



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

Distr.
GENERAL

TD/B/52/4
4 de agosto de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
52º período de sesiones
Ginebra, 3 a 14 de octubre de 2005
Tema 4 b) del programa provisional

**EROSIÓN DE LAS PREFERENCIAS PARA LOS PAÍSES MENOS
ADELANTADOS: EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS
Y OPCIONES PALIATIVAS***

Nota de la secretaría de la UNCTAD

* El presente documento se ha publicado en la fecha arriba indicada por razones técnicas.

Resumen

En la presente nota se pretende determinar el valor de las preferencias comerciales y su erosión de resultas de la reducción arancelaria aplicable a la nación más favorecida y para ello la atención se centra en los países y los productos que más se benefician de las recientes iniciativas de ofrecer a los países menos adelantados (PMA) acceso preferencial a los mercados de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea. Si bien se subraya el papel creciente del comercio internacional de servicios y el hecho de que los bienes de varios países menos adelantados dependan menos del acceso preferencial a los mercados, la nota señala que casi 20 productos básicos de gran importancia para dichos países se exportan a los tres importantes mercados mencionados sin gozar de trato preferencial, ya que estos productos están exentos de derechos por la cláusula de la nación más favorecida (o sujetos a un arancel NMF muy bajo). Por otra parte, los países menos adelantados han estado exportando a los mismos mercados unos 18 productos con unos márgenes preferenciales significativos. En 2003, casi la mitad de todas las exportaciones de bienes de los países menos adelantados en régimen de acceso preferencial a los mercados procedían de 11 países y correspondían a 17 categorías de productos.

En la nota se examinan brevemente posibles medidas para paliar los efectos negativos de la erosión de las preferencias. Además de pedir que se aumenten las preferencias existentes y se intente dar una compensación económica a los países más gravemente afectados por el fenómeno de la erosión, se reconoce cada vez más la importancia de hacer extensiva la noción de trato preferencial a otros ámbitos, además del acceso preferencial a los mercados. Concretamente, se trata de adoptar medidas que influyan directamente en la capacidad de producción, a fin de que los PMA dependan menos de las preferencias comerciales y estén menos expuestos al riesgo de erosión. Se consideran convenientes diversas medidas preferenciales para fomentar la capacidad de oferta. En este contexto, el Marco Integrado para la asistencia técnica en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados permite a sus participantes elegir, para un determinado PMA, las modalidades de trato especial, dentro y fuera del sector comercial, que se consideren importantes para superar las desventajas competitivas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	4
MAGNITUD E IMPORTANCIA DE LAS PREFERENCIAS COMERCIALES PARA LOS PMA EN TRES GRANDES MERCADOS..	5 - 37	5
¿A quién importan las preferencias?	8 - 22	6
Los PMA y los esquemas de preferencias de la Unión Europea.....	23 - 30	12
Los PMA y el esquema de preferencias del Japón.....	31 - 32	16
Los PMA y los esquemas de preferencias de los Estados Unidos	33 - 37	16
EFFECTOS COMERCIALES PREVISTOS DE LA EROSIÓN DE LAS PREFERENCIAS	38 - 42	18
POSIBLES MODALIDADES Y OPCIONES PARA PALIAR LOS EFFECTOS NEGATIVOS DE LA EROSIÓN DE LAS PREFERENCIAS PARA LOS PMA	43 - 59	21
Mejora de las preferencias comerciales	46 - 48	22
Compensación económica por la erosión de las preferencias.....	49 - 54	23
Remediar los efectos negativos de la erosión en un contexto más amplio	55 - 59	25
CONCLUSIÓN	60 - 62	27

INTRODUCCIÓN

1. Las preferencias de acceso a los mercados concedidas en los regímenes preferenciales autónomos han sido algunos de los ejemplos concretos del trato especial y diferencial que se da a los países en desarrollo. En su primera Declaración Ministerial de Singapur de 1996, los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) acordaron un plan de acción para los países menos adelantados (PMA), en el que subrayaban la importancia de las preferencias comerciales para dichos países y alentaban a los socios comerciales de esos países a emprender iniciativas para mejorarlas.

2. En su 50º período de sesiones, celebrado en 2003, la Junta de Comercio y Desarrollo examinó la repercusión de las iniciativas más recientes en favor de los PMA en lo que respecta al acceso a los mercados, incluidas, entre otras, la iniciativa "Todo menos las armas" (TMA) de la Unión Europea y la Ley de los Estados Unidos para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA). En una nota de la secretaría de la UNCTAD¹ se señaló que el acceso preferencial a los mercados ha tenido un efecto positivo en la inversión, la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza mediante el comercio en varios PMA, en particular los que tienen exportaciones competitivas. Sin embargo, se indicó que la escasa utilización de las preferencias comerciales hacia disminuir el valor de las concesiones ofrecidas. Se puso de relieve que la insuficiente capacidad de oferta era uno de los factores que dificultaban el aprovechamiento de las preferencias, pero también se mencionaron otros factores, como las normas de origen muy estrictas y el riesgo de inestabilidad de las preferencias a lo largo del tiempo, que podían influir en las decisiones de posibles inversores en los PMA. De hecho, se insistió en que la erosión de las preferencias de acceso a los mercados para los PMA de resultados de la reducción arancelaria aplicable a la nación más favorecida (NMF) y los acuerdos regionales de libre comercio era uno de los problemas más graves que debían afrontar los PMA al intentar superar sus desventajas competitivas en la economía mundial.

3. Teniendo todo esto presente, la Junta pidió a la secretaría "que prepare análisis sobre las consecuencias que entrañaría para los PMA una posible erosión de las preferencias debida a una mayor liberalización del comercio y que, si procede, recomiende medidas para ayudar a los PMA a paliar las consecuencias adversas" de este fenómeno².

4. La presente nota se ha preparado atendiendo a la solicitud anterior como medida provisional para examinar las consecuencias de la erosión de las preferencias. En la segunda sección se ofrece una visión general del posible problema de erosión a que están expuestos los PMA y la atención está centrada en los países y productos que más se han beneficiado de las preferencias comerciales para los PMA en tres grandes mercados. La tercera sección presenta los resultados de un ejercicio de simulación en el que se calcula la repercusión comercial de una erosión total de las preferencias, teniendo en cuenta que en muchos sectores éstas no se han utilizado íntegramente. En la cuarta sección se estudian varias modalidades y opciones posibles

¹ Documento TD/B/50/5.

² Conclusiones convenidas 476(L) de la Junta de Comercio y Desarrollo a raíz del "Examen de los progresos logrados en la ejecución del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010", párr. 10.

para paliar los efectos negativos de la erosión de las preferencias para los PMA, haciendo especial referencia al objetivo primordial de reforzar la competitividad y la capacidad de oferta de las economías de los PMA y reducir su dependencia de las preferencias comerciales.

MAGNITUD E IMPORTANCIA DE LAS PREFERENCIAS COMERCIALES PARA LOS PMA EN TRES GRANDES MERCADOS

5. Desde la aprobación del sistema generalizado de preferencias (SGP) a principios de los años setenta, los países en desarrollo han aumentado considerablemente su participación en el comercio mundial, así como la utilización de preferencias comerciales. En 1988 los Estados Unidos introdujeron mecanismos de "graduación" en su esquema del SGP -lo que suponía excluir del trato preferencial a los países que cumplieran determinados criterios de eficacia comercial- y la Unión Europea y el Japón hicieron lo mismo a finales de los años noventa³.

6. En el debate sobre la erosión de las preferencias se ha dado cada vez más importancia a la cuestión del grado de utilización de las preferencias disponibles⁴. Mientras que el cálculo tradicional de la erosión de las preferencias se basaba en el supuesto de su plena utilización, ahora se reconoce que las tasas para la nación más favorecida (NMF) se aplican a menudo aun cuando existan tasas preferenciales. Una de las razones por la que los países no han aprovechado el trato preferencial que se les ofrece ha sido su incapacidad para cumplir las normas de origen y los reglamentos de normalización. En algunos otros casos, la infrautilización de las preferencias se explica por razones positivas, ya que los exportadores han visto que son lo bastante competitivos en los mercados pertinentes incluso en condiciones no preferenciales o que les resulta más conveniente renunciar a las preferencias arancelarias que cumplir las estrictas obligaciones de los regímenes preferenciales existentes.

7. El debate acerca de la erosión de las preferencias comerciales también ha ido evolucionando de resultados de los importantes cambios habidos en la especialización económica de muchos de los receptores de las preferencias.

³ Véanse los informes de la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD. En un mecanismo de graduación, el país que concede la preferencia suele fijar límites de competitividad (como en el esquema de los Estados Unidos), pero también pueden tenerse en cuenta criterios relativos al volumen comercial, como en el esquema del Japón.

