

Aspectos comerciales del acuerdo UE-Sudáfrica

Primera evaluación

ENRIQUE GODINEZ CALONJE*

1. Introducción

Con el compromiso alcanzado en el transcurso del Consejo Europeo de Berlín el pasado 25 de marzo respecto a los últimos puntos todavía en ese momento sujetos a controversia, puede decirse que el acuerdo UE-Sudáfrica está cerrado, a falta únicamente de unos pocos detalles, de importancia sin duda, como sucede con la decisión sobre la puesta en vigor provisional de las materias de competencia comunitaria para evitar que el acuerdo quede desvirtuado por el largo proceso de su ratificación parlamentaria en todos los Estados miembros, pero de índole más bien interna y sin afectar al proceso negociador que, cuatro años después de su apertura, el 30 de junio de 1995, se considera cerrado a todos los efectos.

Con ello queda también cerrado, casi seis años después de que el apartheid fuera finalmente desterrado con el nombramiento del primer Gobierno democrático de unidad nacional en octubre de 1994, el capítulo fundamental del nuevo marco institucional para las relaciones de la Unión con este importante país africano en cuyo diseño ha tenido España una intervención destacada, especialmente si se tiene en cuenta la magnitud relativamente menor de sus intereses en la zona en comparación con los de otros Estados miembros.

No quiere esto decir que España haya pretendido asumir un protagonismo que no le correspondía. Lo que sucede es que la Política Comercial de la UE es única y su diseño en relación

con un país o grupo de países terceros afecta necesariamente al conjunto, sobre todo en circunstancias como las actuales de revisión en profundidad de los presupuestos y los pilares básicos de la Política Comercial Común como consecuencia de la creación de la OMC. El acuerdo con Sudáfrica, por las características del interlocutor, el campo de aplicación y el momento en que se negocia, resultaba un precedente importante para otras áreas de la política comercial comunitaria, algunas de las cuales, como México, Mercosur, o los países ACP (África, Caribe, Pacífico) son especialmente relevantes para España.

Cuando las elecciones de 1994 ponen fin definitivamente al régimen del «apartheid» surge claramente ante el mundo occidental la necesidad de transformar lo que hasta entonces había sido un apoyo político al proceso de democratización, en un verdadero apoyo económico que permita a la naciente democracia suda-



COLABORACIONES

HITOS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL NUEVO MARCO DE LAS RELACIONES UE-SUDÁFRICA

Decisión del CAG de septiembre de 1985. Crea el Programa Especial Europeo de ayuda a las víctimas del apartheid.

Decisión de 19 de diciembre de 1994. Aprueba el Acuerdo de Cooperación CE-RSA.

Decisión de 19 de junio de 1995. Directrices globales para la negociación con Sudáfrica.

Apertura formal de negociaciones: 30 de junio de 1995.

Diciembre de 1996. Firma del Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica (entró en vigor en noviembre de 1997).

Decisión de 25 de marzo de 1996. Directrices complementarias para la negociación de los aspectos comerciales.

Decisión 24 de abril de 1997. Aprueba el Protocolo de acceso de Sudáfrica al Convenio de Lomé.

Reglamento (CE) 2259/96 relativo a la Cooperación al Desarrollo con Sudáfrica.

* Técnico comercial y economista del Estado.

fricana consolidarse en todos los terrenos y recuperar, en términos de creación y distribución de riqueza, al menos parte del tiempo perdido como consecuencia del embargo económico de los años ochenta.

Es verdad que la UE no se había quedado cruzada de brazos hasta ese momento, porque ya en septiembre de 1985 el Consejo aprobó un Programa Especial Europeo de ayuda a las víctimas del apartheid que en la década que va hasta 1995 canalizó hacia Sudáfrica algo más de 50 Mecu por año distribuidos en un total de 700 proyectos pero, por su destino, esta ayuda puede encuadrarse con más propiedad dentro de lo que hemos denominado apoyo político al proceso democratizador.

