

Los Países Menos Adelantados ante la Ronda del Milenio de la OMC

Javier Oyarzun de Laiglesia¹

En el marco de la OMC se han dividido los países en dos grupos: los países en desarrollo propiamente dichos (PED) y los países menos adelantados (PMA). En este artículo se estudian las características socioeconómicas de los PMA y las reformas que han llevado a cabo en estos últimos años, y se analiza el papel que ejerce el comercio exterior en el desarrollo de estos países. En relación con la OMC, se estudia la incidencia que han tenido para los PMA los acuerdos de la Ronda de Uruguay y se analiza la posición de estos países en la nueva ronda de negociaciones de la OMC. El proceso de globalización requiere que la OMC asuma un papel de redistribución de la renta a nivel mundial

Palabras clave

Desarrollo, comercio internacional, GATT, OMC, países en desarrollo menos adelantados, política comercial.

¹ Profesor Titular del Departamento de Economía Internacional y Desarrollo de la FCCEE de la UCM

1. Introducción

Con la firma del Acta Final en la Conferencia de Marrakesh (abril de 1994) concluyó la Ronda Uruguay del GATT. Bajo el paraguas de un nuevo organismo internacional, la Organización Mundial de Comercio (OMC), se inicia una nueva etapa en el sistema de comercio internacional. En la Ronda Uruguay (RU) se alcanzaron numerosos Acuerdos que, por un lado, modificaron las normas del GATT y, por otro, regularon sectores y otras cuestiones ligadas al comercio que, hasta entonces, estaban fuera del ámbito del GATT. En el contexto de una creciente globalización y dada la profunda reforma registrada en uno de sus pilares (el sistema de comercio internacional), en este trabajo nos hemos interesado por la situación en la que quedan y las posibilidades de desarrollo que tienen los países más pobres del mundo en el marco de la OMC.

Una de las innovaciones introducidas en la OMC ha sido la división de los países en desarrollo en dos grupos: los países en desarrollo (PED) propiamente dichos y los países menos adelantados (PMA). Hasta 1995, el GATT solo distinguía entre países industriales y países en desarrollo. Esta distinción no se fundaba en ningún criterio objetivo: cada país manifestaba el status que deseaba tener. La adscripción al grupo de los países en desarrollo permitía beneficiarse del denominado *Trato Diferenciado y Más Favorable*. Las ventajas del *Trato Diferenciado* se expresaban en la aplicación de algunas excepciones a los principios y normas del GATT; sin embargo, no eran automáticas e incondicionales en el acceso a los mercados de los países desarrollados (PD) porque este dependía de la aplicación (unilateral) de las preferencias por los PD.

El principio de *Trato Diferenciado y Más Favorable* tiene una larga historia que conviene resumir. Los dos principios fundamentales del sistema GATT son el *Principio de no discriminación* y el *principio de reciprocidad*. De acuerdo con el primero, todo país miembro del GATT debe dar igualdad de trato a las importaciones procedentes de los restantes países miembros. El principio de no discriminación se completaba con dos cláusulas; la primera extendía el principio de no discriminación al ámbito nacional (cláusula de Trato Nacional: no se puede discriminar entre los productos nacionales y los productos GATT, salvo en el arancel); la segunda introducía expresamente la obligatoriedad de dar el máximo de preferencia a las importaciones procedentes de países GATT (cláusula de Nación Más Favorecida -NMF-). El *Principio de Reciprocidad* establece que toda concesión² realizada por un país miembro (que, por la cláusula NMF, se extiende automáticamente a todos los países GATT) debe ser correspondida por los países beneficiarios (los que exportaban al país que realiza la concesión) con una concesión *sustancialmente equivalente*. Aunque estos dos principios son defendibles cuando quienes los asumen están en un plano de igualdad, no lo son cuando la desigualdad entre las partes es patente. Surge así el argumento de que "el trato igual sólo es posible entre iguales" y que, en presencia de desigualdad, debe establecerse una *discriminación positiva* a favor de los débiles. Este planteamiento llevó a los países en desarrollo miembros del GATT a solicitar, desde los primeros años del Acuerdo General, un trato preferencial en el sistema; es decir, establecer una excepción a los principios mencionados. La inclusión de una excepción a los principios del GATT no era ninguna novedad pues ya existían precedentes, algunos de ellos incluidos expresamente en el propio articulado del Acuerdo³.

² Se entiende por "concesión" la reducción de un obstáculo existente a la importación. Por ejemplo, la reducción del tipo arancelario o la cuota aplicados a la importación de un producto o grupo de productos.