⁴ En la presente nota, se entiende por "utilización" la relación entre las importaciones de bienes que efectivamente tienen lugar en condiciones preferenciales y el valor total de las importaciones normalmente gravables de los mismos bienes de la misma procedencia y en el mismo mercado. (Las "importaciones normalmente gravables" comprenden las que tienen lugar en condiciones preferenciales y también las que se efectúan en condiciones menos preferenciales o en condiciones NMF.) Los datos comerciales se registran con arreglo a las declaraciones de aduanas presentadas en el momento de la importación en los países que conceden las preferencias.

¿A quién importan las preferencias?

8. La repercusión beneficiosa de las preferencias comerciales y los efectos negativos de su erosión dependen principalmente de la estructura de las exportaciones de los países en cuestión y de las consecuencias sociales de esa estructura. Tiene especial importancia la cuestión del impacto socioeconómico de la erosión en los diversos grupos sociales que pueden verse más afectados (pequeños agricultores, obreros industriales, etc.) en comparación con los agentes económicos de los sectores que no dependen de las preferencias, como los empleados de las industrias del turismo y los transportes o de los servicios prestados a empresas.

9. Si bien la mayoría de los PMA (39 de un total de 50) son predominantemente exportadores de bienes, 11 de ellos dependen de los servicios internacionales para obtener más de la mitad de sus ingresos en divisas⁵. De estos 11 países, en 7 la proporción es superior al 70%. En algunos PMA, sobre todo en los pequeños Estados insulares, la especialización en los servicios (por lo general con un sector turístico predominante) ha venido impuesta por circunstancias geográficas o naturales, en particular porque sus condiciones medioambientales eran propicias para el desarrollo del turismo. En otros PMA, incluidos países en que las exportaciones de bienes todavía superan a las de servicios, el aumento de estas últimas ha sido resultado de las medidas adoptadas por diversificar la economía incrementando las actividades menos dependientes de las preferencias.

10. En 2003 los sectores económicos de los PMA que se basaban en el acceso preferencial a los mercados y por consiguiente estaban más o menos expuestos al peligro de una erosión de las preferencias producían, según las estimaciones, un 33% de los ingresos totales en divisas de esos países. Esta proporción puede considerarse la tasa de exposición al peligro de erosión, teniendo en cuenta para cada país la estructura de las exportaciones de bienes y servicios. Puede compararse con la tasa correspondiente que se registraba casi 20 años atrás (1985) y que era considerablemente mayor (64%). Sin embargo, dados los diversos niveles de diversificación entre los PMA, la reducción de la exposición de sus economías al peligro de erosión es desigual. Si bien menos de un tercio de todos los PMA han podido reducir su dependencia de las preferencias comerciales gracias a la diversificación, una gran mayoría sigue teniendo graves dificultades para lograr progresos estructurales y en la mayoría de los casos tienen una economía demasiado concentrada, por lo que se ven afectados por el problema de la erosión de las preferencias.

11. Los países que se indican a continuación destacan como ejemplos de economías que en un principio eran sobre todo exportadoras de productos básicos y que han realizado constantes progresos estructurales, dependiendo ahora menos del trato preferencial de sus bienes y basándose más en actividades con un mayor valor añadido. Además, el comercio internacional de servicios ha tenido un efecto catalítico en la competitividad de la economía general de estos países.

⁵ Se trata de Cabo Verde, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kiribati, Maldivas, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu y Vanuatu.

12. En Camboya, donde la industria del vestido produce casi un 60% de los ingresos en divisas, el turismo se ha convertido en el segundo sector de la economía y se prevé que los servicios en general irán adquiriendo cada vez más importancia, con lo que se reducirá la dependencia del acceso preferencial de los productos camboyanos a los mercados.
13. En Etiopía, el transporte aéreo se convirtió hace poco en la primera fuente de ingresos de exportación, mientras que hace 20 años equivalía sólo a una cuarta parte del sector del café. Con un aumento de los servicios prestados a las empresas y un considerable sector turístico, Etiopía ha experimentado en cierta medida una transformación estructural, puesto que los servicios internacionales representan en la actualidad un 60% de sus exportaciones. El sector del café, que en 1985 producía un 39% de los ingresos en divisas, representa ahora tan sólo un 21% de esos ingresos. La economía de Eritrea también se ha transformado en una economía dominada por los servicios, en la que el turismo y los transportes por sí solos representan actualmente casi un 40% de los ingresos totales en divisas.
14. Igualmente notables son los progresos estructurales que evidencia la República Democrática Popular Lao, donde el turismo es ahora la primera fuente de ingresos de exportación (22%), mientras que los sectores del turismo, la energía eléctrica y el transporte representan conjuntamente casi la mitad de las exportaciones totales (47,4%).
15. En Nepal, donde el sector dominante del vestido se resiente de la erosión de las preferencias, el turismo, los servicios prestados a las empresas y los transportes representan en la actualidad más de una cuarta parte de los ingresos totales en divisas y, siempre que haya una mayor estabilidad política, queda margen para seguir realizando progresos estructurales y de este modo depender menos del trato preferencial.
16. Por último, la República Unida de Tanzania y Uganda son ejemplos notables de progresos estructurales realizados gracias al desarrollo del turismo, sector que en los últimos años se ha convertido en la principal fuente de ingresos en divisas, por delante de los minerales y el café, respectivamente. Si bien las actividades primarias y la pesca siguen proporcionando más de la mitad de los ingresos totales de exportación de la República Unida de Tanzania, ahora representan menos de un tercio de los de Uganda.
17. En el cuadro 1 se resumen las exportaciones de los PMA con arreglo a los principales esquemas de preferencias de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea. Todos los valores agregados se basan en las corrientes comerciales que efectivamente tuvieron lugar con el trato preferencial correspondiente, según la información facilitada a la UNCTAD por los Estados miembros⁶. Por consiguiente, en esos datos no se incluyen las exportaciones de bienes efectuadas sobre una base NMF⁷ aunque tuvieran derecho a trato preferencial.

⁶ Los datos del cuadro correspondientes a 2001 y 2002 se basan en las últimas cifras recibidas por la UNCTAD de los países que concedían las preferencias hasta julio de 2005.

⁷ Otros autores han seguido otros métodos. Véase, por ejemplo, "Trade preference erosion: potential economic impacts", *OECD Trade Policy Working Paper* 17.

Cuadro 1

Exportaciones de los PMA a los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea que recibieron efectivamente un trato preferencial en 2002 ó 2001

(Todos los valores son en miles de dólares de los EE.UU.)

Mercado que concede las preferencias	Importaciones totales de los PMA que recibieron efectivamente un trato preferencial	Año	Productos agrícolas	Otros productos	Total
Estados Unidos	Importaciones procedentes de PMA con derecho a acogerse a la AGOA con el trato previsto por dicha ley	2001	7.690 (3,1%)	237.466 (96,9%)	245.156
	Importaciones procedentes de PMA sin derecho a acogerse a la AGOA con el trato previsto en el SGP	2001	2.146 (0,1%)	3.035.389 (99,9%)	3.037.535
	Total de importaciones de los EE.UU. procedentes de PMA con un trato preferencial		9.836 (0,3%)	3.272.855 (99,7%)	3.282.691
Japón	Importaciones procedentes de PMA con el trato previsto en el SGP	2001	3.891 (1,7%)	224.504 (98,3%)	228.395
Unión Europea	Importaciones procedentes de PMA del grupo ACP con el trato preferencial ACP	2002	390.695 (22,6%)	1.341.706 (77,4%)	1.732.401
	Importaciones de PMA no pertenecientes al grupo ACP con el trato preferencial previsto en la iniciativa "Todo menos las armas"	2002	48.113 (2,2%)	2.172.151 (97,8%)	2.220.264
	Total de importaciones de la UE procedentes de PMA con un trato preferencial		438.808 (11,1%)	3.513.857 (88,9%)	3.952.665

Fuente: UNCTAD.

18. El comercio preferencial es muy importante para varios PMA, habida cuenta de la considerable repercusión socioeconómica de los sectores que se benefician de las preferencias. Sin embargo, la mayor parte de los productos primarios exportados por los PMA a los principales mercados de los países desarrollados están exentos de derechos sin gozar de trato preferencial en tales mercados, ya que esos productos tienen franquicia NMF (en su gran mayoría) o están sujetos a un arancel NMF muy bajo. Estos productos no preferenciales y los principales PMA proveedores figuran en el cuadro 2.

19. Entre las exportaciones de los PMA que disfrutaban de considerables márgenes preferenciales en los tres mercados más grandes figuran, entre otras, las de pescado fresco o congelado (margen de un 10 a un 22%, según el mercado); pulpos (8%); atún en conserva (entre un 9 y un 24%); flores cortadas frescas (entre un 4 y un 12%); vainilla (6%); clavo (8%); tabaco (31%); productos derivados del petróleo (entre un 4 y un 6%); urea (7%); cuero (entre

un 3 y un 22%); tejidos de yute (entre un 4 y un 14%); alfombras de lana (entre un 8 y un 9,5%); prendas de vestir (entre un 6 y un 13%); lino (12%); productos de yute (3%); calzado (entre un 7 y un 25%); sombreros (entre un 2 y un 6%); y juegos de cables (entre un 2 y un 5%).

