

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Comercio y desarrollo — Cómo ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio»

(2004/C 23/02)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Comercio y desarrollo — Cómo ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio (COM(2002) 513 final);

vista la decisión de la Comisión Europea, de 11 de febrero de 2003 de consultar al Comité sobre este asunto de conformidad con el primer párrafo del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y vista la carta de la Sra. De Palacio, Vicepresidenta de la Comisión Europea, al Sr. Bore, Presidente del Comité de las Regiones, de la misma fecha sobre una consulta relativa a este asunto de conformidad con el Protocolo de cooperación de 2001;

visto el Protocolo relativo a las modalidades de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones firmado por sus respectivos presidentes el 20 de septiembre de 2001 (DI CDR 81/2001 rev.);

vista la decisión de su Mesa, del 9 de octubre de 2002, de encargar a la Comisión de Relaciones Exteriores la elaboración de un dictamen sobre este asunto (punto 7b del orden del día, 2002/DEV/5);

vistos los artículos 177 y 178 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

visto el «Acuerdo de asociación entre los miembros del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros», firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000;

vista la Declaración conjunta de la Comisión y del Consejo sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea de 10 de noviembre de 2000;

vistas las Conclusiones de la cuarta reunión ministerial de Ministros de la OMC en Doha en noviembre de 2001;

vistas las Conclusiones de la Conferencia Internacional de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo, de marzo de 2002, y de la Conferencia Internacional de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible de septiembre de 2002;

vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea (COM(2000) 212 final);

vista la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible» (COM(2002) 82 final);

visto el informe del Parlamento Europeo sobre la adquisición de capacidades en los países en desarrollo de 18 de marzo de 2003 (A5-0066/2003 — 2002/2157(INI));

visto el Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La posición de la UE en la Ronda de negociaciones comerciales de la OMC en el sector de la agricultura» (CDR 181/2002 fin) ⁽¹⁾;

visto su proyecto de Dictamen (CDR 100/2003 rev.) aprobado el 23 de mayo de 2003 por la Comisión de Relaciones Exteriores (ponente: Sir Ron Watson, CBE, Consejero del Consejo de Distrito Metropolitano de Sefton (UK/PPE);

⁽¹⁾ DO C 192 de 12.8.2002, p. 37.

Considerando lo siguiente:

- 1) que la integración de los países en desarrollo, y en particular de los países menos avanzados, en la economía mundial es una condición necesaria para su crecimiento y desarrollo económico y social sostenible;
- 2) que la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo favorecerá el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos, así como la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
- 3) que la integración y cooperación regional contribuyen a la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y favorecen de manera determinante la consolidación de la paz y la prevención de conflictos,

en su 51º Pleno celebrado el 9 de octubre de 2003 ha aprobado el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 1 de enero de 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC) sustituyó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como foro esencial para las relaciones comerciales multilaterales. La decisión de crear la OMC se tomó en Marrakech en 1994 y fue la culminación de casi ocho años de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

1.2. Tras la importante adhesión de China a la OMC en diciembre de 2001, hoy está formada por 144 países, que representan más del 90 % de los flujos comerciales internacionales.

1.3. Desde el divulgadísimo fracaso de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en noviembre de 1999, en la que se produjo una violenta protesta contra la globalización y el funcionamiento de la OMC, se han celebrado otras conferencias importantes que han tratado de establecer un marco común aceptable para las relaciones comerciales mundiales que respete los principios del desarrollo sostenible y tenga en cuenta las necesidades especiales de los 49 países menos desarrollados (PMD):

- La cuarta Reunión Ministerial de Ministros de la OMC, celebrada en Doha en noviembre de 2001, que puso en marcha el Programa de Desarrollo de Doha, un planteamiento basado en una atención positiva al desarrollo y en la importancia de la adquisición de capacidades para ayudar a los países a participar efectivamente en las negociaciones comerciales. La Ronda de Doha, que sustituyó a la Ronda Uruguay (que se desarrolló desde 1985 hasta 1997) concluirá el 1 de enero de 2005;
- La Conferencia de las Naciones Unidas para la financiación del desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, que subrayó la necesidad de acabar con las

restricciones de la oferta al comercio y de proporcionar una financiación fiable de la ayuda para el comercio y la adquisición de capacidades;

- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS) de Johannesburgo, celebrada en agosto y septiembre de 2002, en la que se reconoció la necesidad de un comercio y una política de desarrollo y medioambiental mutuamente beneficiosos.