³ Por ejemplo, la aceptación de los Acuerdos Comerciales Regionales (Acuerdos de Libre Cambio y Uniones Aduaneras) en el artículo XXIV del GATT.

El primer éxito de los países en desarrollo en lograr lo que más tarde se denominaría *Trato Diferenciado y Más Favorable* se alcanzó en 1954 con la modificación del artículo XVIII (apartados B y C), que reducía las condiciones necesarias para aumentar la protección debido a problemas de balanza de pagos o a necesidades de industrialización. En 1965, el Acuerdo General incorporó una nueva sección (artículos XXXVI-XXXVIII) que, fundamentalmente, recomendaba la no reciprocidad en las negociaciones comerciales entre países desarrollados y en desarrollo⁴. Finalmente, en 1979, se adoptó una *Decisión*, popularmente conocida como *Cláusula de Habilitación*, que incluía la expresión *Trato Diferenciado y Más Favorable*, establecía la no reciprocidad y autorizaba la discriminación positiva a favor de los PED. La *Cláusula de Habilitación* legitimó el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y otras excepciones a los principios y la normativa del GATT⁵. En síntesis, el *Trato Especial y Diferenciado*⁶ se convertía, de facto, en un principio adicional del GATT.

La Ronda Uruguay del GATT ha sido la más larga y compleja de las Rondas celebradas en el periodo GATT (1947-95). Por dos razones: la primera, el gran número de países miembros (más de cien) ; la segunda: los ambiciosos objetivos de los países industriales. En un trabajo anterior (Oyarzun, 2000) resumí la Ronda Uruguay como una negociación con dos ejes principales: norte-sur y norte-norte. En el primer eje se observaba una confluencia de intereses entre los países industriales, opuestos a los intereses de los PED. En el segundo eje se expresaba la divergencia de intereses en algunos temas entre países industriales. Nos interesa aquí el resultado de la negociación en el primer eje. Los Países desarrollados (PD, en adelante) coincidían en la necesidad de que el GATT regulara determinados aspectos de la economía internacional que estaban fuera de su ámbito de competencia: el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual. Los PED se opusieron, desde la Declaración de Punta del Este, a este objetivo: consideraban, con razón, que tenían poco que ganar y bastante que perder. La razón es clara: en servicios apenas disponen de ventajas comparativas; los productos nuevos y las marcas son, prácticamente, un monopolio de los PD. Por ello, la regulación de estos temas traería, a corto plazo, más costes que beneficios. En tales condiciones, los PD estaban forzados a hacer concesiones suficientes en contrapartida a la aceptación de la regulación de los nuevos temas. Las concesiones, reflejadas en el Acta final de la Ronda Uruguay, fueron de índole diversa. En primer lugar, tuvieron un carácter sistémico. La OMC ha incorporado un Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que resuelve los conflictos entre países de un modo más transparente y, sobre todo, equitativo. La obligatoriedad de aceptar los dictámenes de los *Grupos especiales* ha potenciado la función judicial del sistema y fortalecido la posición de los países más débiles. De hecho, desde 1995, en más de una tercera parte de los litigios planteados ante el OSD, un PED figura como demandante⁷. En segundo lugar, afectaron a ciertos principios y normas. En cuanto a los principios, se mantuvo el *Trato Especial y Diferenciado* para los PED pero se modificó su forma de aplicación y se introdujo una distinción entre los países en desarrollo. Si bien la nueva forma de aplicación no puede considerarse una concesión de los PD, supone un avance en la racionalización del mismo. En cuanto a la distinción introducida entre los PED (PED y PMA), representa un primer paso en el reconocimiento, por parte de la

⁴ Esta sección también solicitaba a los países desarrollados que redujeran el escalonamiento arancelario y las barreras comerciales a los productos exportados por los PED.

⁵ Por ejemplo, los Acuerdos Comerciales Regionales entre PED no estaban sometidos a las condiciones impuestas en el art. XXIV.

⁶ Aunque la expresión utilizada en los documentos del GATT/OMC es *Trato Diferenciado y Más Favorable*, en la literatura especializada se ha impuesto la expresión *Trato Especial y Diferenciado*. Por ello, emplearemos, en lo sucesivo, esta última expresión.

⁷ Lo que no sucedía durante el periodo GATT. En otro sentido, cabe destacar el creciente número de litigios planteados en el OSD entre PED.