20. En los últimos años, los 20 países que figuran en el cuadro 3 (en la página 10) son los que más se han beneficiado del acceso preferencial a sus mercados concedido a los PMA por los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea (en orden descendiente del valor total de las exportaciones preferenciales a estos tres mercados)⁸.

Cuadro 2

Principales productos básicos, entre los productos de interés para los PMA, que no reciben trato preferencial (franquicia NMF)

Productos	Proveedores
Aceites de petróleo ⁹	Angola, Guinea Ecuatorial, República Democrática del Congo, Sudán, Yemen
Cacao en grano	Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona
Café (sin tostar)	Angola, Burundi, Etiopía, Malawi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda
Caucho natural	Camboya, Liberia
Cobre ¹⁰	República Democrática del Congo, Zambia
Copra	Kiribati
Diamantes	Angola, Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona
Fosfatos	Togo
Goma arábica	Chad, Sudán
Madera (distinta de la de coníferas o tropical)	Camboya, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Liberia, Myanmar, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, Vanuatu

⁸ Los productos mencionados en esta lista tienen en común las dos características siguientes: todos ellos han sido exportados a los tres mercados en cuestión con unos considerables márgenes preferenciales (las prendas de vestir, por ejemplo, con un margen del 12%), y el valor anual de las exportaciones de cada uno de los productos de cada uno de esos países superó los 5 millones de dólares en los últimos años.

⁹ Los Estados Unidos y el Japón aplican derechos específicos a las importaciones de aceites crudos de petróleo (SA 270900) sobre una base NMF, mientras que Australia, el Canadá, Suiza y la Unión Europea importan ese producto en franquicia NMF.

¹⁰ El derecho NMF aplicado a los cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado (SA 740311) es del 1% en los Estados Unidos y del 2% en el Japón.

Productos	Proveedores
Mineral de aluminio	Guinea, Mozambique
Mineral de cobalto ¹¹	República Democrática del Congo, Zambia
Mineral de hierro	Mauritania, Togo
Oro ¹²	Etiopía, Malí, República Democrática del Congo, Sudán
Pieles de animales	Burkina Faso, Djibouti
Plantas medicinales	Sudán, Vanuatu
Semillas de algodón	Benin, Burkina Faso, Chad, Guinea-Bissau, Malí, República Centroafricana, Sudán, Togo, Uganda
Semillas de sésamo	Burkina Faso, Etiopía, Myanmar, República Unida de Tanzania, Sudán
Té	Burundi, Malawi, Rwanda, Uganda
Yute	Bangladesh

Fuente: UNCTAD.

Cuadro 3

Los 20 PMA que en los últimos años se han beneficiado más del acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea

Países	Productos
Angola	Aceites crudos de petróleo y productos derivados; jibias y calamares
Bangladesh	Pescado, camarones y langostinos congelados; urea; cuero; tejidos y bolsas de yute; prendas de vestir; lino; tiendas; calzado; sombreros
Madagascar	Camarones y langostinos congelados; vainilla; clavo; atún en conserva; prendas de vestir
Senegal	Pescado y filetes de pescado frescos y congelados; jibias y calamares; pulpos; aceite de maní en bruto; atún en conserva; calzado de cuero
Camboya	Prendas de vestir; calzado de cuero
Nepal	Alfombras de lana; prendas de vestir; sombreros
República Democrática del Congo	Aceites crudos de petróleo y preparados
Myanmar	Prendas de vestir; calzado de cuero

¹¹ El derecho NMF que se aplica al cobalto en bruto (SA 810510) importado en los Estados Unidos es del 1,5%.

¹² El derecho NMF aplicado al oro en bruto (SA 710812) es del 2,1% en los Estados Unidos.

Países	Productos
Mozambique	Camarones y langostinos congelados
Mauritania	Pescado fresco y congelado; jibias y calamares; pulpos
Malawi	Tabaco
Tanzanía, República Unida de	Filetes de pescado frescos y congelados; pulpos; flores cortadas frescas; tabaco; productos derivados de aceites de petróleo
Uganda	Filetes de pescado frescos y congelados; flores cortadas frescas; tabaco
Sudán	Aceite de maní en bruto
Guinea Ecuatorial	Aceites crudos de petróleo
Islas Salomón	Atún en conserva
Yemen	Productos derivados de aceites de petróleo
República Democrática Popular Lao	Prendas de vestir
Zambia	Flores cortadas frescas
Guinea	Pescado fresco

Fuente: La clasificación de los países y la identificación de los productos se basan en los datos de la UNCTAD sobre los ingresos en divisas derivados de las exportaciones de bienes y servicios.

21. Es especialmente importante la repercusión socioeconómica del acceso preferencial a los mercados de las exportaciones de prendas de vestir de los PMA. En Bangladesh, el 90% de los 1,8 millones de personas empleadas en el sector son mujeres, que generan, según las estimaciones, un 46% de los ingresos familiares totales del país. En Camboya, en 2003 había más de 200 fábricas de ropa concentradas entorno a Phnom Penh y en las provincias vecinas, que daban trabajo a unos 200.000 empleados. Casi dos terceras partes (64%) de todos los trabajadores del sector manufacturero de Camboya están empleados por la industria de la confección y entre un 85 y un 90% de ellos son mujeres, en su mayor parte menores de 24 años y procedentes de familias rurales pobres. Con sus ingresos mantienen por lo menos a 100.000 familias rurales¹³.

22. En Lesotho la producción de prendas de vestir destinadas a la exportación hace posible el empleo de unos 50.000 trabajadores. Sin embargo, en los últimos meses se perdió más del 20% de todos los empleos del sector textil de resultas del cierre de fábricas de ropa propiedad de extranjeros. Esto ocurrió después de haber sufrido pérdidas considerables en el mercado de los Estados Unidos debido a los efectos combinados del rápido aumento de la competencia internacional en los mercados textiles mundiales al ir reduciéndose los contingentes de importación y de la apreciación de la moneda de Lesotho con respecto al dólar de los Estados Unidos. En Lesotho, este problema económico sin precedentes está provocando a la reaparición de la pobreza en un contexto ya marcado por el trauma social resultante de la incidencia del VIH/SIDA.

¹³ Según la OIT e informes preliminares del Banco Asiático de Desarrollo.

Los PMA y los esquemas de preferencias de la Unión Europea

23. La Unión Europea ha concedido preferencias comerciales a los PMA mediante el Acuerdo de Asociación de Cotonú con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)¹⁴ y mediante el trato que concede a los PMA en virtud del sistema generalizado de preferencias (SGP). Antes de la iniciativa "Todo menos las armas" (TMA) de 2001, mediante la cual la Unión Europea amplió el alcance del SGP en beneficio de los PMA, las preferencias de acceso a los mercados en virtud del Acuerdo de Cotonú (anteriormente los Convenios de Lomé) fueron más generosas que las concedidas a los PMA en virtud del esquema del SGP¹⁵. En particular, la cobertura de los productos agrícolas era mucho mayor en el régimen para los ACP que en el SGP para los PMA.

24. A pesar de la entrada en vigor de la iniciativa TMA en 2002, la casi totalidad de las exportaciones de los PMA ACP a la Unión Europea en ese año recibieron el trato correspondiente a los países ACP, no el de la iniciativa TMA. Sin embargo, aquí se tienen en cuenta las limitadas exportaciones que se realizaron con arreglo régimen TMA.

Las preferencias de Cotonú

25. Por lo general, los PMA ACP han hecho un uso de las preferencias de Cotonú mayor que el que los PMA que no son ACP hicieron del sistema generalizado de preferencias: la tasa media de utilización superó el 70% entre 1998 y 2002. Esta elevada utilización se debe al carácter predominantemente agrícola de las exportaciones de los países ACP, y a que es más fácil cumplir las normas de origen con estos productos que con los manufacturados.

26. Sólo una cuarta parte de las importaciones de la Unión Europea procedentes de PMA ACP han sido de bienes gravables (bienes que hubieran estado sujetos a derechos en caso de ser exportados por países no beneficiarios de preferencias), mientras que tres cuartas partes de las exportaciones de los PMA ACP dirigidas al mercado único europeo han tenido franquicia NMF. Los productos agrícolas de los PMA ACP que más se beneficiaron de las preferencias concedidas a los países ACP en virtud del Acuerdo de Asociación de Cotonú correspondían a nueve renglones arancelarios en 2002. Algunos de ellos aparecen en el cuadro 4.

27. Tras la entrada en vigor de la iniciativa TMA de 2001, se esperaba que los exportadores PMA ACP cambiaran su utilización de las preferencias pasando de las condiciones para los ACP a las condiciones del SGP (TMA), ya que este último era el régimen más favorable para todos los PMA. Sin embargo, en 2002 una mayoría de los PMA ACP siguieron exportando sus bienes con arreglo a las condiciones preferenciales para los países ACP, aun cuando este último régimen era ahora globalmente menos favorable para los PMA que el esquema mejorado

¹⁴ Cuarenta y uno de los 79 países ACP son PMA.