1.4. La Unión Europea ha participado activamente en estas conferencias de la OMC y de las Naciones Unidas, así como, de forma más general, en las negociaciones sobre comercio y desarrollo:

- El Sr. Lamy, miembro de la Comisión Europea responsable de Comercio, ha defendido claramente la necesidad de una nueva ronda de negociaciones exhaustiva (el Programa de Desarrollo de Doha) y ha respaldado la iniciativa de la OMC de ampliar las normas de comercio y su aplicación a los servicios a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).
- La UE participa en un debate permanente y muy controvertido desde el punto de vista político sobre la necesidad de reformar la Política Agrícola Común (PAC) y en estos momentos prepara su posición en las negociaciones de la OMC sobre agricultura (el Sr. Bocklet, Ministro de Asuntos Federales y Europeos del Estado federado de Baviera, fue ponente de un dictamen sobre este asunto que se aprobó en el Pleno del 9 de abril de 2003).
- La UE ha elaborado una iniciativa conocida como «Todo menos armas» en la que promueve las importaciones libres de impuestos en los países industrializados de todos los productos agrarios procedentes de los países más pobres del mundo (los países menos desarrollados o PMD, que son 49 en la actualidad).

— En abril de 2000 la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre «La política de desarrollo de la Comunidad Europea»⁽¹⁾, centrada en la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a adquirir la capacidad para participar significativamente en las negociaciones comerciales y en la necesidad de respaldar reformas políticas que contribuyan a fomentar el comercio y la inversión extranjera (como la promoción de políticas macroeconómicas sólidas o la ayuda a la participación del sector privado).

1.5. Aunque en una de sus vertientes la política de la UE ha insistido en la importancia del desarrollo económico, el comercio y la competencia, dentro de un programa claro de «liberalización», otra vertiente se ha concentrado en el concepto más general de «desarrollo sostenible», definido como la integración de los «tres pilares» del desarrollo económico, el desarrollo social (incluidas las cuestiones de salud, equidad y derechos laborales) y la protección del medio ambiente. En algunos casos se añade un cuarto pilar: el desarrollo cultural o la identidad cultural. Otros principios clave del desarrollo sostenible son su mantenimiento en el futuro o equidad intergeneracional (es decir, no favorecer a la generación actual en detrimento de las generaciones futuras por limitarse a las ventajas inmediatas) y la «globalidad» (reconocer la importancia de contemplar las consecuencias de las acciones en cuanto a su repercusión en el entorno mundial, también en este caso a más largo plazo).

1.6. La UE ha reconocido la necesidad de que estas dos vertientes sean «coherentes» y «sinérgicas», de forma muy especial en la Comunicación de la Comisión «Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible»⁽²⁾. Se ha realizado un intento explícito para garantizar que las políticas clave de la UE (como la PAC, la Política Pesquera Común y también las políticas de comercio, energía, transporte e industria) sean más coherentes con los principios del desarrollo sostenible.

2. Observaciones del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones

2.1. reconoce la gran complejidad de la relación entre expansión del comercio, desarrollo económico y reducción de la pobreza;

2.2. cree que, en términos generales, tanto históricamente como en la actualidad, el aumento de la apertura comercial

entre las naciones produce resultados positivos en cuanto a inversión y desarrollo económico;

2.3. considera, no obstante, que la relación con la reducción de la pobreza no está tan clara, puesto que depende de una combinación de otros factores de política interior e institucionales: la dinámica positiva de comercio y crecimiento económico puede conducir a reducir la pobreza absoluta de una sociedad, pero puede aumentar las desigualdades en el reparto de la riqueza y de la renta dentro de las sociedades en desarrollo;

2.4. respalda decididamente que se conceda más importancia a las relaciones entre comercio, desarrollo, reducción de la pobreza y adquisición de capacidades, tal como recoge el Programa de Desarrollo de Doha.