OMC, de que la *discriminación positiva* debe ser aplicada con una mayor intensidad a ciertos países. Por lo que se refiere a la reforma de normas, lo más significativo ha sido la prohibición de los *Acuerdos de autolimitación de exportaciones* cuyos destinatarios eran crecientemente PED. Con ello, se cierra un mecanismo de protección que desvirtuaba los principios del sistema y perjudicaba notablemente a los PED. En tercer lugar, las concesiones más conocidas: las que liberalizan dos sectores de especial interés para los PED (textil y agrícola). La eliminación, en 10 años, del *Acuerdo Multifibras* permitirá a muchos PED aumentar su exportación de productos textiles al área OCDE. El Acuerdo sobre Agricultura, por su parte, supone el inicio de la aplicación de los principios y normas a un sector que había quedado excluido, de facto, del GATT.

A cambio de estos resultados, los PED tuvieron que hacer importantes concesiones. Las dos principales: aceptar los Acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) y sobre el Comercio de Servicios (GATS).

En este trabajo he querido analizar los aspectos que estimo más relevantes para entender los efectos económicos de la pertenencia de los PMA a la OMC y, a partir de ello, analizar la posición que dichos países han de defender ante esta organización para extraer el máximo beneficio para su desarrollo económico. El artículo está estructurado en 6 secciones. En la sección 2, se estudian las principales características socioeconómicas de los PMA y las reformas económicas que han llevado a cabo en los últimos años; en la sección 3, se analiza el papel que ejerce el comercio exterior en el desarrollo de las economías de los PMA; en la sección 4, se estudia la incidencia que han tenido para estos países los Acuerdos de la Ronda Uruguay; por último, en la sección 5, analizo la posición que los PMA han de mantener ante el inicio de una nueva ronda de negociación en la OMC y formulo propuestas. El trabajo finaliza con las conclusiones.

2. Los Países Menos Adelantados: principales características.

2.1 La constitución del grupo de los Países Menos Adelantados.

Los Países Menos Adelantados (PMA) son los países más pobres del mundo. A mediados de los 60, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la existencia de un conjunto de países que se caracterizaban no sólo por su extrema pobreza sino también por una casi absoluta carencia de recursos humanos, institucionales y económicos. En 1968, la UNCTAD adoptó la primera Resolución sobre los Países Menos Adelantados (PMA). Tres años más tarde, en 1971, fue elaborada la primera lista de PMA, que incluía 24 países. Los criterios iniciales para definir un país como PMA fueron: PIB per/cápita, participación de las manufacturas en el PIB y tasa de analfabetismo en la población adulta.

Con el tiempo, los criterios para definir la categoría de PMA fueron perfeccionándose. En la actualidad, son considerados PMA los países que cumplen tres criterios: a) un PIB per/cápita inferior a 800\$; b) extrema debilidad de recursos humanos; c) bajo nivel de diversificación económica⁸. Para dejar de ser PMA es necesario dejar de cumplir dos de los tres criterios mencionados. En la actualidad, hay 48 PMA⁹ y tan sólo uno ha dejado de serlo

⁸ La debilidad de recursos humanos se mide mediante un índice compuesto (Índice de calidad de vida aumentada) que recoge indicadores de esperanza de vida al nacer, consumo de calorías per/cápita, asistencia a educación primaria y secundaria y tasa de analfabetismo en la población adulta. El nivel de diversificación económica se mide mediante un índice compuesto basado en la cuota de las manufacturas en el PIB, el porcentaje de empleo en la industria, el consumo energético per cápita en actividades comerciales y el índice de concentración en la exportación de mercancías.

⁹ Los 48 Países Menos Adelantados son (subrayados: los que son miembros de la OMC; *: los que están negociando el acceso a la OMC; **: los PMA que son observadores ante la OMC):

(Bostwana, en 1994). Los 48 PMA, con una población conjunta de 614 millones de habitantes, se localizan en: África Subsahariana (33), Asia (9), Pacífico (5) y Caribe (1). 9 de los países son islas, la mayor parte muy pequeñas.

