

1º de julio de 2005

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS
ESPAÑOL, FRANCÉS, INGLÉS Y RUSO SOLAMENTE

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y
DESARROLLO**

**REUNIÓN MINISTERIAL INTERNACIONAL DE LOS PAÍSES
EN DESARROLLO SIN LITORAL**

**PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL EN
EL SISTEMA COMERCIAL MULTILATERAL**

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Segunda Parte

UNCTAD/LDC/2005/3 (PART II)

Esta traducción ha sido preparada por la secretaría de la UNCTAD

Contenidos

Introducción.....	3
Facilitación del comercio	5
Tareas relativas a los Artículos V, VIII y X del GATT de 1994	6
El programa de trabajo sobre las pequeñas economías.....	7
La situación actual.....	7
Evaluación.....	9
El camino que queda por delante	10
Lista indicativa de características y problemas específicos.....	11
Características y problemas geográficos y de infraestructura.....	12
Costos de transporte y de tránsito elevados	13
Dimensiones del mercado interno, limitaciones de la oferta, dificultades para atraer inversiones extranjeras directas (IED) y baja competitividad.....	14
Diversificación de exportaciones y de mercados de exportación reducida vs. vulnerabilidad económica alta	15
Trato especial y diferenciado y los países en desarrollo sin litoral.....	16
Negociaciones sobre el acceso al mercado no agrícola.....	18
Repercusiones de la fórmula propuesta para reducir los aranceles.....	19
Repercusiones de la eliminación de aranceles por sector	20
Repercusiones en las preferencias comerciales.....	20
Los países en desarrollo sin litoral en el proceso de adhesión.....	21
Observaciones finales.....	22

Introducción

1. Los países en desarrollo sin litoral, figuran entre las naciones en desarrollo más pobres. Casi todos los países en desarrollo sin litoral tienen un PIB por habitante bajo, resultado de sus bajos niveles de renta, de su limitada capacidad de ahorro interior y de un nivel por lo general bajo de desarrollo económico. Una serie de factores, tales como la escasa competitividad internacional de las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo sin litoral a causa de los elevados costos de transporte y otros costos afines, así como la elevada volatilidad de los precios en los mercados internacionales y el estancamiento de la demanda internacional para los productos de exportación clave de estos países, contribuyen a explicar la debilidad del crecimiento económico de los países en desarrollo sin litoral. Pero además, los elevados costos de transacción que estos países deben afrontar suponen un pesado freno para el desarrollo de sus exportaciones y limitan el abanico de posibles exportaciones y de posibles mercados en los que podrían colocar competitivamente sus productos.

2. Por definición, los países en desarrollo sin litoral no tienen acceso al mar y se ven obligados a trasbordar la mayor parte de sus exportaciones e importaciones de mercancías a través de territorio extranjero. Esta situación geográfica peculiar los obliga a depender de los países limítrofes para el comercio exterior: dependen de los países de tránsito vecinos, de las buenas relaciones políticas transfronterizas, de la paz y la estabilidad reinante en el país (o países) vecino, y de las prácticas administrativas que rigen en ellos.¹ Por este motivo, es de interés fundamental para los países en desarrollo sin litoral promulgar e implementar reglas obligatorias de aceptación internacional para el comercio internacional.

3. Bajo los auspicios de la OMC, los 22 países en desarrollo sin litoral que pertenecen a esta organización tienen el derecho y la oportunidad de participar activamente en la elaboración y el diseño de la legislación que rige el comercio internacional, tomando en cuenta las características y limitaciones especiales que les son propias.

4. El programa de liberalización del comercio adoptado en la Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró en el año 2001 en Doha contiene dos elementos de fundamental importancia para los países en desarrollo sin litoral. En primer lugar, la conferencia acordó en principio mantener negociaciones sobre la promoción del comercio, tema que se agregó al programa de la OMC en 1996; en segundo lugar, convino un programa de trabajo para examinar las cuestiones relacionadas con el comercio de las economías pequeñas. En abril de 2002 se iniciaron las tareas principales del Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías, y el 1° de agosto de 2004 comenzaron las negociaciones sobre la facilitación del comercio, que fueron incluidas en el paquete de julio.

5. La preparación del presente informe responde a la solicitud formulada en el Comunicado de la Quinta Reunión Ministerial Anual de los Países en Desarrollo Sin Litoral, celebrada el 27 de septiembre de 2004 en Nueva York, de colaborar en la preparación de una reunión de los ministros de comercio de los países sin litoral en torno a la participación efectiva de estos países

¹ Véase Faye M L y otros: Los desafíos que enfrentan los países en desarrollo sin litoral. *Journal of Human Development*, vol. 5, N° 1, marzo de 2004.

en las nuevas negociaciones comerciales, que tendrán lugar antes de celebrarse la sexta Conferencia Ministerial de la OMC.

6. En la Primera Parte de este informe se analizó en forma pormenorizada la situación de los países en desarrollo sin litoral en el sistema de comercio internacional; asimismo, se formularon propuestas para elaborar las estrategias de política a largo plazo a fin de atenuar los efectos de la lejanía de los mercados mundiales, y también abordar las restricciones relacionadas con la infraestructura física deficiente, las capacidades institucionales y productivas débiles, los mercados internos pequeños y la gran vulnerabilidad a las perturbaciones externas.

7. La Segunda Parte se concentra en los aspectos de las negociaciones permanentes de la OMC que resultan más pertinentes para los países en desarrollo sin litoral. Destaca el abordaje y las posiciones que pretenden adoptar esos países en el proceso de Doha, con miras a facilitar el proceso de balance de la situación y reflexión a fin de alcanzar una estrategia de negociación coherente y consolidada de los países en desarrollo sin litoral en temas de importancia crítica para ellos.

8. En la medida en que la Ronda del Desarrollo de Doha contribuya a atenuar el impacto que sufren los países en desarrollo sin litoral debido a sus características propias y a los obstáculos que enfrentan para participar en el sistema comercial mundial, se sobreentiende que se necesitará una gran ayuda de donantes bilaterales y multilaterales, especialmente para desarrollar infraestructura y crear capacidades productivas a fin de acelerar el proceso de desarrollo en esos países.

Facilitación del comercio

9. Debido a que en diversas rondas de negociaciones comerciales multilaterales se han disminuido los aranceles, los costos relacionados con el cumplimiento de las formalidades aduaneras han cobrado una importancia más crítica, que excede en muchos casos el costo de los derechos que se deben pagar. Además, la burocracia de los procedimientos aduaneros y administrativos a menudo representa un obstáculo mucho más grave que las barreras arancelarias para que las PyME puedan participar en el comercio internacional. Por ende, la facilitación del comercio es una cuestión de importancia tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.

10. No obstante, la simplificación y armonización de los procedimientos del comercio internacional, incluidas las actividades, prácticas y formalidades que supone la cobranza, presentación, comunicación y procesamiento de datos necesarios para el movimiento de mercancías en el comercio internacional, tiene mucha mayor importancia en el caso de los países en desarrollo sin litoral que para el resto de los países, debido a que gran parte de las mercancías deben pasar a través de un país de tránsito por lo menos.

11. Los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 abordan temas que podrían contribuir a facilitar el rápido movimiento de mercancías en tránsito, reducir el nivel de derechos exigidos y el alcance de las formalidades relacionadas con la importación y exportación, y garantizar la publicación oportuna y la administración imparcial de las leyes y reglamentaciones pertinentes. Otros acuerdos, tales como los de licencias de importación, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, valoración en aduana, normas de origen e inspección previa a la expedición, también contienen una serie de disposiciones pertinentes.

12. La facilitación del comercio, como tema independiente, se incorporó al programa de actividades de la OMC en la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, y fue reiterado en el párrafo 27 de la Declaración de Doha. Con la adopción del paquete de julio de 2004, el Consejo General decidió iniciar negociaciones tendientes a aclarar y mejorar los aspectos correspondientes de los Artículos V, VIII, y X del GATT de 1994, con vistas a seguir intensificando el movimiento, el despacho y los trámites aduaneros de las mercancías, incluidas aquellas en tránsito. Las negociaciones deberían también tender a mejorar la asistencia y la ayuda técnica para la creación de capacidad en esta área, y proporcionar la base de la cooperación efectiva entre la aduana o cualquier otra autoridad pertinente que se ocupe de la facilitación del comercio y de las cuestiones de cumplimiento de las formalidades aduaneras.²

13. En función del Anexo D del paquete de julio, el programa de trabajo sobre la facilitación del comercio aborda los siguientes temas:

- Aclaración y mejoramiento de los aspectos pertinentes de los Artículos V, VIII y X del GATT de 2004; mejoramiento de la asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad; cooperación efectiva entre las aduanas o cualquier otra autoridad competente en temas de facilitación del comercio y cumplimiento de las formalidades aduaneras;
- Trato especial y diferencial para los países en desarrollo y menos adelantados;
- Países menos adelantados miembros;

² Documento de la OMC WT/L/579, apartado (f) del párrafo 1, y Anexo D, 2 de agosto de 2004.

