquemas, es decir, los productos comprendidos, los márgenes de preferencia, las normas de origen, las preferencias específicas para los países menos adelantados, los criterios para aplicar el principio de graduación (exclusión) del sistema a países beneficiarios (o a algunas de sus exportaciones) una vez alcanzados determinados niveles de desarrollo económico o de actividad exportadora, y otras disposiciones como la adhesión de los países beneficiarios a algunos derechos laborales o normas ambientales².

¹ Decisión de las partes contratantes adoptada en 1979 de brindar trato preferencial, arancelario y no arancelario, a los países en desarrollo. En el GATT brinda la cobertura legal para los esquemas de preferencias arancelarias del sistema generalizado preferencias (SGP) de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo

² TANGERMANN, Stefan. *Futuro de los Acuerdos Comerciales Preferenciales para los Países en Desarrollo y la Actual Ronda de Negociaciones de la OMC sobre la Agricultura*. FAO. Roma.2002.

De acuerdo con lo anterior, la Unión Europea estableció regímenes o esquemas³ a través de los cuales canalizó las preferencias arancelarias. Cada régimen del SPG comprende productos diferentes. Asimismo, cada régimen puede conceder preferencias arancelarias diferentes para los mismos productos. Tanto la disponibilidad de preferencias arancelarias como su alcance dependen, por lo tanto, del régimen acordado al país beneficiario⁴.

En este sentido es importante conocer cuales fueron los regímenes por los cuales la Unión Europea concedía las preferencias arancelarias, ya que en un primer momento se tuvo una clasificación de cinco regímenes. Estos regímenes reunían criterios especiales dirigidos a determinado grupos de países, entre los cuales se encontraba el SGP-Drogas, dirigido a países productores ilegales de droga. Posteriormente, en el año 2005 esta clasificación fue modificada a través del Reglamento (CE) 980/2005 emitido por el Consejo Europeo. Esta nueva modificación introdujo nuevos criterios que debían cumplir los países beneficiarios para poder acceder al nuevo SGP.

Anteriormente se mencionó que, en un primer momento la Unión Europea clasificó en cinco regímenes las preferencias arancelarias las cuales son las siguientes:

- Régimen general,
- Régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales,
- Régimen especial de estímulo a la protección del medio ambiente,
- Régimen especial en favor de los países menos desarrollados,
- Régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga.

Para el caso del régimen general, ofrece un sistema de preferencias básico que cubría alrededor de 7,000 mil partidas de las cuales 3,750 eran consideradas sensibles y 3,250 eran consideradas no sensibles. Los sensibles tienen una reducción de 3.5% y los no sensibles tienen un arancel cero. La sensibilidad de los productos esta determinada por la situación de la Unión Europea que produce los mismos productos, en este caso aún se necesita de una protección aduanera. Estarían beneficiados con este régimen 178 países.

Por otro lado, dentro de esta clasificación se creó regímenes especiales entre ellos el que fomenta el respeto a las normas laborales internacionales en el que los países beneficiarios de este régimen tendrán que cumplir con una serie de compromisos destinados a cumplir las normas básicas laborales. En este caso los productos sensibles tienen una reducción de 8.5% del arancel ad valorem.

Otro régimen es aquel que estimula la protección del medio ambiente, los países podrán beneficiarse de este régimen en la medida que cumplan las normas internacionales referentes a la gestión sostenible de los bosques tropicales. En este caso los productos sensibles tienen una reducción de 8.5% del arancel ad valorem.

El régimen especial en favor de los países menos desarrollados esta destinado a los países menos desarrollados, los cuales han sido identificados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en base a su bajo PBI per capital, sus débiles activos humanos y su alto grado

³ Estos regímenes fueron establecidos de acuerdo a los Reglamentos que emite el Consejo Europeo.

⁴ COMISIÓN EUROPEA. *El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea*. Dirección General de Comercio. Bélgica. 2004.

de vulnerabilidad económica⁵. Sólo las importaciones de plátanos frescos, arroz y azúcar no se han sometido a una liberalización completa e inmediata, el resto goza de acceso libre de arancel.