La creciente preocupación de Naciones Unidas por los PMA desembocó en la 1ª Conferencia sobre PMA, celebrada en París en 1980. En la misma, se aprobó un Plan de Acción para los PMA durante la década de los 80. El plan contenía líneas de actuación a nivel nacional, complementadas con medidas de apoyo internacional. A pesar de la aplicación, en muchos de los países, de importantes programas de reforma económica y del apoyo prestado por algunos países en materia de ayuda, deuda y comercio, la situación de los PMA, en su conjunto, empeoró durante los años 80. Para analizar la situación y buscar nuevas soluciones, en 1990 se celebró, nuevamente en París, la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre PMA. El resultado de la Conferencia fue la Declaración de París y el Programa de Acción para los PMA en los 90s. En ellos se establecieron los principios de *responsabilidad compartida y asociación reforzada* y unos mecanismos de seguimiento y control del plan¹⁰. En mayo de 2001 se celebrará, en Bruselas, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA.

2.2 Características socioeconómicas

Los resultados económicos de los PMA en la década de los 90 (UNCTAD 2000a) han vuelto a ser totalmente insatisfactorios. Aunque la tasa de crecimiento del PIB per/cápita ha registrado un valor positivo (en los 80 fue negativo: -0.1% anual), este ha sido muy bajo (0.9%) y, si se excluye Bangladesh, mínimo (0.4%). Por añadidura, sigue creciendo la diferencia entre el nivel de desarrollo de los PMA y el resto de los PED: el 70% de los PMA registró un crecimiento inferior a los PED (excluidos los PMA).

El crecimiento de los PMA ha sido desigual y muy inestable. Desigual porque, en los 90, 15 países han registrado una tasa de crecimiento del PIB per/cápita superior al 2%, 10 entre el 0.1% y el 2% y el resto, 22 países, tasas de crecimiento negativas. Entre estos últimos, 11 han registrado tasas negativas superiores, en valor absoluto, al -3% anual. En síntesis, el 45% de los PMA registró tasas de crecimiento negativas o estancamiento. En la gran mayoría de los países, el crecimiento ha sido altamente inestable (fuerte desviación respecto a la media). La inestabilidad deriva de un crecimiento muy bajo (muchas veces negativo) en 1990-94 y bastante superior, en algunos países, en el segundo quinquenio de la década. Aunque intervienen diversos factores en el crecimiento de los PMA, se observa una clara correlación con la evolución de los términos de intercambio. Así, el periodo de prolongada recesión coincide con un deterioro del 12% en la relación real de intercambio (RRI) y el periodo posterior de crecimiento positivo se asocia a una mejora del 6% de la RRI. En 1998-99, una brutal caída de la RRI (-30%) ha afectado a los PMA exportadores de productos primarios (la inmensa mayoría; algunos PMA de Asia, en particular Bangladesh, exportan manufacturas - sobre todo, productos textiles-). Un segundo factor, crucial para el crecimiento de los PMA,

Afganistán, Angola, Bangladesh, Benín, Bhutan**, Burkina Faso, Burundi, Camboya*, Cabo Verde*, Chad, Comoras, Eritrea, Etiopía**, Gambia, Guinea, Guinea Bissáu, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Laos*, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal*, Níger, República Centroafricana, República Democrática de Congo, República Unida de Tanzania, Ruanda, Samoa*, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán*, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu*, Yemen**, Yibuti, Zambia

¹⁰ Reuniones del Grupo Consultivo del Banco Mundial y mesas redondas del PNUD.

es la ayuda y la financiación internacional. En este terreno, la situación ha empeorado: a) la Ayuda Oficial al Desarrollo de los PMA (en términos per/cápita) se ha reducido, desde 1990, un 45%; se sitúa, en la actualidad, en los niveles de principios de los 70¹¹. b) El 70% de los PMA tiene un nivel de deuda externa insostenible.

Naturalmente, el estancamiento de los PMA en las dos últimas décadas se ha traducido en escasos resultados en términos de indicadores de desarrollo humano (salud, educación). En este campo, sigue aumentando la diferencia con el resto de los PED. Las previsiones de la UNCTAD sobre el crecimiento económico de los PMA son desalentadoras: en 2015, estima que sólo un PMA más franqueará el umbral de los 900 \$ de renta per/cápita¹², cuatro países alcanzarán esta cifra en 25 años, diez entre 25 y 100 años y veintiuno tardarán más de 100 años en lograrlo. En indicadores de desarrollo humano, las expectativas no son mejores.

Desde un punto de vista estructural, los PMA se caracterizan por ser economías con graves carencias en todos los ámbitos: infraestructuras, educación, sanidad, Administración, diversificación productiva, empresariado, instituciones. Frecuentemente, existen conflictos étnicos que degeneran en guerras civiles. Las tasas de crecimiento demográfico son excesivas¹³. La localización geográfica, muchas veces mediterránea o insular, dificulta y encarece el transporte¹⁴. Todas estas carencias y problemas añadidos requieren de medidas diversas. Evidentemente, una aceleración de la inversión en los ámbitos señalados es primordial. Sin embargo, el bajo nivel de la renta reduce la capacidad de ahorro interno y obliga a acudir a la financiación internacional.