- Determinación de las necesidades y prioridades de la facilitación del comercio; inquietudes relacionadas con las repercusiones que las medidas propuestas podrían tener efectos en los costos;
- Asistencia técnica y asistencia para la creación de capacidad;
- Trabajo de las organizaciones internacionales pertinentes y trabajo realizado en conjunto con ellas.

Tareas relativas a los Artículos V, VIII y X del GATT de 1994

14. Desde el inicio de las negociaciones sobre facilitación del comercio, se han presentado diversas propuestas con respecto a los Artículos V, VIII y X del GATT de 1994.

15. Las propuestas para el Artículo V se refieren a (i) la aclaración de los términos empleados en ese artículo; (ii) una mayor transparencia con respecto a requisitos de tránsito, procedimientos y cargas; (iii) la armonización de las políticas de tránsito; (iv) la simplificación y estandarización de la documentación, los requisitos de datos y los procedimientos aplicables a mercancías y medios de transporte en tránsito; (v) no discriminación entre los medios de transporte, empresas transportistas y tipos de envío en relación con los procedimientos de tránsito; (vi) cuestiones relacionadas con las garantías requeridas a los operadores de tránsito, (vii) libertad de tránsito en las rutas más convenientes; (viii) uso de los servicios de tecnología de la información y comunicaciones y aplicación de sistemas eficientes de control aduanero, y (ix) cuestiones relacionadas con la coordinación y cooperación entre los países miembros de la OMC.

16. Sin embargo, el reconocimiento explícito de los problemas de tránsito que sufren los países en desarrollo sin litoral, en un Artículo V más categórico, podría actuar como un importante catalizador para que este artículo sea operativo y para que las instituciones bilaterales y multilaterales generen asistencia técnica específica destinada a desarrollar la infraestructura relacionada con el comercio y crear capacidad.

17. Las propuestas para el Artículo VIII se centran en (i) aclaración de su alcance, no discriminación en las medidas de aplicación y eliminación de los obstáculos generados por procedimientos innecesarios; (ii) número y grado de aplicación de derechos y cargas; (iii) simplificación, reducción y estandarización de los requisitos de documentación y datos; (iv) creación de un sistema de “ventanilla única”; (v) simplificación y estandarización de los procedimientos de despacho –especialmente para los comerciantes autorizados–, evaluación del riesgo, inspección de envíos, y prácticas afines; (vi) automatización de los sistemas aduaneros, y (vii) cuestiones relacionadas con el uso de valores y una mayor cooperación entre organismos de control fronterizo en general.

18. Las propuestas para el Artículo X versan sobre (i) la publicación, especialmente por medios electrónicos, de leyes y reglamentaciones conexas; (ii) la creación de centros nacionales de consulta destinados a ofrecer información y responder a inquietudes; (iii) el proceso de consultas sobre la promulgación de nuevas leyes y reglamentaciones, y (iv) los procedimientos de examen y apelación.

19. Con la adopción del paquete de julio y el posterior inicio de las negociaciones sobre la facilitación del comercio, los países en desarrollo sin litoral se encuentran ante la oportunidad de tratar este tema de manera coherente y específica juntamente con otros países miembros de la OMC interesados, para eliminar las disparidades que existen en el marco legal de la OMC, en especial con respecto a los procedimientos y la documentación aduaneros y a la transparencia.

Son numerosos los acuerdos y convenios³ que se han aprobado luego del Convenio y Estatuto sobre la Libertad de Tránsito de Barcelona de 1921, que pueden aportar elementos tanto de texto como de lenguaje y que han encontrado una amplia aceptación para el proceso de negociación multilateral. Las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio deben abordarse partiendo de principios reconocidos, como claridad, coherencia y previsibilidad de las prácticas comerciales, simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos comerciales, y la limitación de derechos y cargas según el costo aproximado del servicio prestado.

El programa de trabajo sobre las pequeñas economías

La situación actual

20. El hecho de que diversos países en desarrollo sin litoral que son Estados Miembros de la OMC obtengan beneficios por pertenecer a la categoría de países menos adelantados y países en desarrollo sin litoral, no significa que gocen de los privilegios de una categoría especial de miembros de la OMC *sui generis*. El que estos países en desarrollo sin litoral no hayan obtenido una condición especial en la OMC obedece a diversos factores, tales como las complejidades del proceso de negociación multilateral, la reticencia a que surjan nuevas categorías de Estados Miembros con privilegios especiales, los problemas de definiciones y los que podrían presentarse con respecto a una eventual graduación, así como también la divergencia de intereses entre los miembros de la OMC sobre esta cuestión.

21. No obstante, los miembros de la OMC reconocen cada vez más que el no tener litoral implica una desventaja y repercute negativamente en el comercio y en la competitividad internacional de los países involucrados, reduce su capacidad de lograr una diversificación sostenida de la producción y las exportaciones, y es una de las causas principales de marginalización de los países en desarrollo sin litoral en el sistema de comercio internacional, tal como se explica en detalle en la Primera Parte de este informe. Por este motivo, se ha intentado abordar las desventajas geográficas de los países en desarrollo sin litoral en el contexto más amplio de las desventajas que enfrentan, en particular, los miembros de la OMC en desarrollo más pequeños en el comercio internacional, con miras a encontrar medidas políticas que tengan aceptación internacional para atenuar los efectos negativos.

22. La primera iniciativa que intentó abordar las cuestiones de los miembros de la OMC en desarrollo que se encuentran en situación desventajosa tuvo lugar en la Conferencia Ministerial celebrada en Ginebra, en el año 1998.⁴ En la Conferencia de Seattle, en 1999, el grupo de pequeños estados insulares en desarrollo planteó sus inquietudes en un párrafo separado del texto

³ Por ejemplo: Convención sobre el comercio de tránsito de los Estados sin Litoral (Nueva York, 1965); Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, 1983; Convenio internacional de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convenio de Kyoto), 1999; Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras, Ginebra 1982; Convención sobre la circulación vial, 1968; Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), 1975; Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), 1956; Convención aduanera sobre contenedores 1972; Convenio internacional para facilitar el paso de fronteras a pasajeros y equipajes transportados por ferrocarril, 1952; Convenio sobre el régimen aduanero aplicable a los contenedores utilizados en el transporte internacional, 1994.

⁴ Párrafo 6 de la Declaración Ministerial de Ginebra, documento de la OMC, WT/MIN(98)/DEC/1, 25 de mayo de 1998

de la declaración principal.⁵ Durante los preparativos para la Conferencia Ministerial de Doha, este grupo de pequeños estados insulares en desarrollo presentó una propuesta de creación de un programa especial dentro del marco de la OMC para abordar los problemas específicos de los países en desarrollo pequeños y vulnerables.⁶ Esta propuesta dio lugar a la incorporación del párrafo 35 de la Declaración Ministerial, en el que se acordó crear un Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías bajo el auspicio del Consejo General, con el fin de examinar las cuestiones relacionadas con el comercio de las economías pequeñas y vulnerables y acotar las respuestas a las cuestiones relacionadas con el comercio para permitir una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables al sistema de comercio mundial.

23. El párrafo 35 de la Declaración de Doha dice lo siguiente: “Convenimos en establecer un programa de trabajo, bajo los auspicios del Consejo General, para examinar cuestiones relativas al comercio de las pequeñas economías. El objetivo de esta labor es formular respuestas a las cuestiones relativas al comercio identificadas con miras a una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio, y no crear una subcategoría de Miembros de la OMC. El Consejo General examinará el programa de trabajo y formulará al quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial recomendaciones encaminadas a la acción.”

24. El marco y los procedimientos que rigen el Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías⁷ fue acordado el 1º de marzo de 2002. A partir de entonces se realizó un intenso trabajo sobre este tema, que se inició durante la primera sesión específica del Comité de Comercio y Desarrollo, el 25 de abril de 2002.

