



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/50/5
7 de agosto de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
50º período de sesiones
Ginebra, 6 a 17 de octubre de 2003
Tema 3 b) del programa provisional

**ÚLTIMAS INICIATIVAS MÁS IMPORTANTES EN FAVOR DE LOS
PAÍSES MENOS ADELANTADOS EN LA ESFERA DEL ACCESO
PREFERENCIAL A LOS MERCADOS: UNA PRIMERA
VALORACIÓN DE SUS EFECTOS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La presente nota se ha preparado para facilitar el debate que tendrá lugar en el 50º período ordinario de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre los beneficios derivados efectivamente de la condición de país menos adelantado. La nota se ha redactado atendiendo a la petición hecha por la Junta en su 49º período de sesiones a la secretaría para que, "en el contexto de su análisis de los beneficios derivados efectivamente de la condición de país menos adelantado, preste particular atención, con carácter permanente, a los efectos previstos de las iniciativas más recientes en favor de los países menos adelantados relativas a un acceso preferente a los mercados, entre ellas la iniciativa "Todo menos las armas", la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África y otras iniciativas análogas".

En la nota se exponen brevemente las últimas iniciativas adoptadas en la esfera del acceso preferencial a los mercados y en favor de los PMA por los principales socios comerciales de estos países, concretamente los países de la Cuadrilateral (Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea). En ella se muestra que la utilización por los PMA de las preferencias otorgadas para acceder a esos mercados ha sido relativamente baja y se exponen los beneficios que podrían obtener los PMA si mejoraran las preferencias aplicadas en estos mercados, tanto en lo que se refiere a los intercambios comerciales como, incluso, en términos de inversión, creación de empleo y renta. La nota analiza algunos de los principales obstáculos que habría que superar o eliminar si se quiere potenciar la utilización o eficacia de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados. Estos obstáculos tienen su origen en la imprevisibilidad relativa de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados, las normas de origen y las barreras arancelarias al comercio, en la persistencia de las subvenciones agrícolas en los países desarrollados, y en el déficit de la capacidad de suministro de la mayoría de los PMA. Dado el carácter temporal de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados, habría que aprovecharlas al máximo mientras existan. Como estas preferencias van erosionándose, habría que examinar en interés de los PMA otras formas posibles de aplicar a estos países un trato especial y diferenciado.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
II. PANORAMA GENERAL DE LAS PREFERENCIAS OTORGADAS POR LOS PAÍSES DE LA CUADRILATERAL EN LA ESFERA DEL ACCESO A LOS MERCADOS	5 - 13	5
A. El esquema de preferencias del Canadá.....	6	5
B. El esquema de preferencias de la Unión Europea.....	7 - 8	5
C. El esquema de preferencias del Japón	9 - 10	6
D. El esquema de preferencias de los Estados Unidos	11 - 13	7
III. VALORACIÓN DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL ACCESO PREFERENCIAL AL MERCADO.....	14 - 18	8
IV. UTILIZACIÓN DE LAS PREFERENCIAS COMERCIALES	19 - 26	10
V. LA AMPLIACIÓN DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL ACCESO PREFERENCIAL A LOS MERCADOS	27 - 47	12
A. La imprevisibilidad de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados	28 - 32	13
B. Las normas de origen.....	33 - 36	14
C. Las normas técnicas aplicables a los productos.....	37 - 42	15
D. Las subvenciones otorgadas en los países desarrollados.....	43	17
E. Las capacidades de suministro de los PMA.....	44 - 47	17
VI. CONCLUSIONES.....	48 - 50	18
Referencias y bibliografía.....		20
Cuadro del anexo		22

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde 1971 las Naciones Unidas han designado "países menos adelantados" (PMA) a aquellos Estados que han sido considerados como estructuralmente desfavorecidos en su proceso de desarrollo y merecedores de la máxima atención por parte de la comunidad internacional con el fin de apoyar sus esfuerzos por desarrollarse. Ante la deficiente situación económica y social de los PMA, las Naciones Unidas envían una poderosa señal a los países e instituciones que más colaboran al desarrollo de los PMA identificando periódicamente estos países y poniendo de manifiesto sus problemas estructurales, indicando con ello la necesidad de que se les aplique un trato especial, especialmente en las esferas del comercio, la financiación del desarrollo y la asistencia técnica.

2. La II UNCTAD, en 1968, recomendó ya el establecimiento de un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la adopción de "medidas especiales ... en favor de los países en desarrollo menos desarrollados para incrementar su comercio e impulsar su desarrollo económico y social". Desde la puesta en práctica de los esquemas del SGP y la aprobación en 1971 por la Asamblea General de la primera lista de los PMA, en numerosas resoluciones internacionales se ha reiterado la necesidad de aplicar un trato particularmente favorable a los PMA mediante el SGP como uno de los elementos clave de la aplicación de un trato especial y diferenciado a esos países¹. La Declaración Ministerial de Singapur de 1996 amplió el alcance de ese trato en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el lanzamiento de un plan de acción en favor de los PMA que incluía medidas positivas tales como el acceso en franquicia arancelaria de forma autónoma. Desde entonces tanto países desarrollados como países en desarrollo que son socios comerciales de los PMA han adoptado varias iniciativas con el fin de ofrecer a esos países unas condiciones más favorables de acceso a los mercados. Esas iniciativas han llevado a la UNCTAD a examinar los efectos previstos de tales iniciativas².

3. En 2002 la Junta de Comercio y Desarrollo, en su 49º período de sesiones, hizo suyos "los esfuerzos desplegados por la secretaría para proseguir sus actividades de investigación y análisis de los beneficios derivados efectivamente de la condición de país menos adelantado y para determinar los métodos que harán de esta condición un instrumento más eficaz de transformación socioeconómica y de convergencia con otros países en desarrollo", y pidió a la secretaría que, "en el contexto de su análisis de los beneficios derivados efectivamente de la condición de país menos adelantado, preste particular atención, con carácter permanente, a los efectos previstos de las iniciativas más recientes en favor de los países menos adelantados y relativas a un acceso preferente a los mercados, entre ellas la iniciativa "Todo menos las armas", la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África y otras iniciativas análogas".

4. Esta nota se ha preparado atendiendo a la petición anterior y trata sobre todo del trato especial otorgado a los PMA en el marco de las iniciativas más recientes tomadas por los países

¹ Véase UNCTAD (1985).

² Véanse, en particular, UNCTAD (2001a); UNCTAD y Secretaría del Commonwealth (2001); y UNCTAD (2002a).

de la Cuadrilateral en la esfera del acceso a los mercados³. En ella se ofrece una visión general de las últimas iniciativas en esa esfera de los países de la Cuadrilateral (sec. II), antes de pasar a exponer algunas de las dificultades con que se tropieza para evaluar los beneficios previstos o derivados efectivamente del acceso preferencial a los mercados (sec. III). A continuación en las secciones siguientes se examinan brevemente la utilización de las susodichas preferencias por los PMA (sec. IV), así como las condiciones para sacar provecho de esta utilización teniendo en cuenta las singularidades de las propias iniciativas en materia de acceso a los mercados, los problemas que encierran las normas de origen y las barreras no arancelarias al comercio, la persistencia de las subvenciones agrícolas en los países desarrollados, y los factores que limitan la capacidad de suministro de los PMA (sec. V). Para terminar se hacen una serie de observaciones que resumen los principales problemas que debería solucionar la política de acceso preferencial (sec. VI).