A partir de 1994 la cooperación europea al desarrollo sudafricano empieza a transformar sus modalidades y sus objetivos y para ello, en 1995 se abre una Delegación de la Comunidad en Johannesburgo y se cambia el nombre del programa que pasa a llamarse Programa Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (PERD) y, en noviembre de 1996, el Consejo, bajo presidencia española, adopta un nuevo Reglamento por el que se asigna un total de 500 Mecu al PERD a distribuir entre los ejercicios de 1996 a 1999 a razón de 125 Mecu anuales, montante que fue posteriormente incrementado por el Parlamento Europeo, en uso de sus poderes presupuestarios, hasta los 130 Mecu por año.

Por su parte el BEI viene asignando cantidades de parecida magnitud desde 1996 para préstamos a Sudáfrica.

También en 1996 la UE incluye a Sudáfrica entre los países beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas dándole así, unilateralmente, acceso inmediato al grueso de los mercados comunitarios.

Este conjunto de medidas que en pocos años han hecho de Sudáfrica el país más favorecido por la ayuda al desarrollo de la Unión Europea, forman parte del diseño global de las nuevas relaciones de la Unión con este importante país africano a que antes nos referíamos; diseño del que constituyen el componente concesional o de ayuda al desarrollo, frente a otro componente contractual en el que se exigen a Sudáfrica las

contrapartidas normales en la relación económica entre naciones.

Se trata, por tanto, de un diseño dual que pretende adaptar la política exterior de la Unión respecto a Sudáfrica a las especiales características de un país en el que coexisten el atraso secular característico de muchas economías africanas y una serie de sectores con una capacidad real propia de país avanzado, apoyados en unas infraestructuras propias, también, de país desarrollado.

España vio claramente desde los primeros momentos, tanto la necesidad de apoyar el desarrollo sudafricano como el peligro de que ese apoyo llegara a extenderse unilateralmente al terreno comercial, como con frecuencia ha hecho la UE, porque Sudáfrica dispone en bastantes sectores de una capacidad más que suficiente para crear serios problemas en los mercados europeos. En consecuencia, frente a quienes proponían resolver las relaciones comerciales con Sudáfrica por el simple expediente de su adhesión plena al Convenio de Lomé, España mantuvo la necesidad de limitar su adhesión a los aspectos no comerciales (financiación de proyectos de cooperación, fundamentalmente) dejando aquellos para su tratamiento dentro de un acuerdo general de cooperación en el que la liberalización comercial habría de hacerse de acuerdo con los principios de la Organización Mundial del Comercio.

Es decir, que la apertura del mercado europeo para los productos sudafricanos debía verse correspondida con una apertura en grado similar del mercado sudafricano para los productos europeos, afectando en conjunto a una parte sustancial de los intercambios y sin exclusión de sector alguno. Lo que se ofrecía, por tanto, a Sudáfrica era un acuerdo de libre comercio de productos en el sentido del artículo XXIV del GATT.

En el compromiso a que finalmente se llegó entre los Estados miembros y que se reflejó en dos mandatos de negociación otorgados a la Comisión, uno general y otro específico para los temas comerciales, España aceptó que esa liberalización mutua no fuera exactamente equilibrada ni en la cuantía (Sudáfrica mantiene un mayor número de productos sin liberalizar) ni en el ritmo de apertura (Sudáfrica se desarma más des-



COLABORACIONES

pacio) pero, a cambio, se aseguró que entre los productos a excluir de la liberalización por parte europea estarían una serie de productos agrarios considerados muy sensibles y se estableció un vínculo entre este acuerdo y los otros tres que todavía quedaban por firmar: el de acceso de Sudáfrica al Convenio de Lomé y los sectoriales de cooperación en materia de vinos y pesca. El primero interesaba especialmente a Sudáfrica porque le permitía beneficiarse de los fondos asignados por la UE para la financiación de proyectos en los países ACP y participar desde dentro en las negociaciones para reemplazar al Convenio cuando expire en junio del 2000; los otros dos interesaban especialmente a España para garantizar la protección de nuestras denominaciones de origen (Jerez fundamentalmente) y conseguir acceso a los recursos pesqueros sudafricanos.