25. Desde ese momento, se han emprendido una serie de iniciativas destinadas a lograr que las inquietudes de los países en desarrollo sin litoral se aborden con mayor eficacia en la OMC. En la propuesta formulada durante la Conferencia Ministerial de Cancún, este grupo de países sugirió incluir una referencia a los países en desarrollo sin litoral en el texto de la Declaración Ministerial, así como una descripción general de cuáles eran los objetivos de negociación y las posiciones en común.⁸ A pesar de no haber arrojado resultados inmediatos, estas iniciativas fueron importantes para poner de relieve las cuestiones pertinentes de los países en desarrollo sin litoral en el ámbito de la OMC.

25. En la Sexta Sesión Específica, los representantes de Bolivia, Mongolia y Paraguay destacaron, en sus respectivas declaraciones, la necesidad de avanzar en el Programa de Trabajo sobre las Pequeñas economías, a pesar del fracaso de Cancún. Paraguay propuso que se debatieran las recomendaciones indicadas en el documento WT/MIN(03)/W/23 en la Sesión Específica siguiente, con miras a dar tratamiento a las inquietudes que enfrentaban los países en desarrollo sin litoral, y que esta cuestión fuera objeto de “consideración especial”.⁹

26. Otros documentos, tales como WT/COMTD/SE/W/3 (presentado por el grupo de los pequeños estados insulares en desarrollo), WT/COMTD/SE/W/10 (presentado por Paraguay, Bolivia y Mongolia) y WT/COMTD/SE/W/11 (presentado por el grupo de los pequeños estados

⁵ Véanse los siguientes documentos de la OMC: JOB(99)/4797/Rev.3, 18 de noviembre de 1999; WT/GC/W/361, 12 de octubre de 1999, y WT/GC/W/373, 15 de octubre de 1999; véanse también los párrafos 8, 56 y 58 del Anexo del documento de la OMC WT/GC/W/441, de agosto de 2001.

⁶ Documento de la OMC WT/GC/W/441, 6 de agosto de 2001.

⁷ Documento de la OMC WT/L/447, 5 de marzo de 2002.

⁸ Documento de la OMC WT/MIN(03)/W/23, 14 de septiembre de 2003.

⁹ Documento de la OMC WT/COMTD/SE/M/6, 14 de noviembre de 2003.

insulares en desarrollo), incluían importantes propuestas en consonancia con el objetivo del párrafo 35 de la Declaración de Doha. Estas propuestas abarcaban una amplia gama de cuestiones comerciales de acceso al mercado y preferencias de las pequeñas economías, subvenciones, aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas antidumping y compensatorias, la flexibilidad necesaria para garantizar la participación efectiva y los beneficios de las pequeñas economías en las negociaciones comerciales multilaterales, así como otras medidas tendientes a atenuar los efectos adversos de las desventajas, vulnerabilidades y restricciones estructurales inherentes a las pequeñas economías, incluidos los países en desarrollo sin litoral.

27. Paralelamente, el presidente de la sesión específica presentó propuestas de procedimiento destinadas a avanzar en el Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías. El 25 de enero de 2005 se propuso adoptar un enfoque que constaría de tres pasos: (a) análisis de las características destinadas a definir qué es una economía pequeña y vulnerable, sin mencionar ningún grupo de países, (b) análisis de los problemas relativos al comercio que se atribuyen a la presencia de estas características, sin nombrar ningún grupo de países, y (c) acotación de las respuestas exclusivamente a los temas relativos al comercio, sin mencionar a ningún grupo de países.¹⁰ Esta idea se perfeccionó más aún al sumarse la propuesta de examinar las características y los problemas de las economías pequeñas y vulnerables mediante tres áreas de enfoque que se definirían como (i) áreas en las que se pueden encontrar soluciones dentro la OMC, (ii) áreas en las que existen soluciones dentro la OMC, pero es necesario actuar conjuntamente con otros organismos, y (iii) áreas en las que es necesario buscar la solución fuera de la OMC.¹¹

28. El Acuerdo Marco firmado en julio de 2004 reitera que “También deberán abordarse, como parte de un programa de trabajo, conforme a lo dispuesto en el párrafo 35 de la Declaración Ministerial de Doha, las cuestiones relacionadas con el comercio identificadas con miras a la mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio, sin crear una subcategoría de Miembros”.¹²

Evaluación

29. A pesar de los esfuerzos mencionados, hasta ahora no se han visto resultados tangibles del Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías, ni se han tomado medidas concretas para dar respuesta a las necesidades específicas de los países en desarrollo sin litoral.

30. La lentitud del progreso de este trabajo responde a una serie de factores:

a) Uno de los principales obstáculos ha sido la falta de una definición clara, aplicable y aceptable del término “economías pequeñas y vulnerables”, a pesar de diversos esfuerzos por aclarar esta cuestión. En mayo de 2002, por ejemplo, un grupo de países, entre ellos Bolivia y Paraguay, presentó el documento (WT/COMTD/SE/W/1/Rev.1) en el que se destacan especialmente las características clave y los obstáculos que enfrentan las economías pequeñas. El documento WT/COMTD/SE/W/12, emitido casi tres años después, incluía una lista similar de características de dichas economías. La falta de acuerdo respecto de qué Estados Miembros de la OMC deben estar comprendidos en el Programa de Trabajo se relaciona con la falta de definición, aunque existe consenso entre la mayoría de las partes interesadas en cuanto a que todas comparten obstáculos similares debido al tamaño pequeño y a la vulnerabilidad.

¹⁰ Declaración del Presidente en la reunión informal del 25 de enero de 2005.

¹¹ Fax del presidente del Comité de Comercio y Desarrollo dirigido a sus miembros, de fecha 21 de marzo de 2005.

¹² Documento de la OMC WT/L/579, 2 de agosto de 2004, apartado d) del párrafo 1.

b) Los Estados Miembros de la OMC involucrados difieren en el alcance y el tipo de características que se deben contemplar para definir qué son las “economías pequeñas y vulnerables”, y en las medidas relativas que deberán aplicarse, en especial si no comparten esta característica particular. Por ejemplo, algunos Estados Miembros con poblaciones relativamente grandes no están de acuerdo en hacer hincapié en esta cuestión. Otros Estados Miembros con ingresos por habitante relativamente altos, pero que encuentran distintos obstáculos para expandir el comercio, objetan la inclusión de los niveles de ingreso por habitante como parámetro principal para determinar la pequeñez y la vulnerabilidad, mientras que los países en desarrollo sin litoral, con niveles generalmente bajos de PIB por habitante, adjudican a esta cuestión una importancia mayor. Además, algunos Estados Miembros de la OMC han sugerido tomar en cuenta estas inquietudes no comerciales en el marco de las negociaciones y reflejarlas en las normas de la OMC.¹³

c) No existe acuerdo respecto de los niveles de umbrales y eventual graduación que se aplicarán a las características cuantificables de las “economías pequeñas y vulnerables”; esto hace que el Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías pueda resultar interesante para aquellos estados que *prima facie* no serían considerados pequeños y vulnerables.

d) Las diferentes tácticas que aplican los Estados Miembros de la OMC interesados impiden avanzar rápidamente. Si bien los Estados Miembros de la OMC que creen ser “economías pequeñas y vulnerables” están deseosos de comenzar a formular respuestas, otros beneficiarios potenciales del Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías prefieren llegar primero a un acuerdo sobre los países que estarán cubiertos por este Programa y establecer las restricciones y desventajas que se deben abordar.

e) Los debates en torno a este Programa de Trabajo se han alejado del enfoque principal al incluir cuestiones que no se relacionan específicamente con él, tales como el comercio electrónico, las historias de éxito y la necesidad de organizar seminarios y talleres.

El camino que queda por delante

31. La evaluación realizada anteriormente da lugar a distintas propuestas de política que podrían ayudar a los países en desarrollo sin litoral en el proceso de negociación del Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías.

32. Como guía para las negociaciones, los países en desarrollo sin litoral necesitan fijar cuáles son las cuestiones prioritarias para ellos, definir objetivos y metas y decidir qué cuestiones deben abordarse de inmediato y cuáles pueden dejarse para más adelante. Además, según se ha sugerido, es muy probable que las cuestiones por debatir se dividan en tres áreas según dónde resida la solución: (i) las soluciones pueden hallarse dentro de la OMC; (ii) es posible que la OMC ofrezca soluciones, pero es necesario recurrir a la ayuda de otros organismos, y (iii) las soluciones no residen en la OMC.