II. PANORAMA GENERAL DE LAS PREFERENCIAS OTORGADAS POR LOS PAÍSES DE LA CUADRILATERAL EN LA ESFERA DEL ACCESO A LOS MERCADOS

5. En los últimos años, varios países desarrollados y en desarrollo han reexaminado sus esquemas de preferencias comerciales en favor de los países en desarrollo y ha decidido mejorar las otorgadas a los PMA, y así lo han notificado a la OMC. En 2001 la OMC anunció que 27 países habían mejorado las preferencias otorgadas a los PMA en el ámbito del acceso a los mercados. Entre los países otorgantes de preferencias figuraban los países de la Cuadrilateral, que son los principales puntos de destino de las exportaciones de los PMA⁴.

A. El esquema de preferencias del Canadá

6. En septiembre de 2000 el Gobierno canadiense amplió en favor de los PMA el número de productos incluidos en su esquema del SGP. Desde enero de 2003 el Canadá ha ampliado aún más las preferencias para el acceso a su mercado otorgadas a esos países. El nuevo esquema mejora el acceso de los textiles y las prendas de vestir, pero sigue excluyendo productos sensibles tales como los productos lácteos, los huevos y las aves. Con estas excepciones, el Canadá concede ahora la franquicia arancelaria a las importaciones provenientes de los PMA de productos de todas las partidas arancelarias. La iniciativa también modificó las normas de origen e introdujo un innovador sistema de trato acumulativo que permite la entrada en franquicia de insumos provenientes de todos los países beneficiarios.

B. El esquema de preferencias de la Unión Europea

7. La Unión Europea otorgó desde un principio dos clases de preferencias comerciales a los PMA. Concedió a los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) unas

³ Los países de la Cuadrilateral son el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea.

⁴ Véase OMC (2001). La descripción de las preferencias otorgadas por los países de la Cuadrilateral en el ámbito del acceso a los mercados está basada en UNCTAD (2003, de próxima aparición).

preferencias relativamente extensas para el acceso a su mercado, y a otros países en desarrollo, entre ellos una serie de PMA, preferencias menores. El acceso al mercado de la UE para los países ACP estaba regulado por los convenios de Lomé. Ahora lo está por el Acuerdo de Cotonú, mientras que el acceso al mercado de la UE para todos los demás países en desarrollo es el previsto en el esquema del SGP de la UE. La existencia de este doble sistema de acceso al mercado de la UE ha significado que los PMA que son países ACP se han beneficiado de mejores condiciones de acceso a ese mercado que los PMA que no son países ACP.

8. En 2001 la Unión Europea, mediante la iniciativa "Todo menos las armas", consolidó y mejoró las preferencias otorgadas a todos los PMA para el acceso al mercado único europeo. La iniciativa otorga la entrada en franquicia arancelaria y sin contingentes a toda clase de exportaciones provenientes de los PMA, con la excepción permanente de las armas y municiones y excepciones temporales en lo que se refiere a los bananos, el arroz y el azúcar. Las restricciones de acceso al mercado aplicadas a esos tres últimos productos se irán eliminando paulatinamente entre 2006 (los bananos) y 2009 (el arroz y el azúcar)⁵. Como consecuencia de la citada iniciativa, los PMA que no son países ACP⁶ disfrutaban ahora de un mayor acceso al mercado único europeo que el resto de los países ACP que no son países menos adelantados. No obstante, hay que señalar que sólo la mitad, aproximadamente, de los PMA que no son países ACP han utilizado hasta el momento el régimen de acceso preferencial al mercado de la Unión Europea, sobre todo a causa de las normas de origen⁷.

C. El esquema de preferencias del Japón

9. El esquema de preferencias del SGP del Japón ha sido revisado recientemente y prorrogado por diez años o más (hasta marzo de 2014). En el ejercicio presupuestario de 2001-2002 se mejoró el trato especial otorgado a los PMA al agregar una serie de renglones arancelarios que gozan desde entonces de la entrada en franquicia arancelaria y sin contingentes. Además se añadieron Zambia, la República Democrática del Congo⁸, Kiribati y Tuvalu a la lista de beneficiarios. Las Comoras y Djibouti también tienen derecho a acogerse a este trato conforme al esquema japonés si lo solicitan. Se añadió el Senegal a la lista japonesa de los PMA

⁵ Cernat, Laird y Turrini (2002) destacan "la significación del acceso más fácil que tendrán los PMA al mercado azucarero de la UE como el cambio más importante que se ha introducido. Esto se debe sobre todo a la sustancial diferencia que existe entre los precios en el mercado interior de la UE y los precios mundiales en este sector".

⁶ Los PMA que no son países ACP son el Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Maldivas, Myanmar (al que actualmente se le ha retirado el acceso preferencial al mercado de la UE), Nepal, la República Democrática Popular Lao y el Yemen.

⁷ Véase UNCTAD (2001a).

⁸ En lo que se refiere al cobre refinado importado de la República Democrática del Congo y Zambia, se le aplica el tipo arancelario normal del SGP que supone una reducción del 40% con respecto a los derechos arancelarios de la nación más favorecida, en tanto que el límite máximo no será suprimido hasta el final del ejercicio presupuestario de 2005.

beneficiarios después de que en 2001 se agregara ese país a la lista de los PMA de las Naciones Unidas.

10. En resumen, todos los PMA tienen derecho conforme al esquema japonés a la entrada en franquicia arancelaria y a la exención de los límites máximos con respecto a todos los productos incluidos en una lista. A principios de 2003 el Japón volvió a mejorar su esquema del SGP en beneficio de los PMA. Como muchos productos industriales ya se beneficiaban según el esquema anterior de importantes preferencias para el acceso al mercado japonés, el nuevo esquema mejora esas preferencias al otorgar el trato de la franquicia arancelaria a otro grupo más de productos agrícolas y pesqueros (por ejemplo los filetes de pescado congelado), así como a los camarones.

D. El esquema de preferencias de los Estados Unidos

11. En contraste con los otros países de la Cuadrilateral, que ofrecen a los PMA una sola clase de preferencias para el acceso a sus mercados, los Estados Unidos otorgan *de facto* a esos países dos categorías de preferencias para el acceso a su mercado, una a los PMA no africanos y otra a los PMA del África subsahariana. Las primeras preferencias son las establecidas en el esquema estadounidense del SGP, que expiró en septiembre de 2001 y fue prorrogado hasta diciembre de 2006. Las preferencias de interés para los PMA africanos se otorgan en virtud de la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), en la que se introdujeron mejoras en 2002 y fue prorrogada hasta septiembre de 2008⁹.

12. El esquema del SGP de los Estados Unidos excluye productos sensibles tales como textiles, guantes de trabajo, calzado, bolsos de mano, maletas y relojes, mientras que la AGOA concede el acceso preferencial a muchos productos sensibles, entre ellos artículos electrónicos, artículos de acero, calzado, bolsos de mano, maletas, productos planos, guantes de trabajo, prendas de vestir de cuero y productos de vidrio manufacturados y semimanufacturados. Las mejoras introducidas en el texto de la AGOA en 2002 beneficiaron sobre todo a los textiles y las prendas de vestir. Se incluyeron los artículos de punto obtenidos con forma, se revisó la definición técnica de la lana merina, se aclaró el origen de los hilados a tenor de la norma especial aplicable a los PMA designados, y se estableció el trato preferencial para las prendas de vestir "híbridas".