Un modelo positivo de apertura comercial

El Comité de las Regiones

2.5. cree que, para que la apertura comercial sea una fuerza positiva, ha de cumplirse una serie de condiciones esenciales; estas condiciones están, en general, debidamente contempladas en la Comunicación de la Comisión, pero debería insistirse más en algunas de ellas;

2.6. afirma que, en general, es preciso un equilibrio adecuado entre el impulso al comercio, la inversión y el crecimiento económico, como parte de un programa basado en la liberalización y la globalización (que, sin duda, tiene capacidad para lograr considerables mejoras en el bienestar de los países menos desarrollados) y el respeto a los principios del desarrollo sostenible, la necesidad de transparencia y justicia en el comercio y que los países industrializados, más ricos, reconozcan que los países menos desarrollados afrontan graves problemas en las negociaciones comerciales, debido a su excesiva dependencia de una serie limitada de productos agrarios y manufacturados muy vulnerables a las fluctuaciones del mercado y a su falta de capacidad para entablar negociaciones complejas en pie de igualdad;

2.7. lamenta que no exista este equilibrio, porque:

— pese a la reciente Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDs), que buscaba integrar los tres pilares del desarrollo sostenible (desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente), los gobiernos y las empresas dan más importancia al desarrollo económico, incluido el comercio, que a los otros dos principios;

⁽¹⁾ COM(2000) 212 final.

⁽²⁾ COM(2002) 82 final.

- la Organización Mundial del Comercio (OMC), que desempeña un papel clave en la creación de un marco reglamentado para el desarrollo de las relaciones comerciales, mantiene un decidido programa de liberalización económica y presta escasa atención al desarrollo social (salud, condiciones laborales, equidad y problemas derivados de la pobreza), a la protección del medio ambiente y a lo que, a veces, se considera el cuarto pilar del desarrollo sostenible, la identidad cultural. Esta búsqueda decidida de un único elemento del desarrollo sostenible no sería problema si la OMC trabajara en un marco institucional y normativo general capaz de lograr el equilibrio entre los pilares en conflicto, pero esto no existe ni siquiera en el ámbito de las Naciones Unidas, lo que deja a la OMC en un entorno en gran medida autónomo, con una maquinaria para la resolución de conflictos y una capacidad ejecutiva de que no disponen otras organizaciones internacionales equivalentes para la protección del medio ambiente (como el PNUMA, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible);
- los países industrializados, más ricos, han tardado en convertir sus promesas en acciones para la reducción de aranceles y subvenciones a la exportación: se ha calculado que, en consecuencia, los países pobres pierden cada día casi 2 000 millones de dólares a causa de unas reglas comerciales injustas y esta cifra es unas catorce veces la que reciben en ayudas ⁽¹⁾;
- hasta ahora, el mundo desarrollado ha sido incapaz de reconocer la importancia de crear unas condiciones más equitativas para las negociaciones comerciales. Para ello, en primer lugar, deben reconocer que los países más pobres carecen de la capacidad para equipararse con los negociadores de los países industrializados, cuyos recursos son mucho mejores, y, en segundo lugar, deben prestar su asistencia para desarrollar esa capacidad: unos 30 países miembros de la OMC no pueden permitirse una oficina en Ginebra, sede de la OMC, y pocos países en desarrollo pueden tener delegaciones de dimensiones suficientes para asistir a las 40 o 50 reuniones de comercio importantes que se celebran en Ginebra en una semana normal ⁽²⁾.

Aumentar el acceso al mercado

El Comité de las Regiones

2.8. acoge positivamente los importantes avances conseguidos en los últimos años en la reducción de los obstáculos al comercio en los países industrializados y en desarrollo, así como en la ampliación de las disciplinas multilaterales a campos como los derechos de propiedad intelectual, la agricultura, los productos textiles y la confección;

2.9. es consciente, no obstante, de que los países en desarrollo aún han de hacer frente a grandes barreras a sus

exportaciones a países industrializados y a otros países en desarrollo y de que es esencial una mayor liberalización del comercio en agricultura para avanzar en la reducción de la pobreza: en los países de renta elevada, la tasa arancelaria media sobre la agricultura es casi el doble de la que se aplica a los productos manufacturados, y los aranceles de importación en los países en desarrollo aún duplican prácticamente los que tienen los países industrializados;

2.10. manifiesta su inquietud porque, pese a los progresos desde la Ronda Uruguay, la ayuda a la agricultura en forma de subvenciones sigue siendo cuantiosa en los países industrializados: en 2000 alcanzó los 327 000 millones de dólares ⁽³⁾;

2.11. respalda el sistema de preferencias generalizadas de la UE para fomentar las exportaciones de los países en desarrollo y otras formas de concesión, como la iniciativa «Todo menos armas» para los países menos desarrollados;