33. El grupo de países en desarrollo sin litoral debería cooperar con otros países miembros de la OMC que afrontan obstáculos similares para expandir el comercio internacional, a través de

¹³ Párrafos 16 y 122, documento de la OMC G/AG/NG/R/4, 24 de enero de 2001.

una estrategia en la que todos ganen y que haga hincapié en sus objetivos sin lesionar los intereses de otros miembros de la OMC.

34. Los resultados que surjan del debate de características y obstáculos deben tener un impacto positivo en el proceso de desarrollo en los países en desarrollo sin litoral, a la altura de las expectativas generadas en la actual Ronda del Desarrollo de Doha. En este contexto, es necesario resistir a los intentos de ignorar los diferentes niveles de desarrollo de los Estados Miembros de la OMC en el resultado de las negociaciones, mediante la aplicación de una estrategia única para todos.

35. El grupo de países en desarrollo sin litoral no debería permitir que las discusiones se aparten de los temas clave, y debería oponerse a la introducción de cuestiones que podrían y deberían ser abordadas por otros órganos de la OMC.

36. Para que las negociaciones sean exitosas, es indispensable que exista una coordinación más eficiente y efectiva entre el grupo de países en desarrollo sin litoral y los demás Estados Miembros de la OMC. En este sentido, todos los países en desarrollo sin litoral que son Estados Miembros de la OMC deberían constituirse como Grupo Consultor, para luego coordinar otras agrupaciones de países interesadas en el Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías y cooperar con ellas. Este mecanismo también permitiría a estos países expresar sus posiciones en otros órganos de la OMC y en los grupos de negociación de manera coherente.

Lista indicativa de características y problemas específicos

37. El 18 de febrero de 2005, un grupo de 16 Estados Miembros de la OMC, que incluía a países en desarrollo sin litoral, presentó una lista indicativa de características y problemas específicos, que sentaba una base para comenzar a analizar las soluciones relacionadas con el comercio con miras a permitir una mayor participación de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema de comercio multilateral en el ámbito del Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías.

38. Estas características y problemas son los siguientes: (i) aislamiento físico, dispersión geográfica y distancia de los mercados principales; muchos son pequeños países insulares o en desarrollo sin litoral; (ii) participación insignificante en el sistema multilateral de comercio y participación mínima en el comercio mundial; (iii) mercados pequeños, fragmentados y muy imperfectos; (iv) en general, economías muy abiertas; (v) mercados nacionales con estructuras imperfectas y muy polarizadas, o una gran cantidad de pequeñas empresas y microempresas, o bien carteles/monopolios; (vi) diversificación de las exportaciones mínima o inexistente; concentración de las exportaciones en muy pocos productos (en particular, productos básicos, productos tradicionales y productos con bajo valor añadido); (vii) bajo suministro de exportación; (viii) dependencia de muy pocos mercados de exportación; (ix) infraestructura inadecuada; (x) alto grado de vulnerabilidad; (xi) escasa competitividad; (xii) bajos niveles de productividad y demanda insuficiente; (xiii) rigidez económica con costos de reajuste elevados; (xiv) incapacidad para sostener la diversificación de las producciones; (xv) dificultades considerables para atraer inversiones extranjeras; (xvi) falta de oportunidades adecuadas de acceso a los mercados para colocar sus escasos productos de exportación, y (xvii) costos de transporte y tránsito elevados.

39. A primera vista, pareciera que algunas de esas características y problemas no fueran específicos de los países en desarrollo sin litoral o de las pequeñas economías en general, ni tampoco que estuvieran relacionados con el comercio. Sin embargo, lo que los hace específicos y únicos en este contexto es (a) el *carácter acumulativo* de esas características y problemas en los

países en desarrollo sin litoral, que se refuerzan mutuamente y afectan de manera negativa su capacidad comercial, y (b) *la capacidad muy limitada de estos países para abordarlos en forma adecuada en las iniciativas destinadas a mejorar la competitividad internacional de sus productos y servicios exportables.*

40. A continuación se agrupan y analizan las características y los problemas con particular influencia sobre el potencial comercial de los países en desarrollo sin litoral, de manera de facilitar las iniciativas de esos países destinadas a diseñar respuestas sistémicas a tales problemas.

Características y problemas geográficos y de infraestructura

41. Todos los países en desarrollo sin litoral tienen desventajas geográficas debido a la falta de acceso directo al mar. Si bien algunos comparten esta característica, la situación relativa a la falta de salida al mar difiere de un país a otro. Si bien Zambia tiene ocho países vecinos, algunos de ellos tampoco tienen salida al mar. En cambio, Lesotho está rodeado por un único país de tránsito vecino. En el caso de Nepal, se podría considerar que también tiene sólo un país de tránsito vecino, dado que la cordillera del Himalaya le impide el tránsito a través de China, su otro vecino. Por otro lado, Swazilandia y Zimbabwe pueden elegir entre varios países de tránsito, mientras que en el caso de Uzbekistán, la falta de acceso al mar es doble, ya que ninguno de sus países vecinos posee litoral.

42. Debido a su situación geográfica, los países en desarrollo sin litoral deben atravesar largas distancias para llegar a los puertos marítimos y, por ende, a los mercados principales. La distancia promedio que estos países deben atravesar para alcanzar el mar es de 1.370km, lo que equivale a casi un 50% más de la distancia que separa las fronteras oriental y occidental de Francia. En el caso de los países en desarrollo sin litoral de Asia Central, las distancias son extremas. Éste es el caso de Kazajstán (3.750km), Kirguistán (3.600km), Tayikistán (3.100km) y Uzbekistán (2.950km), que son los países más alejados de una salida al mar. En África, Swazilandia es el país con la salida al mar más cercana (193km), mientras que Chad (1.669km) y Zambia (1.975km) se encuentran entre los más alejados. Sin embargo, dado que estas rutas no siempre son accesibles de un punto a otro, casi siempre las distancias reales que se deben transitar para llegar al mar son más extensas. Por ejemplo, en la década del noventa, la ruta principal de tránsito de Burundí, hasta el puerto de Mombasa, quedó cerrada por conflictos políticos; por este motivo, se hizo necesario recurrir a una ruta alternativa, lo que significaba un distancia de casi 4.500km, que incluía diversos cruces de frontera y distintos medios de transporte.

43. El entorpecimiento del comercio a raíz de las largas distancias se ve agravado por una infraestructura de transporte insuficiente, tanto en los países en desarrollo sin litoral como en los países de tránsito vecinos. Por ejemplo, varios países en desarrollo sin litoral carecen de infraestructura ferroviaria (Afganistán, Bhután, Burundí, República Centroafricana, Chad, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Níger y Rwanda). Más de la mitad de los veinte países del mundo con la menor densidad de caminos son países en desarrollo sin litoral. La baja densidad de caminos y de líneas ferroviarias, los puertos congestionados y el mantenimiento deficiente de la infraestructura en los países en desarrollo sin litoral, así como en muchos de sus vecinos de tránsito, constituyen graves obstáculos para la eficiencia de las transacciones comerciales.

44. Si bien ésta no es la única forma en que se podría mejorar la participación de los países en desarrollo sin litoral en el sistema multilateral de comercio, el mejoramiento de la infraestructura de transporte tanto en estos países como en los países de tránsito constituye un desafío esencial.

Costos de transporte y de tránsito elevados

45. El obstáculo principal que enfrentan los países en desarrollo sin litoral para participar en el sistema comercial mundial de manera competitiva continúa siendo el elevado costo del transporte y el tránsito. El hecho de que los costos de transacción de estos países sean elevados responde a la presencia en forma individual o conjunta de los factores y circunstancias:¹⁴

(i) costos de transporte en tránsito excesivos y falta de infraestructura adecuada en los cruces fronterizos y a lo largo de todo el recorrido hasta llegar al puerto marítimo; (ii) derechos y cargos extra por servicios relacionados con el tráfico en tránsito (por ejemplo, trasbordo, manejo de carga), seguros, documentación bancaria y traducción de la documentación; (iii) obstáculos administrativos costosos en la aduana y en los puntos de cruce de fronteras, como también demoras a causa de feriados y cierres temporarios de los cruces de frontera por decisión unilateral de los países de tránsito; (iv) costos de cumplimiento con los requisitos adicionales técnicos y de documentación; (v) costos generados por las demoras y la incapacidad de cumplir con las obligaciones contractuales a causa de los problemas de tránsito; (vi) costos relacionados con el mantenimiento de inventario y existencias en los países en desarrollo sin litoral, como resguardo frente a las potenciales demoras de tránsito; (vii) tediosa complejidad de las transacciones de tránsito, y (viii) costos adicionales generados por la imprevisibilidad de los flujos comerciales y la corrupción.