13. Otra diferencia importante entre el esquema estadounidense del SGP y el esquema establecido por la AGOA es que, mientras que la lista de productos que tienen derecho a las preferencias del esquema del SGP se revisa todos los años, en cambio se decidió que la lista de los productos que tienen derecho al trato preferencial previsto en la AGOA no se revisaría con la misma periodicidad. Esta disminución de la periodicidad de las revisiones supone una mayor estabilidad y previsibilidad de las preferencias para el acceso al mercado estadounidense. Las diferencias entre los dos esquemas significan que los PMA africanos disfrutaban de un acceso

⁹ Todos los países en desarrollo del África subsahariana, tanto los que son PMA como los que no lo son, tienen en principio derecho al trato preferencial en el mercado estadounidense en virtud de esta ley. Los países en desarrollo de todas las demás regiones, sean o no PMA, tienen derecho en principio al trato preferencial en el mercado estadounidense conforme al esquema normal del SGP de los Estados Unidos.

más favorable al mercado estadounidense que los PMA no africanos, y que para estos últimos países la estabilidad del acceso a ese mercado es menor que para los PMA africanos. Por estos motivos el esquema de la AGOA se le conoce con el nombre "superesquema del SGP".

III. VALORACIÓN DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL ACCESO PREFERENCIAL AL MERCADO

14. Las preferencias establecidas en favor de los PMA para el acceso de sus productos a los mercados plantea la cuestión de la relación entre el trato especial ofrecido a esos países y los beneficios que han obtenido efectivamente o que obtendrán de ese trato. Las preferencias para el acceso a los mercados no siempre suponen beneficios efectivos para los países que las reciben, sobre todo si éstos son países en una situación muy desventajosa y cuya capacidad de suministro tropieza con serias limitaciones. Las preferencias para el acceso a los mercados pueden aportar escasos beneficios efectivos si no se aplican a un número suficientes de productos o su cuantía no es suficiente (desde el punto de vista de la erosión del trato preferencial), o si no se utilizan efectivamente o si su utilización efectiva no ha tenido una repercusión económica y social duradera. En general se considera que las preferencias para el acceso a los mercados producen beneficios efectivos cuando, como resultado del trato otorgado, ha habido un progreso económico y social estructural (esto es, duradero y sostenible). Este progreso significa por lo general que se han estimulado las inversiones en los sectores económicos favorecidos y que esas inversiones se han materializado en la creación de empleo y de renta y a la vez han potenciado la capacidad de innovación y la capacidad productiva.

15. Si se quiere de verdad valorar los beneficios efectivos que aportan las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados es indispensable analizar país por país, en cada PMA, cuál es el nexo causal entre las preferencias y su impacto en las corrientes de inversión y de comercio, así como en el terreno económico y social (creación de empleo, ingresos de divisas, renta, etc.). La secretaría de la UNCTAD lleva a cabo esta tarea como parte del análisis que viene realizando regularmente de los beneficios derivados efectivamente de la condición de país menos adelantado. La presente nota no se basa en los resultados de dicho análisis, que según lo previsto no estarán listos hasta 2004, cuando se hayan recogido datos suficientes acerca de cada país tras las últimas iniciativas adoptadas. No obstante, ya se pueden hacer algunas primeras observaciones cuantitativas acerca del número de productos incluidos en esas iniciativas y de la utilización efectiva de las preferencias otorgadas en virtud de ellas para el acceso a los mercados. Aunque esta primera valoración constituye una modesta aproximación a la compleja cuestión de los esperados beneficios económicos y sociales, efectivos o potenciales, de las preferencias comerciales, en la sección V se hacen una serie de consideraciones sobre las medidas que convendría adoptar para acrecentar el impacto beneficioso de las preferencias.

16. Los PMA afrontaban barreras arancelarias relativamente altas, en comparación con otros países en desarrollo, con anterioridad a las últimas iniciativas adoptadas para facilitar el acceso de sus productos a los mercados. En 1999, por ejemplo, los picos arancelarios aplicados en los mercados de los países de la Cuadrilateral afectaban al 11,4% de las importaciones totales provenientes de los PMA y, en cambio, a sólo el 5,2% de las importaciones totales efectuadas de otros países beneficiarios de los esquemas del SGP de esos países. Hasta el momento ninguno de los países de la Cuadrilateral ha desmantelado los derechos y contingentes arancelarios de

todos los productos importados de los PMA¹⁰. Sin embargo, por lo general los PMA gozan de una ventaja competitiva en la producción de toda una serie de artículos, y en algunos casos han logrado avanzar peldaños en la cadena del valor añadido. Si se siguieran eliminando las restricciones al comercio esto beneficiaría a los PMA que son competitivos en la fabricación de muchos productos, especialmente en el sector de los textiles y las prendas de vestir. Aunque la mayoría de esos PMA se encuentran en Asia, existen excepciones notables en el continente africano, concretamente en Lesotho y Madagascar, dos de los países que más se benefician de las preferencias de la AGOA.

17. Los ejemplos de Lesotho y Madagascar demuestran que las preferencias para el acceso a los mercados no sólo pueden mejorar la competitividad del comercio de un país con las capacidades productivas que ya tiene, sino que también puede desencadenar nuevas inversiones. Ambos países se han beneficiado de las cuantiosas inversiones efectuadas en el sector textil, al principio como consecuencia de las disposiciones especiales adoptadas a favor de los PMA (que permiten la utilización de tejidos importados para fabricar prendas de vestir), y más recientemente con la promulgación de la AGOA. Esto ha tenido un impacto notable en el empleo, con la creación de unos 25.000 puestos de trabajo en Lesotho y 5.100 en Madagascar. Según el examen realizado por la UNCTAD de la política de inversiones de Lesotho (2003), las inversiones extranjeras directas en actividades de fabricación de productos destinados a la exportación representaron una proporción muy alta (aproximadamente el 90%) de las inversiones totales que entraron últimamente en ese país. Gracias a esto Lesotho es ahora un importante exportador de productos textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos y el mayor proveedor de prendas de vestir del África subsahariana.

18. Para que los PMA puedan extraer beneficios constantes de las preferencias comerciales no sólo habría que aumentar o fortalecer las capacidades de suministro de esos países, sino que además habría que mantenerlas estables a largo plazo. En la práctica, las capacidades de suministro de los PMA suelen estar condicionadas por factores que provocan su inestabilidad, sea como resultado de choques externos que escapan al control de las autoridades nacionales (desastres naturales, choques económicos), sea a causa de perturbaciones de origen interno que tienen un impacto negativo en las capacidades productivas. Según cálculos recientes del índice de vulnerabilidad económica utilizado en el examen trienal de la lista de los PMA por el Comité de Políticas de Desarrollo, los PMA tuvieron en el período 1979-2001 un 9,5% más de inestabilidad en su producción agrícola y un 49% más de inestabilidad en sus exportaciones de bienes y servicios que otros países en desarrollo¹¹. El segundo de esos porcentajes estimados da una idea del impacto considerable de los choques externos (huracanes, sequías, fluctuaciones de los precios de los productos básicos, disminuciones de la demanda internacional de bienes o servicios, etc.) sobre los ingresos en divisas de los PMA y, por tanto, en su situación económica y social. Esto pone de manifiesto la importancia de analizar el impacto beneficioso de las preferencias comerciales teniendo en cuenta los factores físicos y económicos que escapan al

¹⁰ El Canadá mantiene restricciones para los productos lácteos, los huevos y las aves, la Unión Europea para los bananos, el arroz y el azúcar, el Japón para ciertos productos agrícolas, y los Estados Unidos para los textiles y las prendas de vestir.

¹¹ Además se comprobó que los PMA africanos tuvieron en el mismo período un 25% más de inestabilidad en su producción agrícola que todos los demás PMA.

control de esos países y que afectan de forma específica a cada uno de ellos. Como se expondrá en la sección V, aunque se pueda hacer poco por combatir los factores externos negativos que afectan a las exportaciones de los PMA, la aplicación de toda una serie de medidas en los ámbitos internacional y nacional sigue siendo posible, y muy conveniente, en varias esferas en las que tales medidas ayudarían a que las preferencias comerciales aportasen a dichos países beneficios efectivos.