2.3 Las reformas impulsadas por el FMI (UNCTAD 2000a)

Los primeros préstamos para el ajuste estructural, promovidos por el Banco Mundial a principios de los años 80, apenas afectaron a los PMA. En estos países, el proceso de reformas ligadas a préstamos de organismos multilaterales se inicia en 1986 con la creación, por el FMI, del Servicio para el Ajuste Estructural (SAE); en 1987, el programa del FMI es sustituido por el Servicio Reforzado para el Ajuste Estructural (SRAE). En el marco de estos programas, los PMA podían obtener préstamos en condiciones preferenciales condicionados a la puesta en marcha de un programa trienal de reformas, con revisiones anuales. La importancia de estos préstamos no derivaba sólo de la financiación privilegiada que otorgaban; también del acceso que proporcionaban a otras fuentes de financiación oficiales. Además, eran condición necesaria para renegociar la deuda en el club de París y para obtener recursos de muchos países e instituciones donantes. En 1999, el SRAE ha sido sustituido por un nuevo programa, el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (SCRCP).

Dos eran los objetivos de los programas SAE y SRAE: a) fomentar el crecimiento y elevar el nivel de vida; b) aumentar la viabilidad externa de las economías de los PMA. Este segundo objetivo deriva, en primera instancia, de la presencia de un déficit crónico por cuenta corriente y su necesaria financiación.

Las economías de los PMA se encuentran atrapadas en un círculo de pobreza. La escasez del ingreso impide un ahorro suficiente y, en consecuencia, un nivel de inversión

¹¹ En cambio, han aumentado ligeramente los flujos de capital privado, aunque se han concentrado en unos pocos PMA. Teniendo en cuenta la entrada de capital privado, la reducción de la financiación internacional a largo plazo ha sido del 30%.

¹² En 2000, ya tenían una renta per/cápita superior a los 900\$ cinco PMA: Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Maldivas, Samoa y Vanuatu)

¹³ La tasa de crecimiento demográfico proyectada para los PMA hasta el 2015 (2.2%) duplica la tasa de crecimiento proyectada de la población mundial.

¹⁴ Los costes de transporte de los PMA de África sin litoral alcanzan el 30-40% del valor CIF de sus exportaciones; el coste de transporte promedio de las exportaciones de los PD es del 4% del valor CIF (el 7% de las exportaciones de los PED).

mínimo para salir del círculo. En ese contexto, las ingentes necesidades de gasto provocan un importante déficit público (difícil de reducir ante la limitación de los ingresos públicos). El desequilibrio macroeconómico se cierra con un inevitable déficit corriente: el exceso de gasto público e inversión sobre el ahorro y el ingreso público genera una necesidad de financiación que sólo puede venir del exterior.

En este marco, el recurso a los programas del FMI se hace inevitable. La única manera de salir del círculo de pobreza es mediante una inversión sostenida que permita lograr mayores tasas de crecimiento. Una senda de crecimiento continuo permitiría mayores niveles de renta, por lo tanto de ahorro e inversión, mayores ingresos y gastos públicos y mejor acceso al mercado financiero internacional.

A mediados de los 80, la mayoría de los PMA se encontraban con un nivel considerable de deuda externa, buena parte de ella contraída con organismos multilaterales. La estrategia de ajuste del FMI contemplaba dos tipos de medidas. Por un lado, un plan de ajuste interno que frenara la demanda y mejorara la oferta. Por otro, la provisión de recursos internacionales que permitieran financiar el déficit corriente y, en parte, la inversión interna.

El diagnóstico del FMI es suficientemente conocido: los problemas estructurales de los PMA (y de los PED, en general) eran consecuencia de las pasadas políticas intervencionistas y proteccionistas frente al exterior. El exceso de intervencionismo del Estado y el desarrollo introvertido habían minimizado el papel del mercado como emisor de señales y asignador de recursos. En tales condiciones de distorsión, la receta del FMI contemplaba: a) reducir los desequilibrios macroeconómicos a través del ajuste del tipo de cambio (depreciación o devaluación) y la reducción del gasto público (para reducir el déficit público); b) aumentar la competencia y el juego del mercado a través de la liberalización del comercio exterior y del sector financiero y la reducción de la intervención del Estado en la fijación de precios (micro y macroeconómicos), la producción y la distribución; c) privatizar empresas públicas y reformar la Administración, para paliar el déficit y aumentar la eficiencia del sector público. El efecto esperado de tales medidas era una mayor estabilización de la economía (menor inflación y déficit público), aumento del ahorro (y la inversión) y mejora de la eficiencia. Todo ello impulsaría el crecimiento y un mayor equilibrio de las cuentas con el exterior.