46. Si bien es probable que los países con salida al mar también deban cargar con estos costos, la inevitable dependencia de los países en desarrollo sin litoral los coloca en una situación de desventaja particular y los deja librados a los procedimientos en frontera, la infraestructura y la voluntad política de cooperación bilateral de sus vecinos.

47. Los costos de transporte de los países en desarrollo sin litoral se ven influidos por uno, varios o la totalidad de los factores detallados a continuación.

i) Los países alejados de los principales mercados pueden enfrentar costos de embarque más elevados que los países que se encuentran a menor distancia. Por ejemplo, un aumento del 10% en la distancia marítima genera un aumento del 1,3% en los costos de embarque. De la misma manera, un aumento del 100% en la distancia genera un 20% de aumento en los costos de transporte.¹⁵

ii) Los costos del transporte terrestre (ferroviario/por carretera) tienden a ser mucho más elevados que los costos del transporte marítimo. Si bien 1.000 Km más por mar generan 190 dólares de los EE.UU. adicionales en costos de transporte, el aumento resultante de la misma cantidad de kilómetros por tierra es de 1.380 dólares de los

¹⁴ Basado en la compilación de los costos de transacción realizada por la CEPE de las Naciones Unidas, *Trade Facilitation in a Global Trade Environment*, 2002.

¹⁵ Radelet y Sachs (1998). *Shipping Costs, Manufactured Exports and Economic Growth*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

EE.UU.¹⁶ De esta manera, para cubrir una distancia determinada, los países con una alta proporción de tránsito terrestre, como sucede con la mayoría de los países en desarrollo sin litoral, tienden a tener costos de transporte muy elevados.

iii) La mayoría de las exportaciones provenientes de países en desarrollo sin litoral deben ser transportadas a través de cadenas multimodales, lo que implica la necesidad de realizar cambios costosos de medio de transporte. Además, la calidad de la administración de puertos y/o su infraestructura también influyen en el costo de transporte.

iv) Los costos de transporte dependerán de la composición del comercio, como también del tipo y la etapa de procesamiento de los productos básicos, aunque por lo general los costos de transporte de productos de valor elevado representan una proporción más pequeña que en las exportaciones de menor valor.

48. Estos factores explican por qué los costos de transporte del grupo de países en desarrollo sin litoral representan alrededor del 11% del valor total de las exportaciones, es decir que, en promedio, equivalen al doble de lo que representan generalmente para los países en desarrollo. Por otro lado, unos pocos países en desarrollo sin litoral tienen costos de transporte más bajos porque se benefician de una infraestructura de transporte bien desarrollada en sus países de tránsito (como sucede con Lesotho, la ex República Yugoslava de Macedonia, la República de Moldova, Swazilandia), o utilizan ductos relativamente baratos para sus exportaciones principales (petróleo, en el caso de Azerbaiján, Kazajstán), o bien dependen del transporte aéreo (Botswana). Esto pone de relieve la importancia fundamental del desarrollo de la infraestructura para los costos de transporte de estos países.

Dimensiones del mercado interno, limitaciones de la oferta, dificultades para atraer inversiones extranjeras directas (IED) y baja competitividad

49. El documento WT/COMTD/SE/W/12 enumera una serie de características y problemas relativos a las dimensiones de los mercados internos, la capacidad local de la demanda y la baja competitividad, que restringen la participación de los países en desarrollo sin litoral en el sistema de comercio mundial.

50. El tamaño de los mercados internos de los países en desarrollo sin litoral se determina por el PIB (en promedio alrededor de \$4.700 millones de dólares de los EE.UU.) y, en menor medida, por el tamaño de las poblaciones, que en la mayoría de los casos oscila entre 1 y 13 millones de personas.¹⁷

51. La reducida dimensión de los mercados de los países en desarrollo sin litoral se refleja en la escasa demanda interna, y no les permite beneficiarse de los efectos de escala. Sin economías de escala, los costos de producción son comparativamente más altos, y la competitividad de los productos en el ámbito internacional es menor. Por este motivo, los países en desarrollo sin litoral no resultan atractivos para la inversión local o extranjera, especialmente en áreas como la industria automotriz o las de productos químicos, maquinarias de oficina, ingeniería mecánica y

¹⁶ Limão y Venables (2000). Infrastructure, Geographical Disadvantages and Transport Costs. Trabajo de investigación del Banco Mundial

¹⁷ Con excepción de Etiopía (70 millones), Usbejkistán (26 millones), Uganda (25,8 millones), Nepal (25 millones), Afganistán (23,8 millones) y Kazajstán (15,4 millones).

eléctrica y otras, donde la competitividad depende en gran medida de las economías de escala. En la Primera Parte de este informe se presenta un análisis detallado de los obstáculos para atraer mayores corrientes de IED hacia los países en desarrollo sin litoral.

52. La disminución de la demanda de los pequeños mercados locales, que se acentúa por los elevados costos de transporte, tiende a favorecer el desarrollo de industrias tradicionales de los países en desarrollo sin litoral, que requieren menos tecnología, como las de los productos de cuero, textiles y calzado. Con excepción de la industria extractiva, la mayoría de las industrias locales de estos países muestran niveles de productividad muy bajos, lo que repercute de manera negativa en la competitividad internacional, que a su vez se ve menoscabada por los problemas de transporte y la lejanía geográfica, tal como se analizó anteriormente. Por ende, los países en desarrollo sin litoral tienen una presencia mínima en el comercio internacional. En la primera parte de este informe se explica en forma detallada el problema que genera este obstáculo.

53. Por esta razón, los países en desarrollo sin litoral deben asegurar que el resultado de las negociaciones comerciales en curso contemple políticas que permitan superar los obstáculos generados por el tamaño del mercado interno, las restricciones de la demanda y el escaso nivel de competitividad, a través de la promoción de acuerdos regionales de cooperación, incentivos de inversión para sectores específicos, promoción de las actividades de investigación y desarrollo y medidas para desarrollar la infraestructura.

Diversificación de exportaciones y de mercados de exportación reducida vs. vulnerabilidad económica alta

54. La elevada concentración de exportaciones de la mayoría de los países en desarrollo sin litoral refleja los obstáculos señalados anteriormente en cuanto al tamaño del mercado, la capacidad de la oferta y la competitividad internacional. Los productos básicos, en especial la energía, constituyen la categoría principal de las exportaciones de mercancías de estos países. En el año 2002, las exportaciones de petróleo de Azerbaijón, Kazajstán y Turkmenistán representaron alrededor del 42% del total de las exportaciones de los países en desarrollo sin litoral. Las exportaciones de productos manufacturados tienden a concentrarse en productos de industrias que emplean mano de obra poco calificada y tienen un bajo valor añadido.

55. Diversos países en desarrollo sin litoral han logrado aumentar sus capacidades productivas como consecuencia de los acuerdos preferenciales celebrados con países desarrollados, en particular con la Unión Europea y los Estados Unidos. Estas medidas los han ayudado a acelerar el proceso de industrialización y han permitido que sus productos accedan al mercado. Sin embargo, dado que las preferencias a menudo se conceden en forma selectiva y son específicas de un determinado sector, también creció la vulnerabilidad de estos países frente a los acontecimientos externos que escapan a su control.

56. La finalización del Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido, el 1º de enero de 2005, trajo aparejadas graves consecuencias para varios países en desarrollo sin litoral. Por ejemplo, los inversores extranjeros que habían invertido en los países en desarrollo sin litoral del África Meridional aprovechando el acceso a los Estados Unidos libre de aranceles, en función de la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA, por sus siglas en inglés), trasladaron sus inversiones a países más competitivos. En Lesotho, donde casi todas las ganancias de exportaciones provenían del sector textil y del vestido, seis fábricas cerraron desde principios de enero de 2005, y más de 10.000 trabajadores textiles perdieron sus empleos. En Malawi, nueve compañías textiles funcionaban con arreglo a la AGOA. En el año

2004, las exportaciones de este sector alcanzaron los 20 millones de dólares de los EE.UU., pero desde entonces se perdieron 2.500 puestos de trabajo, y cerca de 11.000 trabajadores se encuentran ante un futuro incierto. Swazilandia es otro de los países beneficiarios de la AGOA. Los productos que se producían en el marco de esta ley representaban el 83% de las exportaciones del país, motivo por el cual hay 30.000 puestos de trabajo en juego.¹⁸

57. Además del nivel de concentración de las exportaciones, el índice de vulnerabilidad económica de las Naciones Unidas incluye elementos como la inestabilidad de la producción agropecuaria, la inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios, la importancia económica de las actividades no tradicionales en el PIB y la pequeñez económica, medida según el tamaño de la población. No obstante, la ausencia de litoral marítimo no figura en este índice compuesto.