IV. UTILIZACIÓN DE LAS PREFERENCIAS COMERCIALES

19. En teoría las preferencias comerciales proporcionan a los exportadores de los PMA una ventaja competitiva. En la práctica suele ocurrir que los PMA no puedan aprovechar esa ventaja. Esto lo pone de manifiesto el bajo índice de utilización de los esquemas de preferencias comerciales establecidos en favor de esos países. En el cuadro anexo a la presente nota se resume la utilización por los PMA de las preferencias comerciales otorgadas para el acceso a los mercados de los países de la Cuadrilateral en el período 1994-2001, medida según estos tres principales indicadores: la tasa de productos incluidos¹², la tasa de utilización¹³ y la tasa de utilidad¹⁴. El cuadro indica que ha aumentado la utilización por los PMA de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados de los países de la Cuadrilateral. La tasa de utilización, que fue del 48,2% en 1994, había aumentado (aunque no de forma constante) al 68,5% en 2001. Este aumento se explica sobre todo por el incremento repentino de la tasa de utilización de las preferencias en el mercado estadounidense, que pasó del 74% en 1994 al 95,8% en 2001.

¹² La *tasa de productos incluidos* es la relación entre las importaciones de productos incluidos en los esquemas de preferencias comerciales y las importaciones totales de productos sujetos a derechos efectuadas de los países beneficiarios. Cuanto mayor sea la tasa de productos incluidos, más generosas serán las preferencias, aunque esto depende de la estructura de las importaciones de productos sujetos a derechos provenientes de los países beneficiarios. La inclusión de un producto en un esquema no significa que se otorguen automáticamente las preferencias en el momento de efectuar el despacho en la aduana.

¹³ La *tasa de utilización* es la relación entre las importaciones que han recibido efectivamente el trato preferencial y las importaciones de productos incluidos en los esquemas de preferencias, cálculo que se basa en los datos de las declaraciones de aduanas hechas por los importadores en el momento de la importación. El que la tasa de utilización sea mayor o menor depende sobre todo de la severidad o complejidad de las normas de origen y otros requisitos. En algunos casos puede ocurrir que el exportador no haya presentado la documentación exigida (por ejemplo el certificado de origen o el conocimiento de embarque) para poder recibir el trato preferencial, por desconocimiento o por tener información inexacta.

¹⁴ La *tasa de utilidad* (que también se podría denominar *tasa de beneficios preferenciales*) es la relación entre las importaciones que han recibido efectivamente el trato preferencial y las importaciones totales de productos sujetos a derechos, estén o no incluidos en el esquema. Si la tasa de utilidad es baja, esto significa que una gran parte de las importaciones de productos sujetos a derechos (estén o no incluidos en el esquema) están gravadas con derechos NMF.

20. En el **Canadá** el 70,2% de las importaciones provenientes de los PMA de productos incluidos en el esquema canadiense recibieron efectivamente el trato preferencial en 2001. Esta tasa de utilización mejoró a lo largo de los años, desde el 46% en 1996. Las importaciones canadienses de productos de los PMA que recibieron efectivamente el trato preferencial representaron el 8,5% de las importaciones totales de productos sujetos a derechos procedentes de los PMA en 2001.
21. En la **Unión Europea**, como ya se ha señalado, el esquema del SGP otorga a los exportadores de los PMA un amplio trato preferencial. Sin embargo, si se examina la utilización de esas preferencias por los PMA se saca una conclusión diferente. Las importaciones procedentes de los PMA que recibieron efectivamente las preferencias arancelarias (1.800 millones de dólares en 2001) representaron menos del 50% de las importaciones totales de productos sujetos a derechos provenientes de los PMA (lo que arroja una tasa de utilidad del 46,7%). Por lo tanto, aunque en potencia el trato preferencial podía haber beneficiado a cerca del 100% de las exportaciones de los PMA a la Unión Europea, en la práctica a más de la mitad de las exportaciones totales de los PMA al mercado único europeo se les aplicaron los derechos NMF en 2001 en vez de haber recibido el trato preferencial.
22. La baja utilización de las preferencias del esquema del SGP de la Unión Europea por los PMA ha sido una característica constante del comercio entre esos países y la UE en los últimos años. La tasa de utilización fue del 41,8% en 1994 y aumentó al 47,5% en 1996, antes de caer al 26,7% en 1997, en gran parte como consecuencia de la baja utilización de las preferencias del esquema del SGP en el caso de productos importantes tales como los textiles (con una tasa de utilización del 21%) y los preparados alimenticios (con el 12%). En 1998 y 1999 también se registraron bajas tasas de utilización (26,2 y 33,7%, respectivamente). A pesar de que la tasa aumentó al 46,9% en 2001, las preferencias otorgadas en virtud del esquema de la Unión Europea siguen estando muy lejos de ser utilizadas al máximo.
23. El **Japón** es el único mercado de la Cuadrilateral en el que hubo una disminución de la tasa de utilización a largo plazo, del 94,9% en 1994 al 82,1% en 2001, con una tasa excepcionalmente baja (38,4%) en 2000. El importante aumento de la tasa de utilización en 2001 (en comparación con 2000) obedeció al incremento sustancial en 2000 del número de productos incluidos en el esquema japonés. Las exportaciones provenientes de los PMA que se beneficiaron efectivamente de las preferencias en el mercado japonés representaron el 57,4% de las importaciones totales de productos sujetos a derechos en 2001. Esta tasa de utilidad relativamente elevada quizá siga aumentando como consecuencia de los cambios introducidos en 2003 en el esquema japonés de preferencias arancelarias.
24. Las tasas de utilización varían considerablemente de unos productos a otros. En particular se han registrado tasas elevadas (de casi el 100%) para los productos de la pesca, los cueros y pieles y los productos del calzado. En cambio, para los metales y los productos textiles las tasas de utilización han sido inferiores a la media. La baja tasa de utilización de las preferencias en lo que respecta a los textiles y las prendas de vestir se ha atribuido a las dificultades para cumplir con las normas de origen del esquema japonés. El PMA que más se ha beneficiado de este esquema es Myanmar (camarones).
25. En 2001 los **Estados Unidos** tuvieron la tasa de utilización más alta de todos los países de la Cuadrilateral (95,8%). La tasa aumentó considerablemente después de 1997, año en la que

llegó a bajar al 29,1%. Esa mejora se debió en gran parte al incremento de las importaciones de minerales, sobre todo de petróleo. Sin las importaciones de petróleo, la tasa de utilización habría caído al 47% en 2001.

26. La tasa de productos incluidos fue de sólo el 44,1% en 2001. Esta tasa relativamente baja tiene su explicación en la estructura muy concentrada del comercio entre los PMA y los Estados Unidos, pues el petróleo y los textiles representan alrededor del 90% de las importaciones totales provenientes de los PMA, mientras que los textiles y las prendas de vestir suman ellos solos casi el 50% de las importaciones efectuadas de los PMA (49,5% en 2001). Con una tasa de productos incluidos casi igual a cero (0,5%) para los textiles y las prendas de vestir, la tasa total de productos incluidos (44,1%) es muy inferior a lo que tendría que haber sido si los productos textiles estuvieran incluidos entre las importaciones en régimen preferencial provenientes de los PMA. Esto indica que hay margen suficiente para mejorar el trato preferencial aumentando el número de productos incluidos en el esquema del mercado estadounidense, sobre todo en el sector de los textiles y las prendas de vestir, que según el esquema SGP de los Estados Unidos¹⁵ están excluidos de las preferencias otorgadas a los PMA.