Si el proceso negociador ha resultado más largo de lo normal y requerido una intervención española también mayor de lo que habría sido de esperar, ello se ha debido, aparte otras causas menores, a los intentos de unos y otros por romper esa vinculación, inicialmente aceptada por todos, en la que se basaba una parte importante del equilibrio entre concesiones realizadas y ventajas obtenidas desde el punto de vista español.

España aceptó en abril del 98 que el acceso a Lomé se desvinculara temporalmente, no moralmente, de los otros acuerdos por entender que el perjuicio para Sudáfrica de nuevos retrasos podría ser desproporcionado, y en los meses siguientes realizó notables esfuerzos adicionales en pro del entendimiento final con Sudáfrica, incluyendo dos viajes a Johannesburgo de la Secretaria de Estado de Comercio en noviembre del 98 y febrero del 99 acompañando, en éste último, a Sus Majestades los Reyes de España en su viaje de Estado a Sudáfrica.

Pero, a pesar de los esfuerzos y la buena voluntad manifestada por España, era evidente que no se le podía volver a pedir la misma desvinculación en relación a los acuerdos de vinos y pesca en los que radicaban importantes intereses españoles pero que, una vez aislados del contexto general, tendrían muy poco interés para Sudáfrica.

El compromiso Sudáfrica-Comisión refrendado por el Consejo Europeo de Berlín venía preci-

samente a resolver ese problema mediante dos mecanismos concretos:

— En el caso de los vinos, mediante un intercambio de cartas que se producirá en el momento de la firma del acuerdo general y obligará a Sudáfrica a abandonar la utilización de la denominación Jerez en un plazo de cinco años para sus exportaciones a terceros, ocho para sus ventas en países de la SACU (Unión Aduanera del Sur de Africa) y doce para sus ventas en el mercado doméstico. A cambio de lo cual, la UE otorga un contingente arancelario libre de derechos de 320.000 Hl de vinos sudafricanos y 15 Meuros para financiación de proyectos que faciliten la transformación de la producción sudafricana debida al abandono de la denominación en cuestión. Ambas cosas formarán parte del acuerdo de vinos que los firmantes se comprometen a finalizar en septiembre para que entre en vigor en enero del 2000.

— En el caso de la pesca, mediante la vinculación de las concesiones básicas en materia de acceso al mercado europeo, de gran importancia para la flota sudafricana, a la entrada en vigor del acuerdo de pesca. A ello se añade una declaración de Consejo y Comisión según la cual el acuerdo deberá incluir derechos de acceso directo proporcionales a los recursos existentes y para embarcaciones con pabellón comunitario.

En definitiva, se firmará el acuerdo general antes que los de vinos y pesca pero Sudáfrica reconoce que éstos forman parte del paquete global y acepta fijar de antemano los aspectos de mayor interés para la UE que quedan así pre-negociados y vinculados a concesiones comunitarias de importancia para Sudáfrica.

Veamos ahora con algo más de detalle, los elementos del acuerdo en los que se materializa la creación de una zona de libre comercio entre la UE y Sudáfrica.

2. Zona de Libre Comercio

Reglas generales

El comercio quedará totalmente liberalizado, en ambos sentidos, para todos los productos incluidos en el acuerdo, en el plazo máximo de 12 años.



COLABORACIONES

CUADRO 1 CALENDARIOS DE LIBERALIZACION Cifras generales					
Calendarios aplicados por Sudáfrica	% Import. Sudáfrica		Calendarios aplicados por la UE	% Import. UE	
	Etapas	Acumulado		Etapas	Acumulado
Liberalización (1) a la entrada en vigor (1-1-2000).....	60,5	60,5	Entrada en vigor (1-1-2000).....	77,2	77,2
En 3 años (1-1-2003).....	1,3	61,8	En 3 años (1-1-2003).....	7,8	85,0
En 5 años (1-1-2005).....	8,2	70,0	En 6 años (1-1-2006).....	7,0	92,0
En 12 años (1-1-2012).....	16,3	86,3	En 10 años (1-1-2010).....	3,0	95,0

Fuente: Elaboración propia.