2.12. reconoce que el establecimiento de acuerdos de libre comercio y la consiguiente reducción (o supresión) de impuestos puede provocar un grave problema de pérdida de ingresos a los gobiernos de los países en desarrollo: en muchos países, los derechos de aduana son una de las principales fuentes de financiación gubernamental (por ejemplo, en 1999, el 32 % en Papúa Nueva Guinea o el 77 % en Guinea). Es precisa una ayuda financiera transitoria que reduzca el impacto de tales pérdidas;

2.13. reconoce las dificultades con que se enfrenta la UE al considerar la reforma de la PAC respecto a equilibrar los objetivos enfrentados de reducir las barreras arancelarias a la agricultura y las subvenciones a la exportación en particular, por un lado, y, por otro, proteger el «modelo agrícola de la UE», que abarca medidas nacionales de ayuda para mantener la biodiversidad y fomentar un desarrollo rural sostenible, el bienestar de los animales y la protección de los consumidores (además, lógicamente, de la renta de los agricultores);

2.14. manifiesta su inquietud, no obstante, porque los argumentos empleados para justificar la integridad del modelo agrícola de la UE y para rechazar nuevas reducciones arancelarias además de las ya acordadas en la iniciativa «Todo menos armas» —como tan convincentemente se argüía en el dictamen del Sr. Bocklet sobre «La posición de la UE en la Ronda de negociaciones comerciales de la OMC en el sector de la agricultura»— puedan bloquear nuevos avances en la liberalización del comercio y porque la fundada preocupación que se expresa en este mismo dictamen pueda ser utilizada por quienes tienen interés en mantener el statu quo como excusa para oponerse a cualquier reforma razonable en este ámbito.

⁽¹⁾ «Informe sobre los países menos adelantados», UNCTAD, 1999.

⁽²⁾ «Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza». Banco Mundial, 2001.

⁽³⁾ Banco Mundial, «Perspectivas económicas mundiales 2002».

Reforzar la capacidad institucional

El Comité de las Regiones

2.15. acoge con gran satisfacción la insistencia de la Comunicación en el reforzamiento de la capacidad institucional en los países en desarrollo para ayudarles a sacar el máximo partido del comercio;

2.16. reconoce los variados problemas de capacidad interna de los países en desarrollo, a los que debe apoyarse con una combinación de ayuda oficial al desarrollo, inversión y reforma. Estos problemas incluyen:

- políticas contrarias a la inversión y a la iniciativa empresarial,
- un sector financiero escasamente desarrollado,
- una infraestructura inadecuada, incluidas las conexiones para el transporte, los servicios públicos y las telecomunicaciones,
- tasas reducidas de alfabetización y educación,
- corrupción institucional,
- disturbios civiles;

2.17. reconoce, asimismo, el conjunto de problemas interrelacionados con que se enfrentan los países en desarrollo en el terreno del comercio internacional, como:

- una dependencia excesiva de una gama limitada de productos agrarios y manufacturados, lo que les hace especialmente vulnerables al deterioro de las condiciones de comercio y a unos precios mundiales volátiles,
- grado elevado de competencia entre un gran número de pequeños productores,
- grandes barreras comerciales, en particular para los productos agrarios y los que requieren mucha mano de obra;

2.18. recuerda con satisfacción la Comunicación de la Comisión de abril de 2000 sobre «La política de desarrollo de la Comunidad Europea» (así como la Declaración conjunta de la Comisión y del Consejo de 10 de noviembre de 2000) que de una forma práctica identifica las áreas principales para que la UE concentre su asistencia a la adquisición de capacidad comercial; estas áreas se dividen en dos categorías generales (no identificadas explícitamente como tales en la Comunicación original):

- i) asistencia dirigida específicamente a las negociaciones comerciales (incluida la asistencia para la integración en la OMC y las negociaciones comerciales multilaterales y ayuda para la ejecución de acuerdos actuales y futuros con la OMC);

- ii) asistencia más general dirigida a reforzar las instituciones y las prácticas económicas, sociales y políticas del país, en lo que se incluye:

- ayuda para reformas políticas y las inversiones necesarias para fomentar la eficacia económica y garantizar una mayor participación en la economía mundial;
- ayuda para asistencia técnica y adquisición de capacidades respecto a las conexiones entre el comercio y el medio ambiente (por ejemplo, formación para evaluaciones de impacto medioambiental);
- promoción de una política macroeconómica sectorial y fiscal sólida que mejore el entorno para la inversión extranjera;
- ayuda para la participación del sector privado en la economía;
- ayuda para el desarrollo de instituciones y mercados regionales entre países en desarrollo, en especial mediante las negociaciones y la ejecución de acuerdos bilaterales y regionales con la UE. Los acuerdos comerciales regionales entre países en desarrollo pueden conducir a la «integración Sur-Sur», que a su vez puede fomentar la eficacia, aumentar la competencia, permitir economías de escala e incrementar la llegada de inversión extranjera directa;

2.19. coincide con la Comunicación en la necesidad de integrar el comercio en las estrategias para el desarrollo de tal forma que contribuya a los objetivos de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible. Para ello debe garantizarse la inclusión de las cuestiones comerciales en los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (ERP) y otras estrategias nacionales para el desarrollo, en línea con el enfoque adoptado en Doha, Monterrey y Johannesburgo;

2.20. hace notar, en este contexto, el inmenso potencial del turismo —y particularmente del ecoturismo— para conseguir un desarrollo de alto valor que genere empleo local, contribuya de forma significativa a la mejora de las infraestructuras y, debidamente aprovechado, respete el medio ambiente y la cultura local;

2.21. respalda la propuesta de la Comisión de centrar la asistencia de la UE en

- ayuda para la integración en la OMC, principalmente a través de programas de formación;

- ayuda para la ejecución de acuerdos con la OMC, en especial los relativos a la necesidad de contribuir al desarrollo de los marcos institucionales y normativos pertinentes;
- ayuda para unas reformas políticas más amplias, incluida la de la administración aduanera (por ejemplo, simplificar la documentación y los procedimientos para importación y exportación); medidas que consigan que los sistemas reglamentarios y de aplicación (salud, normas laborales, acuerdos sanitarios y fitosanitarios) cumplan las normas internacionales; medidas que permitan garantizar la aplicación y el cumplimiento de una legislación adecuada sobre derechos de propiedad intelectual;

2.22. coincide con el informe del Parlamento Europeo ⁽¹⁾, que señala que:

«el derecho de acceso, incluso no recíproco, a los mercados de los países desarrollados para los países más pobres resulta totalmente insuficiente para garantizar un desarrollo de los flujos comerciales si no se aumentan, además, sus capacidades de desarrollo industrial y agrícola, el respeto de la certificación y de la normalización en vigor en los países de importación, en particular en el ámbito sanitario y fitosanitario, y el conocimiento de los circuitos de comercialización»;

2.23. llama la atención de la Comisión hacia el importante papel que los entes locales y regionales pueden desempeñar en la adquisición de capacidades a través de lazos de cooperación internacional entre municipios y regiones. Estos lazos —como el hermanamiento de ciudades y la participación en proyectos internacionales de cooperación al desarrollo (que incluirán en

⁽¹⁾ A5-0066/2003 — 2002/2157 (INI).

el futuro las «asociaciones del Tipo 2» emprendidas en 2002 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo)— permitirán a los entes locales y regionales de la UE transmitir a las autoridades de los países en desarrollo sus conocimientos y experiencias en materia de gestión económica y relaciones comerciales a escala local;

2.24. reconoce que, en este aspecto, los entes locales y regionales de la UE asumen destacadas competencias y responsabilidades —de ahí sus conocimientos y experiencias— sobre políticas y servicios que ejercen una importante influencia en la actividad económica y el comercio, como:

- la planificación estratégica,
- las infraestructuras y los servicios de transporte,
- la gestión del desarrollo económico,
- el fomento y la incentivación de la inversión extranjera, incluido el sector turístico,
- el desarrollo de modalidades de asociación económica entre las empresas de carácter comercial y los entes locales (incluidas las iniciativas de financiación pública y privada),
- la promoción y regulación de los mercados locales,
- la educación y la formación de aptitudes,
- las políticas de licitación (que permitan la posibilidad de especificar condiciones en términos de «comercio justo»);

2.25. insta a la Comisión a crear un entorno de capacitación que incluya unas ayudas más cuantiosas a los entes locales y regionales, así como a agentes de la sociedad civil, como ONG, iglesias y sindicatos, y a las empresas, para que participen en la adquisición de capacidades en los países menos desarrollados.

Bruselas, 9 de octubre de 2003.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Albert BORE