V. LA AMPLIACIÓN DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL ACCESO PREFERENCIAL A LOS MERCADOS

27. A pesar de que ha mejorado desde 1998 la utilización global de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados de los países de la Cuadrilateral, la utilización efectiva de esas preferencias por los PMA ha seguido siendo muy inferior a lo que podría ser. La incapacidad de los PMA para utilizar mejor las preferencias arancelarias que se les han otorgado se explica por una serie de factores. Algunos de estos factores están relacionados con las características específicas de las economías de esos países y otros con influencias exógenas. En el *Least Developed Countries Report 2002* se señalaba ya que "las razones de los bajos y desiguales índices de utilización de las preferencias comerciales son la falta de seguridad en el acceso a los mercados, las normas de origen y la carencia de conocimientos técnicos, recursos humanos y capacidad institucional". Los cinco factores importantes que influyen en la capacidad de los PMA para aprovechar las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados son: a) los elementos específicos de los propios esquemas de preferencias; b) las normas de origen, que determinan el derecho a gozar de las preferencias; c) las dificultades derivadas de las barreras no arancelarias; d) el impacto de las políticas, por ejemplo algunas de las políticas agrícolas de los países desarrollados, que repercuten directamente en la producción y las exportaciones de interés para los PMA; y e) las capacidades de suministro de estos países. En esta sección se analizarán esos factores con el fin de especificar qué posibilidades existen de extraer más beneficios de las iniciativas en la esfera del acceso preferencial a los mercados.

¹⁵ Las exportaciones de estos productos de los PMA tienen que pagar, por término medio, unos derechos arancelarios, ponderados según el valor de los intercambios, del 15,5%. El PMA más afectado por la exclusión de los textiles y las prendas de vestir del esquema SGP de los Estados Unidos es Bangladesh. Otros países afectados parcialmente son Nepal y el Yemen.

A. La imprevisibilidad de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados

28. En la utilización de las preferencias para el acceso a los mercados influyen negativamente las incertidumbres con respecto a: a) los productos incluidos en los esquemas de preferencias existentes; b) el alcance y duración del acceso a los mercados; y c) los criterios no relacionados con el comercio, que son una característica común de algunas de las iniciativas de acceso preferencial a los mercados. Las revisiones periódicas de los esquemas contribuyen por lo general a que las incertidumbres con respecto a los productos incluidos y a los criterios no relacionados con el comercio sean mucho mayores.

29. Los que hacen inversiones en países receptores de preferencias posiblemente duden en incrementar sus inversiones en esos países si los países otorgantes de preferencias no asumen compromisos claros con respecto al período durante el cual estarán en vigor sus esquemas de preferencias o a los productos incluidos en ellos. Aunque todos los países de la Cuadrilateral han asumido compromisos generales en cuanto a los países y productos incluidos en sus respectivas iniciativas, también se reservan la facultad de revisar las listas de países y productos que pueden beneficiarse de esas iniciativas o de introducir salvaguardias *ad hoc*. Por lo general la lista de productos se revisa teniendo en cuenta como criterio la sensibilidad económica de los productos que gozan del trato preferencial mientras que la lista de los países con derecho a ese trato se elabora con arreglo a criterios que no guardan relación con el comercio.

30. La lista de los productos de los PMA que actualmente gozan del trato preferencial en la Unión Europea como resultado de la iniciativa "Todo menos las armas", aunque no es vinculante, estará vigente por un período de tiempo ilimitado.

31. Con el fin de incrementar la estabilidad y previsibilidad de la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), los Estados Unidos decidieron no efectuar revisiones anuales de los productos admisibles al trato preferencial previsto en esa ley, aunque sí seguirán efectuando revisiones anuales de los productos que tienen derecho al trato preferencial según su esquema del SGP. En principio, la AGOA se aplica a 48 países del África subsahariana (incluidos entre ellos 34 PMA). Sin embargo, después de la revisión de la lista de países que en 2003 tendrían derecho al trato preferencial del esquema estadounidense, solamente se reconoció a 38 países (incluidos 25 PMA) el derecho a recibir las preferencias arancelarias¹⁶.

32. Al margen de los méritos que puedan tener las distintas iniciativas de acceso preferencial a los mercados, la asunción por los países otorgantes de preferencias de compromisos firmes e incondicionales se considera esencial para que los PMA puedan aprovechar las preferencias y extraer de ellas beneficios efectivos gracias al aumento de sus exportaciones. Esta consideración lleva a sugerir que las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados, que han sido

¹⁶ Los Estados Unidos, basándose en criterios no relacionados con el comercio, pueden modificar periódicamente la lista de países incluidos en el ámbito de aplicación de la AGOA. En la revisión de la lista de países para 2003 se determinó que no tendrían derecho al trato preferencial los países siguientes: Angola, Burkina Faso, Burundi, Guinea Ecuatorial, Liberia, Togo (clasificados todos ellos como PMA) y Zimbabwe (no clasificado como PMA).

establecidas sobre una base unilateral, se podrían someter a reglas multilaterales en el contexto de una reforma del trato especial y diferenciado en la OMC¹⁷.

B. Las normas de origen

33. Las normas de origen están consideradas con razón como una de las principales causas de la insuficiente utilización de las preferencias comerciales. Como éstas se otorgan unilateral y extracontractualmente, los países otorgantes de preferencias han sostenido constantemente que deben tener plena libertad para decidir el tenor de las normas de origen, aunque se han mostrado dispuestos a escuchar los puntos de vista de los países beneficiarios. Los países otorgantes de preferencias tienden a considerar que el proceso de armonización de las normas de origen se puede circunscribir a una serie de aspectos prácticos, tales como la certificación, el control, la verificación, las sanciones y la cooperación mutua. Sin embargo, incluso en estos aspectos los progresos han sido escasos, pues los requisitos básicos y las razones que sustentan las normas de origen prácticamente no han cambiado en casi 30 años.

34. Entre los requisitos que se suelen mencionar como causantes de las dificultades con que tropiezan los países receptores de preferencias para utilizar las preferencias está la obligación de establecer y aplicar un sistema de contabilidad que es conceptual y operacionalmente diferente de las disposiciones legales nacionales y que frecuentemente rebasa la capacidad y recursos de las empresas locales¹⁸.

35. También han surgido dudas respecto de si los cálculos del "contenido de origen nacional" de los productos exportables son precisos y válidos. En relación con esto se ha señalado que el costo de la mano de obra y los materiales suele fluctuar, lo que da origen a diferentes porcentajes de contenido de origen nacional y, en consecuencia, a que se tenga o no derecho al trato preferencial, aunque no cambie para nada el grado de transformación llevada a cabo en el país receptor de las preferencias. En cambio, se ha sostenido que el "contenido de insumos importados" es más fácil de definir, ya que como este criterio permite determinar el valor exacto de ese contenido hay así menos probabilidades de hacer una interpretación dudosa o incorrecta. Aunque según este otro criterio todavía quepa la posibilidad de que el producto acabado pierda o gane el derecho al trato preferencial porque el valor de los materiales importados fluctúa, esa posibilidad es menor que si se aplica el criterio del "contenido de origen nacional", si se tiene en cuenta la variabilidad de los costos locales.

¹⁷ La UNCTAD ha formulado y detallado esta sugerencia, que podría revestir la forma de un instrumento compatible con las normas de la OMC (UNCTAD, 2001a).