¹⁵ En particular, los precios de entrada de las frutas y hortalizas y el derecho específico aplicable a la harina y al azúcar se eliminaron completamente en la iniciativa TMA, mientras que todavía se aplican, aunque a una tasa reducida, según el Acuerdo de Cotonú. Véase UNCTAD, "Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements" (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8).

del SGP. Al parecer, la razón de esta anomalía, que explica las dos categorías de registros comerciales: una con arreglo a las condiciones de Cotonú, y otra según las condiciones de la iniciativa TMA en el cuadro 4, radica en la diferencia entre los certificados de origen ACP y SGP. Los exportadores ACP que estaban acostumbrados a utilizar el certificado de origen "EUR 1" impuesto en virtud del Acuerdo de Asociación de Cotonú siguieron haciéndolo en 2002 (y probablemente después) en vez de adoptar el certificado "Form A" que se requiere según el régimen del SGP.

Cuadro 4

Productos clave de los PMA importados en 2002 con arreglo a los esquemas de preferencias de la Unión Europea

Producto	Aranceles			Importaciones en miles de dólares EE.UU.				Porcentaje de todo el comercio preferencial pertinente	Proveedor principal y su cuota del total de importaciones pertinentes
	NMF	ACP	PMA	Importaciones totales procedentes del subgrupo pertinente de PMA	Importaciones gravables procedentes del subgrupo pertinente de PMA	Importaciones de bienes incluidos en el trato preferencial	Importaciones de bienes que recibieron efectivamente el trato preferencial correspondiente		
Principales importaciones de productos agrícolas procedentes de PMA ACP en las condiciones preferenciales de Cotonú									
Tabaco	18,4% (min. 22 euros, máx. 24 euros por 100 kg)	0,0	n.d.	69.713	69.713	69.713	68.303	20,9%	Malawi (84,7%)
Aceite de maní en bruto	6,4%	0,0	n.d.	74.462	74.462	74.462	67.254	20,5%	Senegal (78,9%)
Vainilla	6,0%	0,0	n.d.	72.739	72.739	72.739	60.400	18,5%	Madagascar (83,8%)
Importaciones totales pertinentes				402.269	402.269	402.269	327.296	100%	
Principales importaciones de productos no agrícolas de PMA ACP en las condiciones preferenciales de Cotonú									
Aluminio	6,0%	0,0	n.d.	404.792	404.792	404.792	397.820	34,0%	Mozambique (100%)
Camarones y langostinos congelados	12,0%	0,0	n.d.	191.272	191.272	191.272	181.524	15,5%	Madagascar (55,3%)
Filetes de pescado frescos o congelados	9,0%	0,0	n.d.	142.333	142.333	142.333	103.492	8,9%	Tanzania (64,6%)
Importaciones totales pertinentes				1.292.093	1.292.093	1.292.093	1.168.374	100%	
Principales importaciones de productos agrícolas procedentes de PMA no ACP en las condiciones preferenciales del SGP									
Otras hortalizas, frescas o congeladas	12,8%	n.d.	0,0	7.063	7.063	7.072	7.030	64,8%	Bangladesh (99,7%)
Importaciones totales pertinentes				11.341	11.341	11.349	10.845	100%	
Principales importaciones de productos no agrícolas de PMA no ACP en las condiciones preferenciales del SGP									
Camisetas	12,0%	n.d.	0,0	549.776	549.776	549.503	495.424	25,9%	Bangladesh (95,5%)

Producto	Aranceles			Importaciones en miles de dólares EE.UU.				Porcentaje de todo el comercio preferencial pertinente	Proveedor principal y su cuota del total de importaciones pertinentes
	NMF	ACP	PMA	Importaciones totales procedentes del subgrupo pertinente de PMA	Importaciones gravables procedentes del subgrupo pertinente de PMA	Importaciones de bienes incluidos en el trato preferencial	Importaciones de bienes que recibieron efectivamente el trato preferencial correspondiente		
Suéteres, jerséis, etc., de fibras artificiales	12,4%	n.d.	0,0	472.989	472.989	473.366	335.758	17,6%	Bangladesh (72,9%)
Suéteres, jerséis, etc., de punto, de algodón	12,4%	n.d.	0,0	171.148	171.148	171.197	117.598	6,1%	Bangladesh (61,5%)
Camarones y langostinos congelados	12,0%	n.d.	0,0	90.354	90.354	90.382	89.355	4,7%	Bangladesh (99,1%)
Pantalones, calzones, etc. para hombre o de niño, de algodón	12,4%	n.d.	0,0	181.662	181.662	181.598	88.446	4,6%	Bangladesh (82,3%)
Importaciones pertinentes totales				2.981.430	2.981.430	2.981.522	1.912.475	100%	

Fuente: UNCTAD

En el momento de la importación en la Unión Europea, toda transacción se registra como comercio ACP o bien como comercio en régimen del SGP según el certificado de origen ("EUR 1" o "Form A") que el importador presenta en la declaración de aduanas. La ventaja relativa que los exportadores PMA ACP y sus clientes pueden haber encontrado al utilizar el régimen ACP en vez de aprovechar las condiciones de la iniciativa TMA varía según el producto: en la iniciativa TMA, los exportadores pueden haberse privado de la norma acumulativa más liberal prevista por el Acuerdo de Cotonú en lo que respecta al origen de los insumos; por otra parte, al utilizar las condiciones de Cotonú en vez de la TMA, quizás hayan perdido un margen de preferencia más conveniente¹⁶.

28. El tabaco se beneficia del mayor margen preferencial con el trato ACP, ya que este producto está sujeto a un arancel NMF del 18,4%, con un derecho específico mínimo de 22 euros y uno máximo de 24 euros por 100 kg. El aceite de maní (Gambia, Senegal) goza de un margen preferencial del 6,4% y ha mostrado una elevada tasa de utilización (más del 90%), mientras que la vainilla (Comoras, Madagascar) tiene un margen preferencial del 6%. El azúcar en bruto (Eritrea, Malawi, República Unida de Tanzania, Zambia) también se ha exportado a la Unión Europea con un trato preferencial, aunque con una baja tasa de utilización (50%)¹⁷.

¹⁶ Véase UNCTAD, "Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements" (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8), págs. 48 y 49.

¹⁷ En 2002, una gran parte de las exportaciones de azúcar en bruto de PMA ACP se efectuaron realmente en las condiciones preferenciales del SGP (TMA).

29. En cuanto a los productos no agrícolas, 32 renglones arancelarios, incluidos los productos pesqueros, el aluminio y las prendas de vestir, comprendían el 85% de todas las importaciones pertinentes de los PMA ACP bajo el régimen de las preferencias de Cotonú. Dentro de esta serie de productos el mayor valor comercial correspondía al aluminio en bruto (Mozambique), con un margen preferencial del 6%. Ha habido márgenes mayores (y elevadas tasas de utilización) para el atún en conserva (24%), siendo Madagascar y el Senegal los principales beneficiarios, mientras que el pescado fresco procedente del Senegal y Mauritania se exportó con un margen preferencial del 15%. Prendas como camisetas, jerséis y pantalones (Madagascar) figuran entre los productos que han tenido una preferencia de más del 10% y una elevada tasa de utilización.

Las preferencias de la iniciativa "Todo menos las armas" (TMA)

30. En 2002, cuatro renglones arancelarios correspondientes a prendas de vestir y un renglón arancelario para los camarones comprendían el 59% de todas las importaciones de productos no agrícolas procedentes de PMA no ACP bajo el régimen del SGP (TMA). Unos 40 renglones arancelarios al nivel de ocho dígitos abarcaban el 85% de todas las importaciones pertinentes. Los PMA no ACP que más se beneficiaron de este esquema de preferencias fueron Bangladesh, Camboya, Nepal y la República Democrática Popular Lao. Las camisetas y los jerséis de algodón y fibras artificiales (principalmente de Bangladesh) representaban un 42% de todas las importaciones de productos no agrícolas de PMA no ACP con arreglo al SGP. La tasa de utilización ha sido elevada en las prendas de punto procedentes de Bangladesh, pero siempre baja o casi nula en el caso de Camboya, en parte a causa de las dificultades para cumplir las normas de origen¹⁸.