Finalmente, se encuentra el régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y tráfico de drogas, en este régimen la Unión Europea apoya a los países beneficiarios para que éstos aumenten sus exportaciones en sustitución de cultivos ilegales. Además de estimular la diversificación e industrialización, busca promover el desarrollo sostenible. Para efectos de la presente investigación nos detendremos a analizar más este punto.

La vigencia de los cinco regímenes ya mencionados culminó en el año 2005 para dar inicio al nuevo SGP que regiría el período 2006-2015, el mismo que daría las nuevas directrices para la aplicación del SGP. Una parte del actual SGP conserva similitudes con el anterior SGP tal es el caso que se mantienen el régimen general y el régimen especial para los países menos desarrollados con los mismos beneficios y requisitos antes descritos.

Sin embargo, el actual SGP crea un nuevo régimen que es denominado Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza conocido también como SGP Plus, que como se verá más adelante tiene características especiales.

SGP -Drogas

Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga fue uno de los cinco regímenes que creó la Unión Europea para apoyar, inicialmente a países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en la lucha contra la producción y tráfico de drogas.

Este régimen fue creado en 1990 y entró en vigor el 1 de enero de 1991 por un período de cuatro años, hasta el 31 de Diciembre de 1994, cuando la Comunidad Europea presentó un nuevo esquema “pluri-anual” para el SGP, por un período de diez años (1995-2004), en el que se incluyó además a Venezuela. El Programa incluyó a partir de 1999 a los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

Luego de cumplir con el período 1999-2001, la prórroga de las preferencias otorgadas en el SGP Droga fue aprobada por medio del Reglamento (CE) No 2501/2001 del Consejo del 10 de Diciembre de 2001, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 a los países centroamericanos y a los de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En esta última prórroga se incluyó a Pakistán dentro del grupo que recibe el tratamiento preferencial, dado que este país afronta también problemas de producción de cultivos ilícitos similares a los países andinos⁶.

Si bien, el SGP Drogas ha sido la puerta de entrada al mercado europeo a diversos productos industriales, agrícolas y pesqueros de la CAN, con un arancel cero permitiendo la diversificación de las exportaciones⁷, así tenemos que durante el 2003, los 90 principales productos exportados bajo el SGP Droga han representado cerca del 80% de las exportaciones totales bajo este régimen. De este modo, se observa una mayor diversificación de las exportaciones, donde resaltan principalmente productos agrícolas (espárragos frescos y refrigerados; extractos, esencias y concentrados de café; rosas y otras flores; jugos de

⁵ Ibidem

⁶ <http://www.proexport.com.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=1146&IDCompany=16>

⁷ Si bien, se ha dado una mayor diversificación de las exportaciones, estas se han concentrado en 15 productos que representan el 75% de las exportaciones de la CAN a la UE.

maracuyá; aceites de palma, etc.), así como preparaciones y conservas de pescado y demás camarones y crustáceos⁸.

Sin embargo, los niveles de aprovechamiento del SGP han sido decrecientes, así durante 1999 el aprovechamiento fue del 34,3%, en 2000 del 22,8%, en 2001 del 21,7% y en 2002 del 16,9%⁹. Esta falta de aprovechamiento, tiene diversas causas que la CAN ha identificado mediante un documento informativo¹⁰ donde se dan las posibles razones que han impedido que se aproveche de manera más óptima el SGP, se puede mencionar:

- a) Bajo nivel de diversificación de las exportaciones de los países andinos y concentración en productos tradicionalmente exportados. Estas exportaciones se concentran en productos primarios agrícolas y minerales. Es así el caso que en el 2003 la CAN exportó a Europa 2160 subpartidas, los 20 principales productos de cada país cubren en todos los casos más del 85% de sus exportaciones a ese mercado, es decir que existe una alta concentración en la oferta exportable.
- b) Restricciones no arancelarias aplicadas por la UE a sus importaciones tales como normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias dificultan el acceso de las exportaciones de la CAN a su mercado. Sumado a eso, el mercado europeo es altamente competitivo, y demanda de elevados estándares de calidad. Estas medidas no arancelarias afectan las exportaciones de la CAN debido a que éstas están constituidas por productos agrícolas y el ingreso de estos productos al mercado europeo están fuertemente controlados por las restricciones antes mencionadas. Adicional a ello, el mercado agrícola europeo esta altamente protegido, además de las restricciones, con los subsidios que recibe.
- c) Erosión de las preferencias recibidas como consecuencia de la reducción arancelaria unilateral en virtud a compromisos OMC y otros. La UE ha concedido otorgar arancel cero a diversas partidas para dar cumplimiento a los compromisos arancelarios asumidos ante la OMC (otorgo alrededor de 2000 partidas durante el período 1995-2000), sin embargo esta decisión de la UE ha originado perjuicio a los países de la CAN debido a la pérdida de preferencias en productos con alto volumen de exportación tales como el café y cacao.

Otro caso conocido en donde la UE realizó preferencias en favor de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), fue con las importaciones de banano. En la actualidad el tema sigue en debate ante la OMC ya que la UE en el año 2006 impuso un arancel único a las importaciones de banano (176 euros la tonelada), reservando una amplia cuota de 775.000 tn libres de arancel a países de África, Caribe y Pacífico (ACP), perjudicando con esta medida a países como Ecuador y Colombia productores de banano.

- d) Competencia con otros países beneficiarios de regímenes SGP. La existencia de otros países beneficiarios del régimen SGP-Droga tales como los países centroamericanos y Pakistán genera un escenario de competencia por el aprovechamiento del mercado europeo, al estar las ofertas exportables constituidas por productos similares.

⁸ FAIRLAI, Alan. Las Relaciones CAN-UE Perspectiva de un Acuerdo de Asociación. 2007

⁹ COMUNIDAD ANDINA. *Aprovechamiento del SGP Droga*. Secretaria General. 2004.

¹⁰ Ibidem

Adicionalmente, otros países no beneficiarios del régimen arancelario preferencial pero con producciones competitivas de productos similares y/o sustitutos de los exportados por la Comunidad Andina, compiten con los países andinos, aún en condiciones no preferenciales.

Al parecer de la CAN estas serían las razones por las cuales el SGP Droga no fue aprovechado con mayor amplitud, sin embargo para Fairlai este poco aprovechamiento se concentraría en la continua erosión de las preferencias, así como por su carácter unilateral, temporal y condicional que impide dar seguridad a inversionistas y operadores comerciales. Además que, el mecanismo contempla solamente preferencias y exoneraciones arancelarias, y no resuelve los problemas de carácter no arancelario que afectan el acceso de algunos productos andinos a la UE¹¹.

SGP Plus.

Las preferencias otorgadas bajo el SGP Drogas culminaron en diciembre del 2005, sin embargo previo a ello la UE consideró renovar estas preferencias mediante el Reglamento (CE) 980/2005 del Consejo Europeo que entró en vigencia en el 2006 y se prolongará hasta el 2015. El actual SGP mantiene el régimen general y el régimen especial para los países menos desarrollados. La novedad de este SGP es que agrupa bajo el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza los criterios ambientales, laborales y drogas que en el anterior SGP cada uno de estos criterios era un régimen.

Al parecer la creación de este nuevo régimen responde a la voluntad de UE de cumplir lo recomendado por la OMC debido al fallo que emitió este organismo a causa de la demanda planteada por la India en el año 2004, contra el tipo de preferencia que otorga la UE a través del SGP Drogas ya que, según el país demandante (India) la UE estaría haciendo una diferenciación entre los países en desarrollo, lo cual es incompatible con las normas de la OMC. Posteriormente, la OMC estableció en su fallo que si bien, el SGP Drogas es incompatible con el artículo 1º del GATT, este puede mantenerse en la medida que la UE cumpla como condición ciertos criterios, que se supone son los que ahora contempla el nuevo Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza (ambiental, laboral y drogas).