¹⁸ En la industria textil el hecho de que se aplique un pico arancelario a las importaciones de tejidos y al mismo tiempo la tasa de utilización de las preferencias sea baja indica que los fabricantes del respectivo país han renunciado a las preferencias arancelarias porque les resulta imposible cumplir con las normas de origen. Esto se ha observado en Bangladesh y Camboya, que han importado constantemente tejidos en vez de hilados. Sus industrias manufactureras dependen considerablemente del abastecimiento de tejidos por proveedores extranjeros, un factor de competitividad que en general es más importante que la utilización de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados.

36. Entre los exportadores se tiende a defender la idea de cantidad máxima autorizada de insumos importados frente al requisito de un monto mínimo de valor añadido interno. Esa preferencia se explica por dos razones: a) el cálculo del valor de los insumos importados es más fácil, ya que se puede justificar presentando las facturas de los proveedores (en este aspecto el esquema del SGP de la Unión Europea establece unas normas claras); y b) el cálculo del valor añadido es complejo, pues obliga a diferenciar adecuadamente los costos (una sobreestimación de ciertos costos entrañará una subestimación del valor añadido interno) y a valorar los costos unitarios sobre la base de las unidades de producción. En consecuencia, la aplicación del criterio del valor añadido interno mínimo obliga a aplicar métodos contables ya que los costos unitarios se pueden calcular muy libremente.

C. Las normas técnicas aplicables a los productos

37. Superar las barreras no arancelarias al comercio y cumplir con las normas técnicas aplicables a los productos -ya se trate de obstáculos técnicos al comercio o de medidas sanitarias o fitosanitarias- constituye un desafío formidable para muchos PMA y con frecuencia supone un problema mayor que las barreras arancelarias para tener acceso a un mercado. La imposibilidad de cumplir con los requisitos sanitarios o ambientales que son rigurosos (por ejemplo, las normas de ecoetiquetado, los requisitos de embalaje o los niveles de residuos de plaguicidas) no sólo puede provocar una pérdida de cuota de mercado en los mercados a los que se exporta, sino que además puede desbaratar las posibilidades de penetrar en otros mercados. En consecuencia, las barreras no arancelarias al comercio pueden mermar seriamente las ventajas que pueden extraer los PMA de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados.

38. La mayoría de los PMA afrontan serios obstáculos para cumplir con normas técnicas severas tales como las medidas sanitarias o fitosanitarias y los requisitos ambientales. Por lo general esos obstáculos son la carencia de infraestructuras, por ejemplo de laboratorios reconocidos y acreditados internacionalmente y dotados de instrumentos avanzados de ensayo, la insuficiente capacidad legislativa, los escasos conocimientos técnicos y medios de formación, así como la escasísima participación en las negociaciones internacionales en las que se fijan estas normas técnicas, a causa del reducido tamaño de la comunidad científica nacional y de los escasos recursos públicos. Esto acentúa la imprevisibilidad de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados y contribuye a que los PMA ofrezcan menos alicientes a los ojos de los posibles inversores directos extranjeros. La adopción de medidas que potencien la capacidad de los países receptores de preferencias para cumplir con las normas técnicas aplicables a los productos se considera en general esencial para que esos países puedan extraer más beneficios de las preferencias comerciales¹⁹.

39. Las exportaciones de pescado y otros alimentos marinos -que son una de las exportaciones más importantes de los PMA- son particularmente sensibles a las medidas sanitarias y

¹⁹ Un alto funcionario de la Comisión Europea aludió a las funciones complementarias de las preferencias comerciales y las políticas de ayuda al recordar, en una carta publicada en el *Financial Times* del 14 de marzo de 2003, que la Unión Europea proporciona a los PMA "la asistencia necesaria en el sector del comercio exterior para que puedan aprovechar las mayores facilidades de acceso a este mercado. Sólo la combinación de ambos elementos ayudará a los PMA a extraer los máximos beneficios".

fitosanitarias. Las restricciones y prohibiciones a la importación que impuso la Unión Europea en 1997-1999 a los productos pesqueros de Mozambique, la República Unida de Tanzania y Uganda argumentando el riesgo de intoxicación por la presencia de plaguicidas constituyen un ejemplo de cómo las exportaciones de los PMA pueden resultar afectadas por problemas relacionados con las normas técnicas aplicables a los productos. Los efectos socioeconómicos de estas medidas pueden ser graves, como lo prueba el caso de Uganda, donde las pérdidas causadas por la prohibición de importar pescado de ese país se estimaron en casi 37 millones de dólares²⁰.

40. Otro ejemplo de las cuantiosas pérdidas que pueden originar las restricciones a la importación basadas en las normas técnicas aplicables a los productos es el de la industria camaronera de Bangladesh. Los camarones son uno de los principales productos básicos exportados por Bangladesh, y esa industria es uno de los mayores empleadores del país. Según un estudio de la Consumer Unity and Trust Society (CUTS), trabajan directamente en la industria camaronera 1.200.000 personas. Cuando la Unión Europea prohibió las importaciones de camarones de Bangladesh entre agosto y diciembre de 1997, las exportaciones de camarones de ese país al mercado único europeo cayeron de 65 millones de dólares a cero, mientras que las exportaciones del mismo producto a otros importantes mercados de exportación de Bangladesh aumentaron lo suficiente como para compensar las pérdidas sufridas en el mercado europeo²¹.

41. El caso de Bangladesh es importante no sólo porque pone de manifiesto las pérdidas de ingresos de divisas que puede originar una prohibición de importación, pero también porque es una indicación de la falta de coherencia de las políticas comerciales internacionales. Como los países importadores aplican normas técnicas diferentes, podrían estudiar la posibilidad de armonizar a la baja esas normas (mediante una armonización que aporte normas técnicas menos severas), siempre y cuando eso no comprometa las preocupaciones legítimas por la seguridad, con el fin de aliviar la carga que supone para los exportadores de los PMA, el cumplimiento de esas normas.

42. La imposición de normas técnicas para los productos puede entrañar una disminución de los ingresos de exportación, una pérdida de puestos de trabajo y de renta y, eventualmente, un aumento de la pobreza. En consecuencia, es conveniente que esas normas técnicas, cuando se fijan, se basen en una evaluación cuidadosa y transparente de la capacidad de los países exportadores para cumplirlas. Si se quiere evitar que no tengan efectos devastadores sobre las exportaciones de los PMA, las modificaciones que se introduzcan en estas normas deberían ir acompañadas de la prestación de asistencia técnica a los PMA para que puedan cumplir también con las normas modificadas. Esa asistencia técnica se podría prestar, por ejemplo, por conducto del Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en Apoyo de los Países Menos Adelantados.

²⁰ Véase Mussa, Vossenaar y Waniala (2002). Para otros estudios de lo ocurrido a otros países véase por ejemplo Otsuki, Wilson y Sewadeh (2000).

²¹ Cf. CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment (2002).

D. Las subvenciones otorgadas en los países desarrollados

43. Las preferencias concedidas para el acceso a los mercados puede estimular la producción y las importaciones agrícolas de los PMA si otras políticas de los países desarrollados no producen el efecto contrario. Según un estudio del Banco Mundial, varias de las cuantiosas subvenciones que proporcionan los países desarrollados a su sector agrícola nacional repercuten negativamente en la producción y las exportaciones agrícolas de los PMA²² porque aumentan artificialmente la competitividad de los productores de los países desarrollados, con lo cual a los exportadores de los PMA les resulta difícilísimo competir en los mercados mundiales. La existencia simultánea de preferencias para el acceso a los mercados y de subvenciones agrícolas en los países desarrollados pone de manifiesto una ausencia de coherencia en las políticas de estos países que puede volver ineficaces toda una serie de políticas de estímulo del desarrollo. Para aumentar la eficacia de las iniciativas de acceso preferencial a los mercados y otras medidas internacionales de apoyo en favor de los PMA es importante que los países desarrollados procuren que haya coherencia entre sus diferentes políticas en las esferas de la ayuda exterior, el comercio, la asistencia técnica y el apoyo directo al desarrollo agrícola e industrial.