La UE liberalizará el 95 por 100 en valor de sus importaciones actuales desde Sudáfrica en un máximo de 10 años, mientras Sudáfrica liberará el 86,3 por 100 de sus importaciones actuales desde la UE en un máximo de 12 años. En opinión de la Comisión la compatibilidad de estos resultados con las reglas de la OMC está asegurada porque el porcentaje total de comercio liberalizado (sumando los intercambios en ambos sentidos) supera holgadamente el 90 por 100.

En cuanto al ritmo de la liberalización (1), en el Cuadro 1 se observa claramente que es más rápido para la UE que a los tres años alcanza prácticamente el mismo grado de liberalización al que llegará Sudáfrica en doce.

A pesar de esta liberalización más rápida de la UE, es justo reconocer que, dado el mucho mayor nivel de sus aranceles, el esfuerzo liberalizador sudafricano es sensiblemente mayor. Según cálculos de la Comisión, al final del periodo transitorio de doce años la recaudación arancelaria sudafricana habrá descendido en 423.000 euros, mientras que la recaudación europea sólo lo habrá hecho en 83.000 euros

El 5 por 100 excluido de liberalización por la UE se compone casi exclusivamente de productos agrarios, mientras que el 13,7 por 100 excluido por Sudáfrica, además de algunos productos agrarios, contiene productos derivados de hidrocarburos, componentes de automoción y algunos vehículos acabados.

Es importante tener en cuenta que se consideran «no liberalizados» todos los productos a los que no se aplique derecho cero al final del periodo transitorio pero esto incluye muchos para los que ambas partes se otorgan rebajas considera-

bles. Así por ejemplo, la UE limita las reducciones para bastantes productos agrarios a unas determinadas cantidades dentro de los correspondientes contingentes arancelarios y Sudáfrica, para muchos productos textiles y de automoción, ofrece reducciones de hasta el 60 por 100 de los derechos. Aunque estos productos no puedan computarse a la hora de calcular los porcentajes de liberalización exigidos por la OMC, representan en muchos casos concesiones muy importantes por la ventaja que otorgan a los productos sudafricanos y europeos frente a los de sus respectivos competidores de terceros países

El derecho de base a partir del cual se realiza el desarme arancelario de cada producto será, con carácter general, el vigente el 1 de julio de 1996 o el aplicado en el momento de entrada en vigor del acuerdo si éste fuera menor. Como excepción, para unos 150 productos enumerados en el Anejo I del acuerdo se permite a Sudáfrica partir de un derecho de base superior.

Productos industriales

Sudáfrica liberalizará sus importaciones siguiendo cinco diferentes calendarios que figuran en el Anejo III del acuerdo y terminan a los doce años de su entrada en vigor. La UE, por su parte, según se recoge en el Anejo IV del acuerdo, seguirá calendarios parecidos pero algo más cortos y terminando diez años después de la entrada en vigor.

En el Cuadro 2 aparecen los porcentajes de comercio liberalizado en cada etapa y la fecha en que terminaría cada una si, como es previsible, el acuerdo entra en vigor el 1 de enero del 2000.

La mayor parte de los productos de interés para la exportación española se encuentran en el tercer calendario sudafricano de liberalización (3 a 5 años).

(1) Liberalización = Derecho cero (incluye los productos actualmente libres de derechos).