A raíz de esta controversia la UE convirtió sus tres regímenes especiales: laboral, ambiental y drogas en uno solo: el SGP - Plus. Este último exigiría ratificar, cumplir y permitir auditorías con al menos 23 convenios internacionales en materia de derechos humanos, protección laboral, medio ambiente y desarrollo sostenible, buen gobierno, y lucha contra las drogas para poder postular a él.¹²

El actual SGP Plus solicita a los países beneficiarios el cumplimiento de nuevos requisitos, como es el caso de la suscripción y ratificación de convenios internacionales, sin embargo adicionalmente solicita otros requisitos que son: hacer una petición formal a la Comisión Europea, el país beneficiario no debe representar más del 1% del total de lo que importa la UE con el régimen y la calificación como economía vulnerable con base en indicadores previamente definidos.

Por otro lado el SGP Plus establece algunas diferencias con el régimen anterior que son las siguientes:

¹¹ FAIRLAI, Alan. Las Relaciones CAN-UE Perspectiva de un Acuerdo de Asociación. 2007.

¹² COMEXPERÚ. *SGP Drogas Vs. SGP Plus*. En: Semanario COMEXPERÚ. N° 293. Año 2004.

- Se incrementan las partidas de 7,000 a 7,200.
- Los productos beneficiados son los mismos que fueron incluidos en el SGP-Droga. Pero, adicionalmente se incluyen aquellos productos, como flores y plantas ornamentales, que fueron excluidos del SGP-Droga.

Sin embargo, en el SGP Plus se mantienen aún limitantes que ya existían en el SGP Drogas que no han permitido a los países de la CAN obtener mayores beneficios, al respecto existen todavía fuertes limitaciones en cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias que la UE exige para el ingreso de productos, sobre todo agrícolas, asimismo contempla al igual que el SGP Drogas un sistema de graduación que consiste en el retiro de la preferencia una vez que se han alcanzado ciertas condiciones de competencia. Otra limitante que en ambas SGP se repite, es el carácter temporal debido a que esta sujeto a un tiempo determinado y el carácter condicional porque el acceso al mercado europeo esta condicionada a múltiples requisitos que ya han sido mencionados. Finalmente, las modificaciones arancelarias hechas por la UE han afectado los intereses de los países de la CAN, pues han ocasionado la pérdida del acceso preferencial a través del SGP y han entrado a competir con otros países en iguales condiciones, los casos más conocidos al respecto son el caso del banano, productos pesqueros, café y cacao.

Como se sabe, en la actualidad los países de la CAN y la UE están en negociaciones para llevar a cabo un Acuerdo de Asociación (AdA) y el planteamiento de los países de la CAN es que a través de este acuerdo se consolide los beneficios del SGP Plus, es decir, obtener a través del AdA el ingreso al mercado europeo bajo las mismas condiciones que el SGP Plus.

Esta posición si bien, es la correcta y más allá de ser considerada o no en el AdA, es importante por parte de los países de la CAN que diversifiquen su oferta exportable ya que como se mencionó anteriormente los productos que la CAN exporta están altamente concentradas en pocas partidas arancelarias, lo cual impide aprovechar los beneficios del SGP Plus, lo cual estaría mostrando problemas de carácter estructural de las economías andinas que pudiera deberse, entre otros, a la falta de inversiones orientadas a los mercados de exportación, lo que a su vez incide en una incipiente evolución tecnológica de las exportaciones y una escasa adecuación a los estándares técnicos y de calidad internacionales exigidos por mercados competitivos como el de la UE.

Finalmente, los países de la CAN además de buscar la consolidación del SGP Plus deben apuntar su estrategia en reducir u obtener mayores flexibilidades en cuanto a las restricciones no arancelarias que la UE impone, pues no es muy útil tener un arancel cero cuando por otro lado se tiene medidas muy estrictas en cuanto al ingreso de alimentos, que impiden el ingreso productos agrícolas, que son un para los países de la CAN muy importantes ya que conforman gran parte de sus exportaciones. El tema de restricciones no arancelarias será también abordado en la presente investigación.