E. Las capacidades de suministro de los PMA

44. En general las capacidades de suministro de los PMA se caracterizan por las insuficiencias que aquejan a los sectores económicos existentes, así como por las fallas que presentan las políticas que aplican para impulsar la diversificación de sus economías. Esas fallas e insuficiencias constituyen a menudo un freno para las ventajas competitivas de esos países. El acceso preferencial a los mercados tiene por objeto compensar esa desventaja al crear un margen competitivo (gracias a aranceles menores) con respecto a los países competidores que gozan de un margen preferencial inferior (otros países en desarrollo) o de ningún margen preferencial en absoluto (trato de la nación más favorecida).

45. Si se quiere que los PMA se beneficien efectivamente de las preferencias que se les otorgan para el acceso a los mercados, es conveniente prestarles también asistencia financiera y técnica. Esto significa en general que es preciso destinar más ayuda al desarrollo de los sectores productivos, sin que esto vaya en menoscabo de las políticas a favor del sector social. Como la mayoría de la población de los PMA vive en el límite internacionalmente reconocido de la pobreza extrema o por debajo de él²³, la ayuda al desarrollo de estos países tiene que estar orientada a fomentar por igual los sectores productivos y los recursos humanos.

46. Sin embargo, en la década de 1990 los desembolsos netos de los países de la OCDE/CAD por concepto de ayuda oficial al desarrollo a los PMA disminuyó en cifras reales por habitante.

²² Véase Hoekman, Ng y Olarreaga (2002).

²³ La pobreza extrema está definida por una línea de pobreza de 1 dólar por persona y día en dólares de 1985 (sobre la base de la paridad de poder adquisitivo). El *Least Developed Countries Report 2002* contiene cifras que demuestran que la mayoría de la población de los PMA vive en la pobreza extrema. Esto tiene graves consecuencias para las posibilidades de los PMA de promover el crecimiento económico y el desarrollo de forma autónoma (UNCTAD, 2002b).

Además también disminuyó la proporción que se destinó a los sectores productivos de la ayuda al desarrollo otorgada a los PMA por los mismos donantes²⁴. En consecuencia, es importante que el incremento que se produjo recientemente en el monto de la ayuda a los PMA tenga continuación.

47. El párrafo 43 de la Declaración Ministerial de Doha de los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio reconoce la necesidad de atender las limitaciones que afrontan los PMA en relación con la oferta, para dar así respuesta a la preocupación expresada desde hace mucho tiempo por esos países. En consecuencia, es importante que los estudios de diagnóstico de la integración comercial que se realizan en el ámbito del Marco Integrado amplíen su ámbito material prestando más atención a las cuestiones relacionadas con el desarrollo de los sectores económicos productivos, sobre todo de aquellos que tienen un potencial de exportación reconocido.

VI. CONCLUSIONES

48. Las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados que no crean obstáculos a las exportaciones de productos agrícolas y productos manufacturados básicos pueden tener un impacto beneficioso sobre el comercio, las inversiones, la creación de empleo y la reducción de la pobreza en muchos PMA, sobre todo en los que cuentan con una capacidad de exportación competitiva. En el caso de los PMA que tienen una capacidad de suministro menor ese impacto tardará más tiempo en materializarse. Sin embargo, el índice relativamente bajo de utilización de las preferencias otorgadas para el acceso a los mercados muestra que hay margen todavía para mejorar los efectos de los esquemas de preferencias y, por consiguiente, para fomentar avances competitivos incluso en los PMA con economías más débiles. Actualmente varios factores frenan una utilización más eficaz de las preferencias comerciales por los PMA. Entre ellos caben mencionar, aparte de los obstáculos estructurales que limitan la capacidad de suministro de esos países, la relativa imprevisibilidad de las preferencias mismas, la existencia todavía de normas de origen excesivamente severas, las engorrosas formalidades administrativas que hay que efectuar para recibir el trato preferencial en el momento del despacho aduanero, y las barreras no arancelarias al comercio existentes en los mercados otorgantes de preferencias. Es preciso operar o eliminar esos obstáculos para poder aumentar la utilización y eficacia de los esquemas de preferencias.

49. La mayoría de los PMA gozan ya de un mejor acceso preferencial a los mercados de los países de la Cuadrilateral. No obstante, todavía se puede ir más lejos para reducir al mínimo el impacto negativo de la erosión de las preferencias, que pone de manifiesto el carácter temporal del acceso preferencial al mercado. Son tres las causas principales de esa erosión: a) la reducción de los derechos arancelarios NMF en el seno de la Organización Mundial del Comercio; b) la concesión a más países de preferencias para el acceso a los mercados por los países otorgantes de preferencias; y c) los acuerdos bilaterales regionales de libre comercio entre países otorgantes de preferencias y terceros países. La erosión de las preferencias significa que

²⁴ Los países OCDE/CAD son los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que son además miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

otros países, entre ellos los que tienen una mayor capacidad competitiva de suministro y un mayor potencial de exportación, disfrutan de un acceso más fácil a los mercados de los países otorgantes de preferencias y con esto ganan competitividad con respecto a países que ya disfrutaban del trato preferencial. Los PMA, que en general, tienen una capacidad productiva inferior a la de otros países en desarrollo, soportan una gravosa carga como consecuencia de ese fenómeno.

50. Aunque no se puede impedir la erosión de las preferencias, sí se pueden remediar parcialmente sus consecuencias negativas estableciendo márgenes preferenciales para los productos que todavía están gravados con derechos arancelarios relativamente altos o ampliando esos márgenes. Sin embargo, esta posibilidad sigue siendo limitada para la mayoría de los PMA, pues estos países ya gozan de acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados con respecto a la mayor parte de sus productos. En consecuencia, es importante que se les apliquen otras formas compensatorias de trato especial con el fin de superar los problemas para cuya solución se idearon precisamente las preferencias comerciales. El doble y difícil objetivo de las políticas en este terreno radica en mejorar los esquemas de preferencias existentes y a la vez apoyar y fomentar la introducción de mejoras estructurales en las capacidades productivas de los PMA. Para alcanzar este doble objetivo los países otorgantes de preferencias tendrían que establecer una asociación constructiva con los PMA. A tal fin sería muy conveniente que hubiera coherencia entre las políticas encaminadas a resolver los problemas estructurales de las economías de esos países.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Cernat, L., Laird S. y Turrini, A. (2002). "The EU's Everything But Arms Initiative and the Least Developed Countries", ponencia preparada para una reunión del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) de la UNU sobre el impacto de la OMC en los países de renta baja, Helsinki, 4 y 5 de octubre de 2002.
- CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment (2002). "Market access implications of SPS and TBT: Bangladesh perspective".
- Hermann (2003). "Making market access work for least developed countries: The challenge of low utilization rates", versión mimeografiada, Ginebra.
- Hoekman, B., Michalopoulos, C. and Winters A. (2003). "Special and differential treatment for developing countries: Towards a new approach in the WTO".
- Hoekman, B., Ng, F. y Olarreaga, M. (2002a). "Eliminating excessive tariffs on exports of Least Developed Countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 16, N° 1.
- ____ (2002b). "Reducing agricultural tariffs versus domestic support: What's more important for developing countries?", *World Bank Policy Research Working Paper 2918*.
- Mattoo, Roy y Subramanian (2002), "The AGOA and its rules of origin: Generosity undermined?"
- Mussa, C., Vossenaar, R. and Waniala, N. (2002), "Strengthening developing countries' capacities to respond to health, sanitary and environmental requirements: The experience of Kenya, Mozambique, the United Republic of Tanzania and Uganda".
- Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales (2003), "Comprehensive report by the President of the United States Congress on US trade and investment policy towards Sub-Saharan Africa and implementation of the African Growth and Opportunity Act", tercero de ocho informes anuales, mayo, Washington, DC.
- OMC (2001), "Condiciones de acceso a los mercados para los países menos adelantados, nota de la Secretaría: revisión" (WT/LDC/SWG/IF/14/Rev.1), 20 de abril; y "Explanatory Notes: Addendum" (WT/LDC/SWG/IF/14/Rev.1/Add.1), 25 de abril.
- ____ (2002), "Acceso a los mercados: Tareas inacabadas. Inventario y cuestiones después de la Ronda Uruguay", estudio especial de la OMC, Ginebra.
- Otsuki, Wilson y Sewadeh (2000). "Saving two in a billion: A case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports", *World Bank Working Paper*, Washington, D.C.
- UNCTAD (1985). "The history of UNCTAD 1964-1984", Nueva York.
- ____ (2001a). "Improving market access for least developed countries" (UNCTAD/DITC/TNCD/4).