COLABORACIONES

CUADRO 2 CALENDARIOS DE LIBERALIZACION Productos industriales					
Calendarios aplicados por Sudáfrica	% Import. Sudáfrica		Calendarios aplicados por la UE	% Import. UE	
	Etapas	Acumulado		Etapas	Acumulado
Entrada en vigor (1-1-2000).....	65,0	65,0	Entrada en vigor (1-1-2000).....	79,2	79,2
En 3 años (1-1-2003).....	1,8	66,8	En 3 años (1-1-2003).....	8,1	87,3
Entre 3 y 5* años (1-1-2005).....	8,7	75,5	En 6 años (1-1-2006).....	4,0	91,3
Entre 3 y 12 años (1-1-2012).....	7,3	82,8	Entre 3 y 6 años (1-1-2006).....	3,4	94,7
Entre 5 y 12 años (1-1-2012).....	4,1	86,9	En 10 años.....	5,1	99,8

Fuente: Elaboración propia.
* La reducción de derechos empieza al tercer año y llega a cero al quinto.

CUADRO 3 CALENDARIOS DE LIBERALIZACION Productos agrarios					
Calendarios aplicados por Sudáfrica	% Import. Sudáfrica		Calendarios aplicados por la UE	% Import. UE	
	Etapas	Acumulado		Etapas	Acumulado
Liberalización a la entrada en vigor del acuerdo (1-1-2000).....	27,3	27,3	A la entrada en vigor (1-1-2000).....	25	25
En 3 años (1-1-2003).....	3,9	31,2	En 3 años (1-1-2003).....	6,8	31,8
Entre 3 y 5 años (1-1-2005).....	6,5	37,7	Entre 3 y 10 años (1-1-2010).....	14	52,7
Entre 5 y 12 años (1-1-2012).....	43,3	81	Entre 3 y 10 años (1-1-2010).....	14	52,7
			Entre 5 y 10 años (1-1-2010).....	9,2	62,2

Fuente: Elaboración propia.

Mientras la UE no deja fuera de la liberalización más que dos partidas de aluminio en polvo y sin alear (76.01 y 76.03) que prácticamente no se reflejan en los intercambios, por parte sudafricana quedan fuera de los calendarios de liberalización el 13,1 por 100 de las exportaciones comunitarias, entre las cuales figuran algunos productos importantes para España para los que se negoció una apertura parcial que se detalla en el Anejo III Lista 5 del acuerdo. Entre ellos debemos destacar los de marroquinería cuyos derechos bajarán del 20 al 10 por 100 en 7 años, el calzado de cuero (del 33,5 al 20 por 100 en 9 años), la ropa de cama (del 46 al 20 por 100 en 8 años) y las alfombras y similares (del 30 al 15 por 100 en 8 años).

Por último, dentro de ese 13,1 por 100 se encuentran también 120 productos que quedan de momento excluidos de toda liberalización. Entre ellos, interesan a España algunos derivados de hidrocarburos y componentes de automoción. Existe, sin embargo, el compromiso por parte del gobierno sudafricano de reexaminar periódicamente esta lista y presentar al Consejo Conjunto creado por el acuerdo propuestas de liberalización adaptadas a la evolución de sus programas de desarrollo del sector automóviles.

Productos agrarios

Sudáfrica liberalizará sus importaciones siguiendo cuatro diferentes calendarios que figuran en el Anejo VI del acuerdo y terminan a los doce años de su entrada en vigor. La UE, por su parte, aplicará un periodo transitorio más corto (10 años) pero con un calendario más para diferenciar con más precisión por el grado de sensibilidad otorgado a los diferentes productos.

En el Cuadro 3 vemos claramente que, al contrario de lo que sucede en los productos industriales, en los agrarios el esfuerzo liberalizador europeo es mucho menor que el sudafricano. Incluso si añadiéramos los productos liberalizados parcialmente dentro de contingentes arancelarios, el 62,2 por 100 se elevaría solamente hasta el 74,5 por 100, todavía bastante por debajo del 81 por 100 liberalizado por Sudáfrica. Esto es consecuencia de las presiones ejercidas especialmente por Alemania, Francia y España para concentrar en el sector agrario todo el porcentaje de comercio a excluir de la liberalización sin incurrir por ello en incompatibilidad con las reglas de la OMC.