Cuadro 5

Productos clave de los PMA importados en 2002 en el Japón con arreglo al esquema del SGP

Producto	Aranceles		Importaciones en miles de dólares EE.UU.				Porcentaje de todo el comercio preferencial pertinente	Proveedor principal y su cuota del total de importaciones pertinentes
	NMF	PMA	Importaciones totales procedentes de los PMA	Importaciones gravables procedentes de los PMA	Importaciones de bienes incluidos en el trato preferencial correspondiente	Importaciones de bienes que recibieron efectivamente el trato preferencial correspondiente		
Importaciones de productos agrícolas procedentes de PMA con arreglo al esquema del Japón								
Nueces de macadamia, frescas o secas	5,0%	0,0	2.334	2.334	2.334	2.243	73,7%	Malawi (100%)
Cera de abejas	12,8%	0,0	799	799	799	799	26,3%	Etiopía (51%)
Importaciones totales pertinentes			3.133	3.133	3.133	3.042	100%	
Principales importaciones de productos no agrícolas procedentes de PMA con arreglo al esquema del Japón								
Pulpo	7,0%	0.0	41.088	41.088	39.822	39.822	20.9%	Mauritania (97,3%)

¹⁸ Véase UNCTAD, "Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements" (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8).

Producto	Aranceles		Importaciones en miles de dólares EE.UU.				Porcentaje de todo el comercio preferencial pertinente	Proveedor principal y su cuota del total de importaciones pertinentes
	NMF	PMA	Importaciones totales procedentes de los PMA	Importaciones gravables procedentes de los PMA	Importaciones de bienes incluidos en el trato preferencial correspondiente	Importaciones de bienes que recibieron efectivamente el trato preferencial correspondiente		
Cátodos y secciones de cátodos de cobre	2,0%	0,0	55.372	55.372	55.372	33.253	17,5%	Zambia (67,7%)
Otro calzado	33,8%	0,0	28.738	28.738	28.738	28.738	15,1%	Bangladesh (39,7%)
Otro calzado	33,8%	0,0	20.916	20.916	20.916	20.916	11,0%	Camboya (38,1%)
Importaciones totales pertinentes			215.490	215.490	214.224	190.230	100%	

Fuente: UNCTAD.

Los PMA y el esquema de preferencias del Japón

31. En el mercado japonés, dos productos, las nueces de macadamia y la cera de abejas, representaron en 2002 un 78% de todas las exportaciones agrícolas preferenciales procedentes de los PMA, con unos márgenes preferenciales del 5 y del 12,8%, respectivamente.

32. En el caso de los productos no agrícolas, 14 renglones arancelarios comprendían un 85% de todas las importaciones procedentes de los PMA con arreglo al esquema japonés. El pulpo ha sido el producto principal (procedente sobre todo de Mauritania), con un margen preferencial del 7% y una tasa de utilización del 90%. Las importaciones de calzado (procedentes sobre todo de Bangladesh, Camboya y Myanmar) se efectuaban con un elevado margen preferencial (33,8%), mientras que el cobre de Zambia era la principal importación procedente del África subsahariana, con un margen preferencial del 3%.

Los PMA y los esquemas de preferencias de los Estados Unidos

33. No todas las importaciones de los Estados Unidos procedentes de PMA están libres de derechos y contingentes. En realidad, los PMA suelen hacer frente, en el mercado estadounidense, a unos aranceles medios más elevados que los de otros proveedores. En 2003, el arancel estadounidense medio aplicado a las importaciones procedentes de los PMA fue casi el triple que el arancel medio aplicado a las importaciones no preferenciales en el mercado estadounidense (1,59%). Esta situación se explica por dos razones.

34. En primer lugar, los Estados Unidos no conceden a los PMA un acceso preferencial a su mercado dispensándoles sistemáticamente un trato especial. Uno de los principios tradicionales de la política comercial estadounidense ha sido hacer depender el trato preferencial del cumplimiento por parte de los receptores de determinados criterios, que en general se refieren a las leyes y las políticas de los países en cuestión. Hay dos esquemas de preferencias, el del SGP y el de la Ley AGOA, que conceden un trato preferencial a una serie de países en desarrollo, entre ellos varios PMA. Si bien 41 PMA reciben el trato preferencial máximo en virtud del

programa del SGP (bajo la designación "países beneficiarios menos adelantados"¹⁹, que no guarda relación con la categoría de los PMA de las Naciones Unidas), a seis países se les niega cualquier trato favorable conforme al SGP y por lo tanto quedan excluidos de las preferencias de los "países beneficiarios menos adelantados"²⁰. Los tres PMA restantes²¹ se benefician tan sólo del régimen SGP básico.

35. La segunda razón se debe a la estructura del comercio estadounidense con los PMA: las prendas de vestir están excluidas del esquema del SGP, lo que limita los productos que son objeto de comercio preferencial con los PMA, ya que la industria de la confección representa una parte sustancial de las exportaciones potenciales de varios PMA a los Estados Unidos. En el cuadro 6 (página 18) puede verse que algunos países y renglones arancelarios concentran una gran parte de los beneficios que los PMA obtienen gracias a los dos principales esquemas de preferencias de los Estados Unidos.

36. Dado que en 2002 las exportaciones angoleñas acogidas al esquema del SGP en los Estados Unidos ascendieron a 2.700 millones de dólares, los aceites crudos de petróleo dominan ampliamente la lista de importaciones preferenciales de bienes de los PMA en los Estados Unidos. Sin contar el petróleo de Angola, el valor general de las exportaciones de los PMA a los Estados Unidos en condiciones preferenciales efectivas fue ese mismo año de tan sólo 203 millones de dólares, o sea una cantidad ligeramente superior al valor total de las exportaciones de los PMA al Japón en condiciones preferenciales.

37. Malawi, con unas exportaciones preferenciales de tabaco por valor de 5,3 millones de dólares en el régimen de la AGOA, tuvo una tasa de utilización de tan sólo el 25%, pero en 2002 representó casi un 70% de las importaciones agrícolas totales procedentes de los PMA en las condiciones de la AGOA. En otros sectores distintos de la agricultura, las exportaciones procedentes de los PMA en el régimen de la AGOA corresponden principalmente a siete renglones arancelarios aplicables a las prendas de vestir de Lesotho y Madagascar, que representaban un 84% de todas las exportaciones preferenciales pertinentes.

¹⁹ Véase UNCTAD, *Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of the United States of America*, 2003 (UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1), pág. 4.

²⁰ Liberia, Maldivas, Myanmar, la República Democrática Popular Lao, el Sudán y Timor-Leste.

²¹ Eritrea y el Senegal (también beneficiarios de la AGOA) y las Islas Salomón.

Cuadro 6

Productos clave de los PMA importados en 2002 con arreglo a los esquemas de preferencias de los Estados Unidos

Producto	Aranceles			Importaciones en miles de dólares EE.UU.				Porcentaje de todo el comercio preferencial pertinente	Principales proveedores y su cuota del total de importaciones pertinentes
	NMF	AGOA	Régimen para los "menos adelantados" en el SGP	Importaciones totales procedentes del subgrupo pertinente de PMA	Importaciones gravables procedentes del subgrupo pertinente de PMA	Importaciones de bienes incluidos en el trato preferencial correspondiente	Importaciones de bienes que recibieron efectivamente el trato preferencial correspondiente		
Importaciones de productos agrícolas procedentes de los PMA con arreglo a la AGOA									
Tabaco	37,5 c/kg	0,0	n.d.	22.398	22.398	22.398	5.340	100%	Malawi (98,2%)
Importaciones totales pertinentes				22.398	22.398	22.398	5.340	100%	
Principales importaciones de productos no agrícolas procedentes de los PMA con arreglo a la AGOA									
Suéteres, jerséis y artículos similares	17,8%	0,0	n.d.	109.146	109.146	109.108	57.760	29,5%	Lesotho (59,5%)
Pantalones para mujeres o niñas, de algodón	16,9%	0,0	n.d.	81.989	81.989	81.103	51.224	26,1%	Lesotho (66,6%)
Pantalones para hombres o niños, de algodón	16,9%	0,0	n.d.	80.602	80.369	80.369	45.022	23,0%	Lesotho (59,1%)
Importaciones totales pertinentes				331.129	331.129	329.796	196.103	100%	
Principales importaciones de productos agrícolas procedentes de los PMA con arreglo al esquema del SGP para los países considerados "menos adelantados"									
Ginseng	1%	n.d.	0,0	517	517	517	517	35,1%	R. D. Congo (100%)
Gelatina en hojas y sus derivados	2,8 c/kg + 3,8%	n.d.	0,0	286	286	286	286	19,4%	Bangladesh (100%)
Cigarrillos que contengan tabaco	\$1,05/kg + 2,3%	n.d.	0,0	253	253	253	253	17,2%	Camboya (100%)
Importaciones totales pertinentes				4.663	4.663	4.663	1.472	100%	
Importaciones de productos no agrícolas procedentes de los PMA con arreglo al esquema del SGP para los países considerados "menos adelantados"									
Aceites de petróleo	10,5 cent. por barril	n.d.	0,0	2.919.443	2.919.443	2.919.443	2.707.022	100%	Angola (85,3%)
Importaciones totales pertinentes				2.919.443	2.919.443	2.919.443	2.707.022	100%	

Fuente: UNCTAD.