58. Si bien el indicador de vulnerabilidad económica para el grupo de los países en desarrollo sin litoral es mucho más alto que el promedio de todos los países en desarrollo, y se ve superado únicamente por el de los pequeños estados insulares, no ha sido utilizado aún para destacar la dimensión del obstáculo que enfrentan estos países, o las pequeñas economías, en la OMC. Para poner más en relieve la situación especial de los países en desarrollo sin litoral, estos países podrían abogar por la inclusión de la ausencia de litoral marítimo en el índice de vulnerabilidad económica, y asegurar que se utilice en la OMC, por ejemplo, en la decisiones sobre el otorgamiento de un trato especial y diferenciado.

Trato especial y diferenciado y los países en desarrollo sin litoral

59. El trato especial y diferenciado se basa en el reconocimiento de que existe una desigualdad inherente al sistema comercial mundial, que coloca a los países en desarrollo en una posición desventajosa en el comercio internacional, y en la necesidad de compensar estas desventajas mediante un trato diferente para estos países. Este reconocimiento es fundamental para el funcionamiento del sistema multilateral de comercio, pues implica aceptar que los países en desarrollo se encuentran en diferentes etapas del desarrollo económico, financiero y tecnológico y, por consiguiente, en comparación con los países desarrollados, difieren en el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones multilaterales. También reconoce que los distintos niveles de desarrollo alcanzados por los miembros de la OMC requieren diferentes conjuntos de políticas para lograr el crecimiento y desarrollo económicos.

60. En síntesis, el trato especial y diferenciado significa que los miembros de la OMC aceptan una desviación de la norma general de *quid pro quo*, o reciprocidad, para los países en desarrollo. El abordaje básico del trato especial y diferenciado incluye, en primer lugar, los principios de brindar un mejor acceso al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo y una menor carga de obligaciones para ellos, así como diferentes expectativas respecto de la aplicación de distintos acuerdos multilaterales de comercio por parte de los países en desarrollo.¹⁹

61. El concepto de trato especial y diferenciado y su aplicación práctica han evolucionado desde su introducción en la Carta de La Habana. Uno de los puntos clave fue la adopción de la Cláusula de Habilitación para los países en desarrollo, denominada oficialmente la “Decisión sobre el trato más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, de

¹⁸ Sudáfrica: Las empresas textiles luchan por sobrevivir, 25 de abril de 2005, www.bharattextile.com/newsitem/1994738.

¹⁹ Véase WT/GC/W/442, 19 de septiembre de 2001.

conformidad con el GATT de 1979, que permite a los países desarrollados miembros de la OMC otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo.

62. Sin embargo, a pesar de que originalmente el trato especial y diferenciado implicaba un reconocimiento de los problemas especiales de desarrollo que enfrentaban los países en desarrollo, ocurrió lo mismo que con los acuerdos de la OMC: el énfasis se trasladó a los problemas particulares de los países en desarrollo para aplicar los acuerdos. Además, el trato especial y diferenciado sufrió una erosión gradual debido al hecho de que los acuerdos de la OMC fueron más allá de las medidas tradicionales en frontera contempladas en el GATT, e incluían muchas más áreas de formulación de políticas económicas internas. Actualmente existen más de 150 disposiciones de trato especial y diferenciado en los Acuerdos y Decisiones Ministeriales de la OMC. Algunas de estas disposiciones son obligatorias, mientras que otras no lo son, o bien se trata de “cláusulas de mejor empeño”.²⁰ Las disposiciones de trato especial y diferenciado se clasifican en seis categorías principales.²¹

- Diecinueve disposiciones se ocupan de los períodos de transición; esto permite a los países beneficiarios implementar y hacer el seguimiento de sus reformas políticas relativas al comercio en forma compatible con sus necesidades comerciales, de desarrollo y financieras, como también considerar los costos de ajustes implícitos, y contar con tiempo para generar capacidades humanas e institucionales;
- Treinta y tres disposiciones contemplan mayor flexibilidad en los compromisos y acciones y en el uso de los instrumentos de política por parte de los países en desarrollo;
- Catorce disposiciones contribuyen a aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo, impidiendo o liberalizando las restricciones que pesan sobre productos de interés especial para las exportaciones de aquellos países, de manera de promover y expandir sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados.
- Cincuenta disposiciones regulan la salvaguardia de los intereses de los países en desarrollo;
- Veintitrés disposiciones se relacionan específicamente con los países menos adelantados, y
- Catorce disposiciones abordan la cuestiones de asistencia técnica.

63. En general, los países en desarrollo sin litoral que son miembros de la OMC se benefician con las disposiciones de trato especial y diferenciado, y varios de ellos también se benefician con las disposiciones que conceden este trato a los países menos adelantados; no obstante, no existen disposiciones especiales que concedan trato especial y diferenciado por los obstáculos que representa la ausencia de litoral, o que tomen en cuenta esta desventaja de manera expresa.

64. Sin embargo, dentro de las disposiciones generales del trato especial y diferenciado, hay algunas de importancia particular para los países en desarrollo sin litoral.²²

²⁰ En la terminología legal, las disposiciones obligatorias son básicamente aquellas que contienen compromisos firmes, determinados por términos como “deberá”, y “sobre todo”, mientras que las no obligatorias son disposiciones de “mejor empeño” que incluyen términos como “debería”, “podría”, “se compromete a” y “desea”

²¹ Documento WT/COMTD/W/77 de la OMC y Rev.1 y adiciones. 1–4.

²² Basado en los documentos de la OMC WT/COMTD/SE/W/6, 23 de octubre de 2002; WT/WGTI/W/119, 11 de junio de 2002, y WT/COMTD/W/77/Rev.1, 21 de septiembre de 2001.

- GATT 1994, Art. XXXVI – Acceso a los mercados mundiales para los países en desarrollo que dependen de las exportaciones de una gama limitada de productos básicos.
- GATT 1994, Art. XVIII y Addendum – Otorgamiento de asistencia del gobierno, protección arancelaria y otros tipos de protección para promover las industrias nacientes en las economías que alcanzan únicamente a mantener un nivel de vida bajo y están en las primeras etapas de desarrollo.
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, Art. 2 – Excepciones para el uso de normas internacionales, incluidas por razones de condiciones climáticas o geográficas fundamentales; Art. 5 – Excepciones al uso de las recomendaciones sobre aseguramiento de la conformidad establecidas por los organismos internacionales de normalización, incluidas las que se deben a factores climáticos o geográficos fundamentales y problemas tecnológicos o de infraestructura fundamentales.
- Aplicación del Art. VI del Acuerdo Antidumping, Art. 6.13 – Dificultades de las pequeñas empresas y provisión de asistencia.
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Art. 27 y Anexo VII – Eliminación gradual de las subvenciones a la exportación; finalización de las investigaciones sobre derechos compensatorios relacionados con los países miembros en desarrollo cuando estos últimos actúan como pequeños abastecedores.
- Decisión de la Conferencia Ministerial de Doha sobre inquietudes y cuestiones relacionadas con la aplicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias – Consideración de la extensión del período de transición para que los países en desarrollo eliminen ciertas subvenciones a la exportación.
- Acuerdo sobre Salvaguardias, Art. 9 – No aplicación de medidas de salvaguardia contra los pequeños abastecedores.

65. Con miras a mejorar los mecanismos actuales de trato especial y diferenciado, los países en desarrollo sin litoral deberían tener una participación activa en las iniciativas en curso, a fin establecer un régimen de trato especial y diferenciado concreto y vinculante, que dé respuesta a las necesidades de los países en desarrollo, haciendo hincapié en mejorar las oportunidades de acceso al mercado para estos países y ofreciendo opciones políticas destinadas a destrabar su potencial de crecimiento y desarrollo. No obstante, dado que estas iniciativas deberán contemplar las disposiciones del párrafo 35 de la Declaración Ministerial de Doha respecto de las subcategorías de países miembros de la OMC, parece más apropiado que los países en desarrollo sin litoral prosigan con estas iniciativas en el contexto del Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías, que aspira a que todos los países miembros de la OMC reconozcan las características y limitaciones de las economías pequeñas y vulnerables y se propicie la integración plena de estas economías al sistema multilateral de comercio.