Desde 1988, 33 de los 48 PMA han aplicado un programa SAE/SRAE. Los países que no lo hicieron fue, casi siempre, por no ser candidatos al mismo (nivel de renta demasiado elevado, situación de guerra o sanción internacional).

Los 33 países que han aplicado los programas del FMI han reformado intensamente sus políticas e instituciones. En varios campos las reformas realizadas por los PMA han sido más profundas que en los restantes PED. La mayor intensidad de las reformas se ha producido en la liberalización de los precios (en particular, de los productos e inputs agrarios), del comercio exterior (en especial, la eliminación de las cuotas a la importación) y de la repatriación de rentas (beneficios, dividendos) y capital extranjeros. También ha habido cierta liberalización en los precios macroeconómicos (reforma del sistema cambiario y liberalización de los tipos de interés). En el sector financiero y las privatizaciones, la reforma ha sido menor. Y se ha avanzado poco en la reducción del déficit público.

La UNCTAD considera que, en términos generales, la tasa de crecimiento ha aumentado en los PMA tras la aplicación de las reformas, aunque en los seis primeros años de aplicación la mejora ha sido mínima. Sin embargo, el Informe de la UNCTAD señala la dificultad de inferir una relación de causalidad (reformas → aumento del crecimiento). En cualquier caso, los resultados han sido bastante dispares e insuficientes. Se destaca la existencia de una correlación positiva entre el aumento de la inversión (que estimula la exportación) y la reducción del ratio deuda/PIB. También entre la evolución de los términos de intercambio y la tasa de crecimiento (mejora de la RRI → aumento del crecimiento). El

Informe llama la atención sobre los efectos catastróficos de la interrupción de los programas (por incumplimiento de los compromisos): no sólo pierde el PMA la financiación privilegiada del FMI sino, casi siempre, la de otras instituciones multilaterales y países donantes, lo que provoca una grave crisis.

El Informe aporta tres conclusiones: 1) muchos PMA han efectuado profundas reformas económicas: en dichos países, el entorno económico es en la actualidad mucho más liberal que a finales de los 80. 2) El principal factor dinamizador de los programas del FMI ha sido la provisión de recursos a bajo coste, lo que ha aliviado la restricción exterior y permitido mantener las importaciones (con el consiguiente efecto positivo sobre la producción y el consumo). El control de la inflación y la reducción de las distorsiones macroeconómicas (a menudo ligadas a tipos de cambio sobrevaluados) han aumentado la estabilidad económica y mejorado las perspectivas de crecimiento. 3) Sin embargo, las reformas no han tenido en cuenta los problemas estructurales de los PMA, la carencia de empresarios y de capacidad productiva, y la fragilidad de las instituciones de mercado, que limitan de forma aguda la respuesta de la economía a los incentivos promovidos por las reformas. Por ello, el nuevo marco no ha permitido lograr tasas de crecimiento suficientes para entrar en una espiral virtuosa: mayor ahorro, mayor inversión, mayores exportaciones, mayor crecimiento. Los PMA siguen dependiendo en exceso de la coyuntura internacional (de la demanda de sus exportaciones, que afecta a la RRI, y de la financiación y donación internacionales). La UNCTAD considera que los programas del FMI han confiado en exceso en la terapia del mercado, obviando la situación de partida de los PMA. Si bien eran (y serán) necesarias mayores dosis de mercado, para que éste funcione son imprescindibles instituciones que lo regulen eficientemente y mayores capacidades técnicas y de gestión. En definitiva, es preciso establecer una plataforma para el desarrollo mediante inversiones públicas en diversos campos (educación, salud, Administración pública, infraestructuras). Para ello, la UNCTAD considera necesario un Nuevo Pacto (New Deal) en los Organismos Multilaterales cuyas líneas de actuación deberían ser: 1) reorientar las políticas nacionales en los PMA para desarrollar la capacidad productiva, la competitividad internacional y la diversificación económica; 2) aumentar la ayuda y la financiación internacionales; 3) establecer sistemas de asociación para la elaboración de los programas de ayuda que otorguen a los PMA un mayor control en su diseño (agenda y proyectos) y ejecución; 4) aliviar la deuda (a través, parcialmente, de su condonación); 5) aumentar la coherencia sistémica de los planes (en particular entre los programas de ayuda y de alivio de la deuda).