EFFECTOS COMERCIALES PREVISTOS DE LA EROSIÓN DE LAS PREFERENCIAS

38. En el cuadro 7 (en la página 20) se presentan los resultados de una simulación en que se plantea la hipótesis de una erosión total de las preferencias comerciales, sobre la base de un modelo de equilibrio parcial aplicado a algunos renglones arancelarios examinados anteriormente y a las corrientes comerciales que tuvieron lugar efectivamente en condiciones

preferenciales. La simulación de los efectos comerciales previstos de la erosión de las preferencias en determinados productos se creó mediante el sistema WITS (World Integrated Trade Solution), un instrumento desarrollado por la UNCTAD en cooperación con el Banco Mundial. Este sistema es especialmente útil para analizar la primera serie de efectos de la liberalización del comercio para determinados renglones arancelarios. En esta operación no se tienen en cuenta los efectos intersectoriales, que sólo podrían captarse mediante un modelo de equilibrio general; tampoco se toman en consideración, por ejemplo, las barreras no arancelarias, incluidas las restricciones cuantitativas. En lo que respecta a las prendas de vestir, el modelo no tiene en cuenta la eliminación de los contingentes en virtud del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC.

39. En el cuadro 7 se reflejan dos tipos de efectos comerciales previstos. El efecto de creación de comercio se debe a los cambios en la demanda del producto en cuestión en el mercado que se examina como consecuencia de las variaciones de los precios resultantes del descenso de los aranceles NMF²². El efecto de desviación de comercio obedece a la sustitución de los bienes importados de un determinado país proveedor por bienes similares de otros países proveedores de resultas de las variaciones registradas en los precios relativos de las importaciones a causa de los cambios de los aranceles en el contexto de la erosión de las preferencias. El efecto negativo de la desviación que se observa en toda la columna correspondiente del cuadro 7 representa las pérdidas comerciales previstas (para los "proveedores perdedores") en beneficio de los competidores extranjeros en el mercado de que se trata después de que haya tenido lugar una hipotética erosión completa de los márgenes preferenciales.

40. A pesar de las limitaciones debidas al hecho de no tener en cuenta las relaciones intersectoriales, el cuadro indica que se perderán cuotas de mercado entre los PMA en lo que respecta a algunos renglones arancelarios que eran los que más se beneficiaban de las preferencias comerciales. Para unos cuantos productos en los mercados estadounidense y japonés (excepto la vainilla y los filetes de pescado en el mercado único europeo) y para las exportaciones de tabaco de Malawi a los Estados Unidos, el efecto de desviación (negativo) supera abundantemente al de creación (positivo), lo que confirma el peligro de que los PMA afectados queden cada vez más marginados al perder cuotas de mercado. Esta repercusión negativa prevista de la erosión de las preferencias es especialmente importante para los cultivadores de tabaco de Malawi, los productores de aluminio y los criadores de camarones de Mozambique, y los fabricantes de calzado de Camboya. Por otra parte, en el mercado estadounidense del vestido, el efecto de creación de comercio es sustancialmente mayor que el efecto de desviación en dos de los tres renglones arancelarios indicados en el cuadro 7 sobre todo en beneficio de los PMA asiáticos productores. Se prevén pérdidas en algunos de los PMA que dependen más del acceso preferencial a los mercados, como Lesotho y Madagascar.

41. La última parte del ejercicio de simulación se limita a la hipótesis de una erosión total de los márgenes preferenciales independientemente de la reciente eliminación de contingentes para los textiles y las prendas de vestir. Por consiguiente, esos resultados reflejan tan sólo las respuestas previstas de la competencia a la liberalización del comercio, si se mantienen

²² Se supone que las variaciones de los precios reflejan plenamente las variaciones correspondientes de los aranceles, es decir, que los cambios en los aranceles beneficiarán plenamente a los consumidores.

inalterados todos los demás factores. Para algunos PMA, la eliminación de los contingentes para los productos textiles, aunque se mantengan las preferencias, puede tener consecuencias socioeconómicas más graves que la hipótesis de una erosión completa de las preferencias que se resume en el cuadro 7.

Cuadro 7

Simulación de la repercusión que tendría en las exportaciones de determinados productos de los PMA una hipótesis de libre comercio en los mercados de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea

(Todos los valores son en miles de dólares de los EE.UU.)

Producto	Arancel NMF efectivo antes de aplicar la hipótesis del libre comercio	Efectos previstos sobre el comercio de los PMA		Primer proveedor ganador		Primer o principal proveedor perdedor	
		Creación de comercio	Desviación de comercio	País	Efecto total sobre el comercio	País	Efecto total sobre el comercio
Repercusión simulada de la hipótesis de libre comercio en las importaciones de productos agrícolas de la Unión Europea de interés para los PMA ACP que han sido receptores de las preferencias de Cotonú							
Tabaco	18,4% (mín. 22 euros, máx. 24 euros por 100 kg)	63	-4.075	Estados Unidos	6.160	Malawi	-3.345
Aceite de maní en bruto	6,4%	491	-1.017	Argentina	1.632	Senegal	-373
Vainilla	6,0%	890	-770	Estados Unidos	329	Madagascar	-10
Repercusión simulada de la hipótesis de libre comercio en las importaciones de productos no agrícolas de la Unión Europea de interés para los PMA ACP que han sido receptores de las preferencias de Cotonú							
Aluminio	6,0%	1.598	-36.581	Rusia	52.646	Mozambique	-34.986
Camarones y langostinos congelados	12,0%	4.752	-6.813	Argentina	5.604	Mozambique	-3.555
Filetes de pescado frescos o congelados	9,0%	2.130	-915	Kenya	1.164	Jamaica	-24
Repercusión simulada de la hipótesis de libre comercio en las importaciones japonesas de productos no agrícolas de interés para los PMA que han sido receptores de las preferencias del SGP							
Pulpo	7,0%	52	-3.573	Marruecos	14.052	Mauritania	-3.458
Cátodos y secciones de cátodos de cobre	3,0%	915	-1.077	Chile	4.024	Myanmar	-428
Otro calzado	33,8%	0	-2.774	Italia	3.013	Bangladesh	-1.111
Otro calzado	33,8%	4	-3.692	Italia	4.769	Camboya	-3.219
Repercusión simulada de la hipótesis de libre comercio en las importaciones estadounidenses de productos agrícolas de interés para los PMA que han sido receptores de las preferencias de la AGOA							
Tabaco	37,5 c/kg	223,0	-3.331	Brasil	9.527	Malawi	-3.136
Repercusión simulada de la hipótesis de libre comercio en las importaciones estadounidenses de productos no agrícolas de interés para los PMA que han sido receptores de las preferencias de la AGOA							
Suéteres, jerséis y artículos similares de lana de cachemira	4,0%	224	-1.424	Hong Kong	12.536	Madagascar	-1.204

Producto	Arancel NMF efectivo antes de aplicar la hipótesis del libre comercio	Efectos previstos sobre el comercio de los PMA		Primer proveedor ganador		Primer o principal proveedor perdedor	
		Creación de comercio	Desviación de comercio	País	Efecto total sobre el comercio	País	Efecto total sobre el comercio
Suéteres, jerséis y artículos similares de fibras artificiales	32,0%	3.871	-3.695	Hong Kong	470.545	Lesotho	-921
Camisas para hombres o niños, de algodón	19,7%	4.261	-2.351	Hong Kong	185.807	Lesotho	-29

Fuente: UNCTAD.

42. Otros estudios recientes han estimado que las pérdidas previstas en las exportaciones de los PMA pertinentes se elevarían a un 1,7% de sus exportaciones totales, sobre todo por estar concentradas estas exportaciones en productos que disfrutaban de márgenes preferenciales sustanciales²³.

POSIBLES MODALIDADES Y OPCIONES PARA PALIAR LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA EROSIÓN DE LAS PREFERENCIAS PARA LOS PMA

43. Durante casi 30 años se ha concedido acceso preferencial a los mercados para paliar las desventajas competitivas de los PMA y facilitar su crecimiento económico mediante la diversificación de las exportaciones. Aunque este objetivo sigue siendo vital para muchos de esos países, las preferencias se han erosionado y seguirán erosionándose, por lo que se consideran necesarios enfoques alternativos o complementarios para sostener el comercio de los PMA. Como se señaló recientemente en el informe del Proyecto del Milenio al Secretario General de las Naciones Unidas, las políticas comerciales internacionales deberían mejorar el acceso a los mercados y la relación de intercambio para los países más pobres y fomentar la competitividad de su oferta mediante un incremento de las inversiones en infraestructura y facilitación del comercio²⁴.

²³ En particular, Limao encuentra que Bangladesh, Malawi y Madagascar experimentarán las pérdidas mayores en términos absolutos, mientras que Malawi, Lesotho y Santo Tomé y Príncipe serán probablemente los mayores perdedores en cuanto a la relación entre las pérdidas y el PIB. (Véase N. Limao y M. Olarreaga, "Trade preferences to small developing countries and the welfare costs of lost multilateral liberalization", *Policy Research Working Paper* 3565, 2005.) Otro autor ha señalado que los países más vulnerables a la erosión de las preferencias eran Malawi, Mauritania, Haití, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe. Véase también D. Lippoldt y P. Kowalski, "Trade preference erosion: potential economic impacts", *OECD Trade Policy Working Paper* 17.