Entre los productos de interés para España que se incluyen en el primer calendario sudafricano



COLABORACIONES

están el azafrán y los extractos vegetales, en el segundo el aceite de oliva, alcaparras y pepinillos, frutas y verduras frescas y agua mineral, en el tercero las conservas y jugos de frutas y los productos de panadería y galletería y en el cuarto las aceitunas, el aceite de oliva virgen y los vinos.

Productos de la pesca

La liberalización en este sector ha quedado ligada a la entrada en vigor del acuerdo de pesca que ambas partes se comprometen a concluir antes del final del año 2000. Para ello, el Anejo V del acuerdo establece cuatro calendarios de liberalización de 0, 3, 4 y 6 años de duración a partir de la entrada en vigor del acuerdo de pesca y deja para su discusión ulterior a la luz del contenido y la continuidad de dicho acuerdo, una quinta lista que contiene los productos más sensibles para España, especialmente la merluza, el rape y las conservas de anchoas, sardina y bonito.

La combinación de este Anejo V con la declaración común de Consejo y Comisión que antes mencionábamos implican una indicación clara de que el mercado europeo de mayor interés para la flota sudafricana permanecerá cerrado para ellos si no otorgan un acceso razonable a sus caladeros a la flota comunitaria con pabellón propio.

nos a su entrada en Europa. Por otra parte, al tener consolidados ante la OMC unos derechos sensiblemente más altos que los que realmente aplica, en situaciones de crisis o por presiones internas, Sudáfrica puede elevar mucho sus aranceles pero, una vez firmado este acuerdo, para extender medidas de este tipo a las importaciones desde la UE, tendría que solicitar la aplicación de la cláusula de salvaguardia del acuerdo, que es muy restrictiva. Esto nos da una medida de la ventaja adicional en términos de estabilidad arancelaria que ya desde el mismo momento de la firma del acuerdo consiguen los productos europeos frente a los de sus competidores en el mercado sudafricano.

— Quedan salvaguardados los intereses del sector agrario en aquellos productos en los que el potencial sudafricano es grande, sin por ello incurrir en incompatibilidad alguna con las normas de la OMC.

— Al conseguirse, a plazo fijo, la renuncia de Sudáfrica a la utilización del término Jerez, se establece un precedente clave para futuras negociaciones con otros países productores que todavía utilizan el término. Además, se abre a largo plazo un interesante mercado para los vinos de Jerez en un país acostumbrado a consumir un sucedáneo.

— Se obtiene, también a largo plazo, un nuevo caladero para nuestra flota pesquera en términos aún por definir pero que no requerirán en exclusiva la creación de empresas mixtas.

— Se crea un importante precedente para la negociación de nuevos acuerdos de libre comercio con países de parecidas características, como pueden ser los países latinoamericanos, y también para otros países ACP con los que la UE ha iniciado ya negociaciones para sustituir el Convenio de Lomé e intenta convencerles de que, en la nueva situación de globalización y preeminencia de la OMC la única solución aceptable y duradera es precisamente la de llegar a acuerdos de libre comercio con cada país o, preferiblemente, agrupación regional de países, atendiendo así a las características y grado de desarrollo de cada uno de ellos.



COLABORACIONES

3. Conclusiones

En resumen, cabe decir que España puede sentirse razonablemente satisfecha de los resultados de este conjunto de negociaciones que definen un nuevo marco institucional para las relaciones con Sudáfrica en el que:

— Aparece con claridad el importante compromiso de la UE con el desarrollo económico y social de la nueva democracia.

— Se obtienen importantes ventajas en términos de apertura del mercado sudafricano para los productos europeos y españoles. A este respecto, conviene saber que, dejando aparte los productos que en este momento entran libres de derechos, el arancel medio pagado por los productos europeos a su entrada en Sudáfrica es del 24 por 100 frente al 11 por 100 que pagan los productos sudafrica-