3. El papel del comercio exterior en el desarrollo de los PMA

La creciente globalización de la economía afecta a los PMA. Como hemos visto en la anterior sección, los PMA no han salido beneficiados por la globalización: el aumento de la competencia no beneficia a todos (al menos a corto y medio plazo). En las economías industriales, hay segmentos de la población que resultan expulsados del mercado y quedan excluidos o marginados. Otros segmentos resultan perjudicados en sus condiciones laborales y en su renta. La causa es la mayor competencia: al liberalizarse, de forma progresiva, el mercado nacional y el internacional, el número de competidores aumenta. Y muchas empresas deben cerrar o reajustar sus plantillas. En cierto sentido, el efecto de la globalización **dentro** de los países desarrollados (PD) tiene semejanza con lo que ocurre **entre** los PD y los PMA. La mayor competencia aumenta las dificultades de las empresas de los PMA en su propio mercado y en el mercado internacional. La escasa capacidad y diversificación productivas reduce el campo de la ventaja comparativa de los PMA a una gama mínima de productos. Por ello, la cuota de la exportación conjunta de los PMA en la exportación mundial es mínima (0.4% en los años 90).

La estructura productiva de los PMA (UNCTAD 2000b) descansa en el sector primario. El sector agrícola representa entre el 30% y el 60% del PIB (y da empleo a una proporción de la población aún mayor) en la mayoría de los PMA. En algunos PMA, la minería es el principal recurso exportable¹⁵. Otros países han desarrollado, en los últimos años, la industria manufacturera, básicamente la textil y la de transformación de alimentos¹⁶. Por último, en algunos PMA (sobre todo las islas) ha crecido el sector de servicios de exportación (turismo y transporte asociado).

La estructura del comercio exterior de los PMA refleja su estructura económica interna y sus ventajas comparativas. Con la salvedad de algunos países, son países exportadores de productos primarios, sobre todo agrarios, e importadores de manufacturas (bienes de consumo y de capital). En la mayoría de los países, la exportación está muy concentrada: uno o dos productos (agrícolas o minerales) generan más del 50% de los ingresos de divisas. En algunos países (Bangladesh¹⁷, Benin, Lesotho y, en menor medida, Haití y Laos) ha aumentado notablemente, en los últimos años, la participación de las manufacturas, sobre todo textiles, en la exportación. Por último, 12 PMA, principalmente insulares, se han especializado en turismo (genera más del 50% de sus ingresos de divisas).

De acuerdo con la teoría liberal del comercio internacional, los países exportan para poder importar. Si este precepto puede ser cuestionable para los países industrializados, resulta válido para los PED y, más aún, los PMA. Como veíamos en la anterior sección, las carencias de estos países son abrumadoras. Para salir del círculo de pobreza deben realizar ingentes inversiones en diversos terrenos. Muchas de estas inversiones se expresan en la creación de una infraestructura material que requiere bienes de capital. Dada la incapacidad, a corto plazo, de producirlos en el territorio nacional, es preciso importarlos. Pero para importar, evitando la trampa de la deuda, hay que exportar. De ahí que la orientación extrovertida del desarrollo económico resulte inevitable en los PMA. Sin embargo, la especialización en productos primarios para la exportación debe combinarse con la puesta en marcha de un proceso de industrialización, que diversifique la producción y reduzca la dependencia del exterior.

La teoría del comercio internacional indica que los países pequeños deben ser abiertos porque los mercados nacionales son demasiado estrechos para producir en gran escala (y obtener economías internas y externas). Esta conclusión debe ser matizada, para los PMA, respecto a la apertura; esta tiene dos vertientes: la exportación y la importación. La apertura hacia el mercado internacional de exportación es inevitable (por la necesidad de divisas y las economías de escala); la segunda es necesaria (es necesario importar bienes de consumo y de capital) pero debe ser más gradual: para proteger la industria incipiente y para generar ingresos públicos (aranceles). El planteamiento expuesto es tradicional: la teoría del proteccionismo comercial tiene su mejor argumento en la *industria naciente*¹⁸. La situación de desigualdad entre PD y PED es la que ha legitimado, en el GATT/OMC, el principio del *Trato Especial y Diferenciado*. El principio ha sido aplicado a las dos caras del comercio. En la exportación, permitiendo un acceso preferencial a los mercados de los PD, esencialmente a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Por el lado de la importación, aceptando la no reciprocidad y permitiendo la existencia de barreras a la importación más altas (aranceles y cuotas) y mayores facilidades para aplicarlas en situaciones de crisis (Balanza de Pagos) o de industrialización.