²⁴ Véase el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, Informe al Secretario General de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*, enero de 2005.

44. Los principales socios comerciales de los PMA han emprendido recientemente varias iniciativas importantes para mejorar el acceso de esos países a los mercados. Se reconoce en general que podría profundizarse más en la noción de trato preferencial. En particular, se han pedido medidas especiales de apoyo internacional para fomentar la capacidad de oferta de los PMA, mientras que se consideran objetivos importantes la intensificación del uso de las preferencias remanentes y la concesión de una compensación económica por la erosión de las preferencias.

45. En esta sección se esbozan algunas opciones posibles para paliar los efectos negativos de la erosión de las preferencias: a) una mayor efectividad de las preferencias de acceso a los mercados; b) una compensación económica; y c) un enfoque más amplio de la noción de trato especial y diferencial en el sistema de comercio multilateral, incluidas medidas preferenciales directamente encaminadas a fomentar la capacidad de oferta.

Mejora de las preferencias comerciales

46. En lo que respecta al acceso a los mercados, hay maneras de contener la magnitud o la repercusión de la erosión de las preferencias. Lo que es más importante es que los países desarrollados cumplan su compromiso de extender el trato consolidado libre de derechos y de contingentes a todos los productos importados de los PMA, con unas normas de origen que se ajusten a la capacidad industrial de esos países. Los PMA han reiterado esta petición en diversas declaraciones ministeriales (Zanzíbar, Dhaka, Livingstone). En la Declaración de Doha se reflejó esta petición pero no se avanzó en los objetivos de hacer vinculantes las preferencias comerciales ni de flexibilizar las normas de origen.

47. Como se ha insistido en varios informes de la UNCTAD²⁵, hay muchas lagunas en los esquemas de preferencias existentes, por lo que, en principio o en la práctica, se niega el trato preferencial a algunos países y a muchos productos. Es muy aconsejable que los países desarrollados procuren colmar estas lagunas lo antes posible, preferiblemente convirtiendo los esquemas de preferencias unilaterales en obligaciones exigibles por ley. A diferencia del trato ordinario, y unilateral que se dispensa a otros países en desarrollo en virtud del SGP, el acceso preferencial para los PMA podría convertirse en vinculante y permanente.

48. Los PMA que tienen margen para intentar salir de esta categoría mediante la expansión del comercio (sobre todo en la industria de la confección) podrían beneficiarse mucho de la intensificación de los esfuerzos en ese sentido por parte de un socio comercial tan importante como los Estados Unidos. En lo que respecta al mercado de la Unión Europea, las actuales normas de origen tienden a obstaculizar la utilización de las preferencias TMA en algunas actividades manufactureras. La reciente iniciativa de la Comisión Europea de simplificar las normas de origen ofrece la oportunidad de revisar dichas normas a fin de fomentar el uso de las preferencias. Tal como la UNCTAD ha sostenido en todo momento, la armonización de las

²⁵ Véase, en particular, "Trade preferences for LDCs: an early assessment and possible improvements" (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8).

normas de origen en la concesión de preferencias comerciales a los PMA sigue siendo una opción política muy conveniente²⁶.

Compensación económica por la erosión de las preferencias

49. El acceso preferencial a los mercados, aunque es legítimo en virtud de la cláusula de habilitación y se considera un aspecto importante de la cooperación internacional entre países comerciantes, ha sido una cuestión política que estaba fuera de la competencia de la secretaría del GATT (hasta 1994) o de la OMC (desde 1995). En el marco del comercio multilateral, jurídicamente el SGP ha sido una excepción a algunas de las normas básicas de ese comercio, pero no ha constituido una obligación vinculante²⁷.

50. La idea de compensar económicamente a los países por los efectos negativos de la erosión de las preferencias nunca ha sido contemplada como una cuestión del comercio multilateral. Por otra parte, las compensaciones económicas han sido frecuentes en muchos planes de integración bilaterales y regionales. En particular, existían mecanismos de financiación compensatoria en el marco de los Convenios de Lomé entre la Unión Europea y los países ACP, que se mantuvieron en el Acuerdo de Asociación de Cotonú, como puede verse por el instrumento FLEX, que prevé un apoyo presupuestario a los países ACP²⁸. En 1999 la Comisión Europea estableció un régimen especial de ayuda para los productores de plátanos ACP habida cuenta de la eliminación gradual prevista del trato preferencial que habían recibido en el mercado de la Unión Europea. También se estableció un programa de asistencia económica para productos específicos (con un nivel máximo de 70 millones de euros) en favor de la industria

²⁶ Véanse los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos en Normas de Origen de la UNCTAD, así como S. Inama, "A comparative analysis of GSP rules of origin", *Journal of World Trade* 29 (1), febrero de 1995.

²⁷ Una reciente propuesta para revisar la cláusula de habilitación y dar respuesta a muchas cuestiones técnicas contemplaba la sustitución del acceso preferencial a los mercados por las subvenciones a la importación; véase Nuno Limao y Marcelo Olarreaga, "Trade preferences to small developing countries and the welfare costs of lost multilateral liberalization", Banco Mundial, 2004. En teoría, las subvenciones a la importación podrían resultar tan eficaces como el acceso preferencial a los mercados para remediar la desventaja competitiva de los PMA. Los defensores de este enfoque aducían que su costo sería insignificante, en comparación con los beneficios anuales previstos (estimados en 2.900 millones de dólares) para los PMA en los mercados pertinentes.

²⁸ El apoyo económico previsto en el Stabex (un mecanismo financiero encaminado a compensar *a posteriori* la inestabilidad en los ingresos de exportación) se aplicaba tan sólo a una serie de productos que reunían las condiciones necesarias, a fin de sostener el correspondiente sector de los productos básicos. El sistema FLEX se introdujo en 2000, en el marco de la cooperación entre la Unión Europea y los países ACP, a fin de ayudar a los gobiernos de esos países cuyos ingresos de exportación registraran una disminución repentina. Este sistema prevé prestar apoyo presupuestario a los países que hayan registrado pérdidas de un 10% en sus ingresos de exportación (del 2% en el caso de los PMA) y un aumento del 10% de su déficit presupuestario previsto.

caribeña del ron a fin de compensar a los productores por la erosión de los márgenes preferenciales para las bebidas alcohólicas en los mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea tras la liberalización de esos mercados en 1996. Ha sido práctica común de la Unión Europea la cooperación económica con países en desarrollo en forma de donaciones para paliar los efectos negativos de la liberalización del comercio²⁹.

51. En 2004 el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció el establecimiento de un mecanismo de integración comercial para ayudar a los países en desarrollo a superar los problemas de balanza de pagos que iban a encontrar como consecuencia de la liberalización del comercio multilateral³⁰. El FMI mencionó la erosión de las preferencias arancelarias, los cambios negativos en la relación de intercambio de los países que dependían de las importaciones de alimentos y el desmantelamiento de los contingentes en virtud del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido como causas probables de las dificultades que tendrían muchos países en desarrollo con sus balanzas de pagos.

52. El mecanismo de integración comercial ha sido ampliamente debatido por la comunidad internacional. Algunos han señalado que el mecanismo propuesto hará aumentar la carga de la deuda de los países más pobres. Otros han indicado que utilizar ese mecanismo quizás resulte difícil, como ocurrió con el servicio de financiamiento compensatorio del FMI en los años sesenta. Este último sistema había sido concebido para ayudar a los países afectados por las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos, pero se utilizó muy poco debido a las condiciones impuestas.

53. También se ha propuesto la idea de establecer un fondo compensatorio para hacer frente a la cuestión de la erosión de las preferencias³¹. La justificación de ese fondo se basaría en la idea de que, si bien el Programa de Doha para el Desarrollo es un "bien público global" de interés general para la comunidad internacional, es improbable que los beneficios que se esperan de su ejecución se distribuyan equitativamente entre los miembros de la OMC o incluso entre los países miembros en desarrollo. Dado que la liberalización del comercio sigue siendo el objetivo fundamental del Programa de Doha, y en vista de que eso entraña costos mucho mayores para unos países que para otros, podría haber un fondo basado en las contribuciones de países donantes cuyo objetivo fuera compensar a los países desfavorecidos por los ajustes que deben efectuar, en especial en el contexto de la erosión de las preferencias. Si bien esta idea ha sido

²⁹ Esta asistencia se consideró esencial para cumplir los objetivos de la política mediterránea de la Unión Europea ante las dificultades que encontraban las economías del Mediterráneo para cumplir con sus obligaciones regionales y multilaterales.