Negociaciones sobre el acceso al mercado no agrícola

66. Las negociaciones actuales sobre el acceso al mercado no agrícola hacen hincapié en (i) la fórmula de reducción de aranceles; (ii) el trato de los aranceles no consolidados; (iii) la cuestión de la eliminación sectorial; (iv) las flexibilidades para los participantes de los países en desarrollo, y (iv) las preferencias comerciales.

67. Aún no se han tomado decisiones respecto de las solicitudes de acceso al mercado libre de derechos y de contingentes para sus exportaciones que efectuaran los países en desarrollo sin litoral, en particular a los países desarrollados,²³ debido en parte a que los países en desarrollo sin litoral, en tanto grupo, tienen poco que ofrecer en términos de reciprocidad. Los aranceles de las importaciones de bienes de equipo y productos intermedios son nulos o mínimos. Además, dado que existe una gran dependencia de los impuestos sobre los intercambios comerciales como fuente de ingresos fiscales, las reducciones de aranceles que pueden aplicar los países en desarrollo sin litoral durante el proceso de negociación están muy restringidas. No obstante, el proceso actual de negociación repercute directamente en los países en desarrollo sin litoral.

Repercusiones de la fórmula propuesta para reducir los aranceles

68. Las negociaciones sobre el acceso al mercado no agrícola intentan abordar la reducción de aranceles mediante una fórmula, a fin de lograr que se reduzcan los aranceles sobre los productos industriales sin dejar desprotegidas las industrias de los países en desarrollo. La fórmula “suiza” propuesta tiende a reducir de manera contundente los aranceles. Esto tendría consecuencias graves para muchos países en desarrollo sin litoral que ya tienen aranceles bajos. Una nueva reducción global de todos los aranceles al cabo de las negociaciones traería aparejada una disminución mayor de aranceles que pondría en peligro la supervivencia de las industrias de los países en desarrollo sin litoral, dejando escaso margen de políticas para el desarrollo industrial.

69. Esta fórmula opera de manera no lineal, y requiere reducciones más acentuadas para los aranceles más altos. Este abordaje, que podría considerarse opuesto a los principios de no reciprocidad plena y trato especial y diferenciado, afectaría de manera particular a los países en desarrollo sin litoral que mantienen estructuras arancelarias más consolidadas, como es el caso de Bolivia, Botswana y Zimbabwe.

70. Las discusiones técnicas se centran en la metodología que permitirá convertir los derechos no *ad valorem* en derechos *ad valorem* equivalentes para poder aplicar la fórmula de reducción de aranceles. Los países en desarrollo sin litoral como Botswana, la ex República Yugoslava de Macedonia, Swazilandia y Zimbabwe, que tienen una proporción de aranceles no *ad valorem* superior al 5% en todas sus líneas arancelarias, deberían ser cautelosos con la metodología que se propone para convertir las líneas arancelarias no *ad valorem* en equivalentes de derechos *ad valorem*.

Repercusiones del trato para los aranceles no consolidados

71. En cuanto al trato de los aranceles no consolidados, la propuesta actual sugiere multiplicar los índices actuales por dos, y sobre este nivel básico aplicar luego la fórmula de aranceles, para obtener como resultado nuevos niveles de aranceles consolidados. Mediante esta propuesta, se espera lograr la consolidación de hasta el 100% de las líneas arancelarias, a un nivel promedio que no exceda el promedio total de los aranceles consolidados para todos los países en desarrollo. Por este motivo, el trato de los aranceles no consolidados puede transformarse en una cuestión especialmente preocupante para algunos países en desarrollo sin litoral con una consolidación de aranceles relativamente baja (por ejemplo, Swazilandia y Zimbabwe).

²³ Por ejemplo, durante la Conferencia Ministerial de Cancún (documento de la OMC WT/MIN(03)/W/23, 14 de septiembre de 2003); en el Programa Almaty de Acción y Declaración, agosto de 2003, y en el Comunicado de la Quinta Reunión Anual de los países en desarrollo sin litoral, celebrada en Nueva York (documento de la OMC WT/COMTD/SE/2, 7 de octubre de 2004).

Repercusiones de la eliminación de aranceles por sector

72. Se propuso la eliminación de aranceles en siete sectores principales (productos textiles, productos de cuero, calzado, productos de pesca, electrónica, repuestos de automóviles, piedras y metales preciosos). Sin embargo, estos sectores son de especial interés para muchos de los países en desarrollo, incluidos los países en desarrollo sin litoral. Si se eliminara la elevada protección tarifaria, las industrias locales, en especial las pequeñas y medianas empresas, no tendrían capacidad para resistir a la competencia del exterior. Por este motivo, es probable que los países en desarrollo sin litoral deseen aunar esfuerzos para eximir a los países en desarrollo de la eliminación de aranceles por sector.

Repercusiones en las preferencias comerciales

73. Los países en desarrollo sin litoral obtienen beneficios de diversos regímenes de preferencias comerciales de los países desarrollados, en particular del Sistema Generalizado de Preferencias. Algunos países en desarrollo también conceden preferencias dentro del contexto del sistema global de preferencias comerciales y otros regímenes multilaterales de preferencias. La función de los acuerdos regionales de preferencias también reviste importancia para los países en desarrollo sin litoral.²⁴

74. El otorgamiento de preferencias comerciales es una de las excepciones al principio de nación más favorecida (NMF) previsto en el GATT. Ciertas disposiciones, como la Cláusula de Habilitación, definen las modalidades de tales excepciones, que deberán ser generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias y propiciar y promover el comercio, además de responder de manera positiva al desarrollo y a las necesidades financieras y comerciales de los países en desarrollo. El Órgano de Apelación ratificó estas modalidades en abril de 2004.²⁵

75. Sin embargo, también señaló que los miembros de la OMC están autorizados, en principio, a conceder distintos aranceles para los productos que se originan en distintos países beneficiarios del sistema generalizado de preferencias, con la condición de que se aplique un trato idéntico a todos los beneficiarios de este régimen que estén en situación similar. Si un miembro de la OMC se propone conceder preferencias arancelarias adicionales con arreglo a este régimen, tiene que determinar de manera objetiva las “necesidades de desarrollo” especiales de los países en desarrollo (como por ejemplo “ausencia de litoral”) que puedan abordarse de manera eficaz a través de preferencias de aranceles.²⁶

76. Las repercusiones de la decisión del Órgano de Apelación de la OMC quedaron reflejadas en la iniciativa reciente de la Unión Europea relativa al nuevo sistema de preferencias comerciales para el período 2006–2008.²⁷

77. Este régimen hará hincapié en los países en desarrollo más pobres y vulnerables que tengan mayor necesidad de preferencias comerciales para acceder al mercado de la Unión Europea. Los países en desarrollo sin litoral pueden beneficiarse con el nuevo régimen de

²⁴ Por ejemplo, la Unión Europea otorga preferencias comerciales especiales a los países en desarrollo sin litoral beneficiarios del Acuerdo de Cotonú, celebrado con los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), que contiene importantes disposiciones sobre el trato de los países sin litoral.

²⁵ Véase WT/DS246/AB/R, 7 de abril de 2004.

²⁶ Véase más información en la Comunicación de la Comisión de Comunidades Europeas al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 7 de julio de 2004.

²⁷ El sistema generalizado de preferencias comerciales, Bruselas, 20 de octubre de 2004.

preferencias arancelarias “SGP plus”, destinado a los países vulnerables que cumplan con los criterios de desarrollo sostenido y buen gobierno. Las características principales del nuevo sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea son: (i) preferencias basadas en criterios claros, transparentes y no discriminatorios; (ii) cumplimiento con las decisiones del Órgano de Apelación de la OMC de 2004, analizadas anteriormente; (iii) reducción a arancel nulo para 7.200 productos, y (iv) concesión de beneficios especiales para los países vulnerables que acepten las principales convenciones internacionales sobre derechos sociales y humanos, así como sobre protección ambiental y buen gobierno.

Los países en desarrollo sin litoral en el proceso de adhesión

78. A partir del 1º de enero de 2005, nueve países del grupo de los países en desarrollo sin litoral, integrado por 31 miembros, no fueron partes contratantes de la OMC. Estos países fueron Afganistán, Azerbaiján, Bhután, Etiopía, Kazajistán, la República Democrática Popular Lao, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

79. Siete países en desarrollo sin litoral han presentado su solicitud formal de adhesión a la OMC, y actualmente llevan adelante las negociaciones correspondientes al proceso de adhesión, mientras que Afganistán obtuvo la condición de observador sin haber presentado solicitud de adhesión. Turkmenistán no reviste ninguna condición en la OMC.