- ____ (2001b). "The benefits associated with the least developed country status and the question of graduation, Note to the Economic and Social Council, prepared by the UNCTAD secretariat" (E/2001/CRP.5), 17 de julio de 2001.
- ____ (2002a). "La condición de país menos adelantado: Los beneficios efectivos y la cuestión de la exclusión de la lista" (TD/B/49/7), 1º de agosto de 2002.
- ____ (2002b). "*The Least Developed Country Report 2002*, Ginebra.
- ____ (2002c). "Informe de la Reunión de Expertos sobre requisitos ambientales y comercio Internacional" (TD/B/COM.1/EM.19/3), 8 de noviembre de 2002.
- ____ (2002d). "Comercio, medio ambiente y desarrollo" (TD/B/COM.1/52), 4 de diciembre de 2002, Ginebra.
- ____ (2003). "The African Growth and Opportunity Act: A preliminary assessment", (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/1), Nueva York y Ginebra.
- ____ (2003, de próxima aparición). "Trade preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements", Ginebra.
- UNCTAD y la Secretaría del Commonwealth (2001). "Duty and quota-free market access for LDCs: An analysis of Quad initiatives", Londres y Ginebra.

Cuadro del anexo

La utilización de las preferencias para el acceso a los mercados otorgadas
por los países de la Cuadrilateral a los PMA

País	Año	Importaciones totales	Importaciones sujetas a derechos	Importaciones con derecho al trato preferencial del SGP	Importaciones que han recibido el trato preferencial del SGP	Tasa de productos incluidos	Tasa de utilización	Tasa de utilidad
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(5)/(4)	(6)/(5)	(6)/(4)
En millones de dólares						%		
Países de la Cuadrilateral	1994	5.347,0	3.917,3	2.071,0	999,0	52,9	48,2	25,5
	1995	6.087,8	4.706,1	2.564,3	1.361,2	54,5	53,1	28,9
	1996	9.956,3	7.451,1	2.985,0	1.517,9	40,1	50,9	20,4
	1997	10.634,1	8.163,4	5.923,1	1.788,2	72,6	30,2	21,9
	1998	9.795,7	7.915,1	5.564,2	2.704,5	70,3	48,6	34,2
	1999	10.486,5	8.950,4	5.869,3	3.487,5	65,6	59,4	39,0
	2000	13.359,2	11.715,5	7.836,0	4.990,2	66,9	63,7	42,6
	2001	12.838,2	11.167,1	7.185,5	4.919,9	64,3	68,5	44,1
Canadá	1994	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	1995	175,9	41,3	6,4	4,1	15,5	64,1	9,9
	1996	336,9	34,5	6,3	2,9	18,3	46,0	8,4
	1997	205,3	47,3	8,6	4,7	18,2	54,7	9,9
	1998	256,0	92,1	9,8	5,8	10,6	59,2	6,3
	1999	154,6	60,7	8,2	4,9	13,5	59,8	8,1
	2000	180,1	75,9	9,9	7,2	13,0	72,7	9,5
	2001	243,2	94,6	11,4	8,0	12,1	70,2	8,5
Unión Europea	1994	2.471,2	1.823,4	1.791,7	748,1	98,3	41,8	41,0
	1995	2.814,6	2.277,8	2.246,3	1.077,6	98,6	48,0	47,3
	1996	3.219,0	2.580,3	2.520,1	1.196,8	97,7	47,5	46,4
	1997	3.614,8	2.926,3	2.888,8	770,8	98,7	26,7	26,3
	1998	3.519,4	2.932,1	2.908,0	761,8	99,2	26,2	26,0
	1999	3.562,2	3.100,9	3.075,2	1.035,0	99,2	33,7	33,4
	2000	4.247,1	3.671,7	3.633,6	1.499,5	99,0	41,3	40,8
	2001	4.372,4	3.958,1	3.935,7	1.847,4	99,4	46,9	46,7
Japón	1994	1.120,5	695,5	211,2	200,5	30,4	94,9	28,8
	1995	1.309,8	912,7	241,9	230,1	26,5	95,1	25,2
	1996	1.504,3	939,8	388,9	269,9	41,4	69,4	28,7
	1997	1.204,9	757,3	306,3	222,1	40,4	72,5	29,3
	1998	1.045,4	643,8	364,0	189,9	56,5	52,2	29,5
	1999	989,0	679,6	366,2	231,9	53,9	63,3	34,1
	2000	1.236,5	881,3	615,3	236,0	69,8	38,4	26,8
	2001	1.001,3	398,1	278,3	228,4	69,9	82,1	57,4

País	Año	Importaciones totales	Importaciones sujetas a derechos	Importaciones con derecho al trato preferencial del SGP	Importaciones que han recibido el trato preferencial del SGP	Tasa de productos incluidos	Tasa de utilización	Tasa de utilidad
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(5)/(4)	(6)/(5)	(6)/(4)
En millones de dólares						%		
Estados Unidos	1994	1.755,3	1.398,4	68,1	50,4	4,9	74,0	3,6
	1995	1.787,5	1.474,3	69,7	49,4	4,7	70,9	3,4
	1996	4.896,1	3.896,5	69,7	48,3	1,8	69,3	1,2
	1997	5.609,1	4.432,5	2.719,4	790,6	61,4	29,1	17,8
	1998	4.974,9	4.247,1	2.282,4	1.747,0	53,7	76,5	41,1
	1999	5.780,7	5.109,2	2.419,7	2.215,7	47,4	91,6	43,4
	2000	7.695,5	7.086,6	3.577,2	3.247,5	50,5	90,8	45,8
	2001	7.221,3	6.716,3	2.960,1	2.836,1	44,1	95,8	42,2

Fuente: Cifras basadas en UNCTAD (2003, de próxima aparición).

Nota: a) las cifras correspondientes a los países de la Cuadrilateral para 1995 no incluyen el Canadá; b) las cifras están basadas en las notificaciones de los Estados miembros; c) las cifras para el Japón están basadas en los ejercicios fiscales; d) las cifras de la Unión Europea para 1994-1995 no incluyen Austria, Finlandia y Suecia.