³⁰ "Financiación de las pérdidas derivadas de la erosión de los márgenes preferenciales", Comunicación del Fondo Monetario Internacional (WT/TF/COH/14), 14 de febrero de 2003. La idea de un mecanismo para apoyar los ajustes de las balanzas de pagos relacionados con el comercio fue desarrollada por el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI. El mecanismo de integración comercial fue establecido oficialmente por una decisión del Fondo de 13 de abril de 2004.

³¹ Véase Sheila Page y Peter Kleen, "Special and differential treatment of developing countries in the WTO", Informe al Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2004.

por lo general bien acogida por los miembros interesados, todavía esperan la respuesta a algunas preguntas relativas a los criterios que deben utilizarse para evaluar la erosión de las preferencias y fijar las compensaciones, así como acerca de la gestión del fondo. Los Estados potencialmente receptores también señalaron que, para ser significativas, las contribuciones financieras al fondo compensatorio debían añadirse a las sumas ya disponibles con arreglo a los programas bilaterales.

54. Sin duda la cuestión de la compensación económica para los PMA que deban afrontar el problema de la erosión de las preferencias debería ocupar el centro del debate actual sobre la "ayuda para el comercio", que constituye una de las bases de la iniciativa de la comunidad internacional para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio³². Para ser eficaz y tener el efecto apetecido, la ayuda para el comercio no debería generar nueva deuda ni verse lastrada por condiciones adicionales y debería enfocar las necesidades de desarrollo a largo plazo en vez de responder a crisis de las balanzas de pagos que requieran medidas provisionales de ajuste.

Remediar los efectos negativos de la erosión en un contexto más amplio

55. Se han presentado propuestas para reformar las modalidades de trato especial y diferencial en el contexto de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo y en publicaciones recientes³³. Algunos han expresado la opinión de que podría asignarse un papel más relevante al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la OMC como foro en el que evaluar y vigilar el trato especial concedido a los países en desarrollo en general, y a los PMA en particular, por sus socios comerciales. Se podría lograr una plena transparencia a este respecto mediante el examen de las políticas comerciales de los diversos PMA y un contraanálisis de su situación mediante el examen de las políticas comerciales de los países desarrollados que comercian con ellos. Se ha señalado que el MEPC permite calibrar de manera práctica en qué medida se siguen y aplican efectivamente los principios del trato especial compatibles con la OMC. Fuera del ámbito de la OMC, las organizaciones que se ocupan del desarrollo pueden obtener del MEPC información utilísima sobre las diversas modalidades de trato especial de que se ha beneficiado un determinado país. Dicha información arrojará luz sobre las posibles necesidades suplementarias de un trato favorable y permitirá decidir paquetes válidos de medidas de apoyo internacional.

56. El Marco Integrado para la asistencia técnica en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados facilita sin duda el examen conjunto de medidas de apoyo internacional efectivas o convenientes, dentro y fuera del ámbito del comercio internacional, en favor de los distintos países menos adelantados. El diagnóstico en que se basa dicha asistencia técnica permite a los participantes en el Marco Integrado determinar la manera de prestar un apoyo efectivo a los diversos PMA en sus esfuerzos por superar sus desventajas competitivas e institucionales dentro de la economía mundial, incluidas las

³² Antes de la apertura de la Cumbre del G8 en Gleneagles (Reino Unido) en julio de 2005 el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, prometió 1.000 millones de euros en ayuda para el comercio en nombre de la Unión Europea.

³³ Véase, por ejemplo, Bernard Hoekman y Susan Prowse, "Development and WTO" en *Bridges*, números de febrero y marzo de 2005.

limitaciones resultantes de la erosión de las preferencias. Como complemento de la labor del Marco Integrado podría prepararse una lista de las modalidades de trato especial necesarias en los diversos países habida cuenta de la erosión de las preferencias. La UNCTAD podría efectuar importantes aportaciones analíticas al examen general de la necesidad de un trato favorable para los PMA.

57. El debate internacional sobre las modalidades alternativas de trato especial en el contexto de la erosión de las preferencias se inició a raíz de la observación de que un acceso preferencial a los mercados no era condición suficiente para mejorar la estructura y aumentar el rendimiento de las exportaciones de los países en desarrollo. Por consiguiente, se ha reconocido en general que el apoyo preferencial prestado por los países desarrollados debería beneficiar directamente a la oferta de las economías de los PMA, a fin de fomentar su capacidad de producción³⁴.

58. Los países que conceden las preferencias podrían autorizar desgravaciones fiscales para sus inversores en la medida en que inviertan en los PMA y se comprometan, en beneficio de los países receptores, a perseguir otros objetivos apropiados, como la facilitación de las transferencias de tecnología, el apoyo a la protección del medio ambiente, el fomento de los vínculos intersectoriales y la capacitación de personas de esos países. En caso de que las opciones preferenciales en forma de exención de impuestos en los países desarrollados se consideraran equivalentes a subvenciones, se podría requerir la aprobación de una excepción o una renuncia a los principios básicos de la OMC. En ese contexto, las subvenciones concedidas a la inversión extranjera directa (IED) y otros compromisos similares en favor de los PMA no deberían considerarse punibles³⁵.

59. Otras modalidades de trato especial podrían ser la subvención de los seguros en el contexto de la inversión extranjera en los PMA³⁶, en particular para los países especialmente expuestos a catástrofes naturales. También podrían contemplarse servicios especiales de financiación por medio de un fondo mundial para fomentar la inversión extranjera directa en los PMA como vía

³⁴ Véase UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction* (UNCTAD/LDC/2004).

³⁵ Los tratados sobre doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo equivalen de hecho a modalidades de trato preferencial en favor de los países que reciben o recibirán la inversión extranjera. Supóngase que el inversionista extranjero X originario del país desarrollado A ha invertido en la empresa Y en el país en desarrollo B. En virtud del acuerdo entre los dos países para evitar la doble tributación, se permitirá que X deduzca de los beneficios imponibles en su país de origen A los beneficios imponibles conseguidos en el país B si esos últimos se reinvierten allí. Tales disposiciones constituyen un incentivo para invertir en el país B y una especie de trato preferencial para ese país. Otra modalidad parecida de trato preferencial (equivalente a una subvención) consiste en conceder al inversionista X el mismo derecho a evitar la tributación, en el país de origen A, de los beneficios obtenidos en el país receptor B aun cuando X deba pagar unos impuestos muy bajos o nulos en el país B.

³⁶ Véase Americo Beviglia Zampetti y Tobjörn Fredrikson, "The development dimension of investment negotiations in WTO: challenges and opportunities" en *Journal of World Trade*, 4 (3), junio de 2003.

para crear vínculos intersectoriales entre las pequeñas y medianas empresas de esos países, con un apoyo especial a las PYMES que decidieran unir sus fuerzas con otros socios extranjeros³⁷.

CONCLUSIÓN

60. Es una idea generalmente aceptada que los beneficios previstos a nivel mundial de resultados del Programa de Doha para el Desarrollo harán posible la financiación de las respuestas internacionales a los efectos negativos de la erosión de las preferencias y es de esperar que eso ocurra mediante la generación de nuevos recursos y no mediante una utilización diversa de los recursos ya existentes. Sin embargo, los beneficios resultantes a nivel mundial de la liberalización del comercio quizás no se materialicen en muchas comunidades que se ven afectadas por la erosión de las preferencias. En el caso de las exportaciones de prendas de vestir, los efectos de la reciente eliminación de contingentes, combinados con la erosión de las preferencias de resultados de la reducción de los aranceles NMF, plantean un problema de una magnitud sin precedentes a grandes segmentos de la población de los PMA.

61. Los debates en curso acerca de la utilización de las preferencias comerciales deberían inducir a los países que conceden las preferencias a intentar mejorar las normas de origen y reducir otros obstáculos al comercio. Sin embargo, si bien siempre es posible profundizar en las preferencias comerciales unilaterales, el fomento de la capacidad de producción sigue siendo en último término la única respuesta estructural a la necesidad de remediar la erosión de las preferencias en los PMA. La exploración de preferencias relacionadas con la oferta, en particular modalidades de fomento de la inversión extranjera directa en los PMA, debería considerarse una opción por lo menos tan importante como el objetivo inmediato de hacer el mejor uso posible de las preferencias existentes.

62. El Marco Integrado para la asistencia en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados podría facilitar la adopción de medidas internacionales para determinados países en estos dos frentes simultáneos. Podrían explorarse nuevas vías para hallar modalidades alternativas de tratos especiales mediante una intensificación de la labor en dicho Marco Integrado. Es necesario encontrar toda una serie de modalidades de trato especial que se consideran vitales para cualquier PMA ante la actual erosión de las preferencias, tanto dentro como fuera del ámbito de comercio multilateral. Se ha sugerido que el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC constituye un instrumento adecuado para llegar a comprender mejor las medidas que podrían adoptar los países desarrollados para lograr que dé sus frutos el trato especial concedido a los PMA.

³⁷ Véase T. de Velde, "Promoting TNC-SME linkages: the case for a global business linkage fund", ODI, 2002.