80. La solicitud de adhesión a la OMC implica iniciar un proceso complejo que a menudo requiere cambios en las políticas económicas internas para poder armonizar la legislación que rige el comercio nacional con las normas internacionales. También puede traer aparejada una pérdida de ingresos arancelarios, debido a las reducciones de aranceles obligatorias y al cierre de las industrias locales, que ya no podrán competir debido a la liberalización del mercado. Por otro lado, un país que pertenece a la OMC: (i) puede recibir el trato de nación más favorecida en el sistema multilateral de comercio; (ii) participa en un régimen de comercio que se basa en normas y por lo tanto es predecible; (iii) puede participar en la elaboración de las normas que rigen el comercio internacional, y (iv) tiene acceso a los mecanismos de solución de diferencias en el comercio internacional.

81. El Programa de Acción de Almaty establece que “debe acelerarse” la adhesión a la OMC de los países en desarrollo sin litoral, tomando “en cuenta su nivel de desarrollo individual, e incluso las necesidades y problemas particulares generados por las desventajas geográficas. Los asociados para el desarrollo deben contribuir a este fin.”²⁸

82. Si bien es posible que un país introduzca reformas macroeconómicas y comerciales simultáneas a un ritmo muy rápido, en un entorno altamente inflacionario, antes de adherirse a la OMC, como sucedió con Nepal, el riesgo de emprender las reformas en esas circunstancias es que el país puede verse imposibilitado de cumplir con los compromisos y obligado a volver a las políticas previas, por ejemplo, revertir las reducciones arancelarias, debido a la falta de recursos necesarios que de otro modo no se podrían movilizar.²⁹ A fin de evitar dichas complicaciones, se recomienda a los países en desarrollo sin litoral tener en cuenta, al trazar las estrategias de adhesión, la lista de elementos indicativos presentada a continuación:

- a) Los países en desarrollo sin litoral que se encuentran en proceso de adhesión deberían adoptar reformas comerciales de manera gradual. Dentro de este proceso, se

²⁸ Prioridad 3, Programa de Acción de Almaty.

²⁹ UNCTAD, Informe 2004 de los países menos adelantados.

debería liberalizar el comercio en forma secuencial, a fin de no dañar las capacidades productivas internas y de tomar en consideración la limitación de los recursos presupuestarios y en divisas.

b) En caso de ser necesario, las reformas estructurales macroeconómicas deberían contemplar la eliminación de los controles de precios, medidas para fortalecer el sector privado interno a través de la privatización y la supresión de los monopolios estatales en el comercio exterior, la promulgación de leyes de inversión extranjera, la liberalización del mercado de divisas y la devaluación de la moneda.

c) Se deberían eliminar las restricciones cuantitativas, y reducir lo más posible las licencias y prohibiciones de importación.

d) Antes de asumir compromisos y de efectuar concesiones en lo que respecta a reducciones arancelarias, es conveniente que los países en desarrollo sin litoral en proceso de adhesión busquen fuentes alternativas de ingresos, por ejemplo a través de impuestos indirectos que compensen la pérdida de los ingresos arancelarios. La introducción de una estructura tarifaria única y uniforme en todos los casos, al igual que la reducción del número de bandas tarifarias, podrían contribuir a racionalizar y simplificar el régimen tarifario y hacerlo más eficiente.

e) Se podrían suprimir las restricciones a las exportaciones e introducir medidas para propiciar y apoyar las exportaciones en la primera etapa del proceso de negociaciones para la adhesión.

f) En su carácter de países en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral no deben asumir más obligaciones que las relacionadas con la aplicación estricta de los Acuerdos de la OMC.

g) Se debe acelerar el proceso de adhesión de los países en desarrollo sin litoral (Afganistán, Bhután, Etiopía, República Democrática Popular Lao), de conformidad con lo dispuesto por la Decisión del Consejo General de la OMC.³⁰

h) Durante el proceso de adhesión y hasta que éste finalice, los países en desarrollo sin litoral podrán contar con asistencia técnica selectiva y orientada a fines específicos. Además, la rapidez y el alcance de la aplicación de las obligaciones y compromisos que surjan de los Acuerdos celebrados con la OMC deberán estar vinculados a la disponibilidad de dicha asistencia.

Observaciones finales

83. Los países en desarrollo sin litoral miembros de la OMC han trabajado arduamente para aplicar las obligaciones contractuales que devienen de su participación en el sistema multilateral de comercio. Aunque el entorno comercial basado en normas en virtud de los Acuerdos de la OMC les ha proporcionado beneficios, sus características y obstáculos específicos de lejanía geográfica, dependencia de las rutas de tránsito y vulnerabilidad económica, que impiden en forma acumulativa una participación más orientada al desarrollo en el comercio internacional, aún no han sido objeto de pleno reconocimiento en la OMC.

³⁰ Documento de la OMC WT/L/508, 20 de enero de 2003.

84. Los preparativos para la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC brindan a estos países la oportunidad de hacer un balance de los logros alcanzados hasta el momento y elaborar objetivos realistas para seguir participando en las negociaciones comerciales en curso, en especial en relación con el párrafo 35 y con otras partes pertinentes de la Declaración de Doha, así como también con el paquete de julio de 2004.

85. Una guía para la participación de los países miembros en desarrollo sin litoral en las negociaciones de la OMC debería incluir los siguientes elementos:

- Como prioridad, se deberían abordar las necesidades de facilitación del comercio de los países en desarrollo sin litoral, especialmente a través de la introducción de mejoras a los Artículos V, VIII y X del GATT de 1994. El reconocimiento explícito de los problemas de tránsito de los países en desarrollo sin litoral en los artículos pertinentes podría ser un punto de partida importante para mejorar la asistencia financiera y técnica relacionada con el comercio.
- Además, se debería exigir a los países de tránsito miembros de la OMC y en proceso de admisión que apliquen los principios de trato nacional y no discriminado en sus políticas de tránsito y en los procedimientos administrativos para el transporte en tránsito proveniente de los países en desarrollo sin litoral.
- Con relación al Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías y las negociaciones pertinentes, los países en desarrollo sin litoral necesitan determinar cuáles son las cuestiones prioritarias para ellos, definir objetivos y metas y decidir qué cuestiones deben abordarse de inmediato y cuáles pueden dejarse para más adelante. También deberían asegurar la flexibilidad de las normas y reglamentos acordados, a fin de que sean útiles para las necesidades de desarrollo de las economías pequeñas y vulnerables y tomen en consideración las características y obstáculos que deben enfrentar los países en desarrollo sin litoral.
- El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sin litoral debe tener un contenido concreto y operativo destinado a incrementar las oportunidades comerciales de esos países, salvaguardando a la vez sus intereses legítimos y concediendo períodos de transición adecuados para cumplir con nuevos compromisos, que contemplen la disponibilidad de los recursos necesarios para que efectivamente se les pueda dar cumplimiento.
- Los países en desarrollo sin litoral deberían tener un mejor acceso a los mercados, en especial a los de los países desarrollados, a través de la ampliación del acceso al mercado libre de derechos y contingentes para sus mercancías y servicios.
- Los países en desarrollo sin litoral deberían esforzarse por alcanzar una decisión que respalde la continuidad y ampliación de las preferencias comerciales y apunte a revisar los requisitos que obstaculizan el comercio, en especial normas de origen, procedimientos administrativos y barreras no arancelarias, incluidos los acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, de manera de mejorar los beneficios reales que estos países obtienen de los regímenes de preferencias comerciales.

- Los Acuerdos pertinentes de la OMC deben propiciar las iniciativas de integración regional por parte de los países en desarrollo sin litoral y de sus asociados para el desarrollo.
- Se debería facilitar el proceso de adhesión de los países en desarrollo sin litoral que estén interesados, entre otras medidas a través de la asistencia necesaria y garantizando términos y condiciones que tomen en consideración el nivel de desarrollo de estos países.
- Las necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio y la creación de capacidad de los países en desarrollo sin litoral deben obtener un reconocimiento mayor a través de un abordaje integrado, innovador, específico y efectivo, en particular a la luz del paquete de julio de 2004, que vincula el cumplimiento de los compromisos, en especial la facilitación del comercio, con la disponibilidad del apoyo necesario.
- Tal vez los países en desarrollo sin litoral miembros de la OMC deseen formalizar entre ellos las iniciativas de coordinación a través de un Grupo Consultor, y de esta forma lograr un mayor efecto en los distintos foros de la OMC.