¹⁵ Cobre en la República Democrática del Congo y Zambia, diamantes en 5 PMA de Africa, petróleo en 5 PMA de Africa y 2 de Asia.

¹⁶ Estos dos subsectores de la industria representan el 70% de la producción industrial de los PMA. En relación al PIB, la industria representa el 11% del PIB de los PMA (frente al 23% en el conjunto de los PED).

¹⁷ Bangladesh es signatario del AMF. En 15 años ha logrado que la exportación de productos textiles genere más del 70% de sus ingresos por exportación.

¹⁸ Todos los países han protegido su industria naciente de la competencia de los países más industrializados. El argumento tiene sus raíces en el mercantilismo y fue desarrollado, en el S. XIX por Hamilton, List y Stuart Mill y, en el S.XX, por Singer y Prebish, fundamentalmente.

La mayoría de los PMA son exportadores de productos agrarios. Como señala la UNCTAD (1999 a), el desarrollo de un sector exportador de productos primarios ha sido la mejor herencia que dejó el periodo colonial. Sin embargo, la enorme dependencia de estos productos hace muy vulnerables a estos países. Por el lado de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta, porque la producción depende a menudo de factores no controlables (condiciones climáticas) y es poco, o nada, diferenciada respecto a la de países similares. Por el lado de la demanda, porque las elasticidades demanda-renta y demanda-precio son bajas. Esto es, la demanda crece poco, tanto cuando aumenta la renta como cuando disminuyen los precios. Ambas características son muy negativas: la primera expresa que son productos de demanda débil; la segunda, que la bajada de precios (sea por exceso de oferta, por aumento de la productividad o por la depreciación de la moneda de los países exportadores), tendrá poca incidencia sobre el ingreso en divisas de la exportación¹⁹. Además, como señalaron Singer y Prebish²⁰, los PD sustituyen crecientemente los productos primarios naturales por productos químicos. El conocido resultado de estos autores es el *deterioro secular de la RRI* de los PED. Es decir, el precio de los productos primarios (exportados por los PED) aumenta menos (o disminuye más) que el precio de los productos industriales (exportados por los PD)²¹.

A las características mencionadas hay que añadir otras, igualmente negativas para la exportación de los PMA: 1) La inestabilidad de la oferta de numerosos productos agrícolas exportados por los PMA hace muy volátil su precio; 2) Los mercados de destino de la exportación (los PD) están muy alejados, lo que aumenta los costes de transporte (y reduce el margen de beneficio; véase nota 13); 3) los PD siguen practicando *el escalonamiento arancelario*: cuanto mayor valor añadido tiene un producto (elaborado a partir de productos naturales), mayor es el arancel que se le aplica. Esta política comercial de los PD (destinada a proteger las industrias de transformación²² nacionales) obstaculiza la industrialización de los PED; 4) muchos PMA son de pequeña dimensión geográfica y tienen poca tierra cultivable: no pueden producir a gran escala (y registrar economías internas) y tienen dificultad para competir en precio con otros PED de mayor tamaño.

Un estudio reciente del Subcomité sobre PMA de la OMC (OMC 2000a) ha analizado el acceso al mercado internacional (PD y PED) de la exportación de 28 PMA miembros de la OMC (sobre 29). El estudio distingue 4 grupos de productos: agricultura, pesca, combustibles-minerales-productos forestales, manufacturas. Del estudio se desprenden las siguientes conclusiones²³:

1. 11 de los 28 PMA (39%) estudiados exportan algún tipo de producto manufacturado.
2. Los tipos arancelarios efectivamente aplicados a las exportaciones de los PMA son más altos en los PED que en los PD. Esto sucede en los cuatro sectores analizados.
3. En los PD, la mayor protección arancelaria corresponde a las manufacturas. Esto es debido a que las manufacturas exportadas por los PMA (textiles, básicamente) son las más protegidas en los PD. Además, hay que subrayar que el estudio de la OMC no tiene en cuenta las barreras no arancelarios (muy elevadas en este sector por el AMF). Los PMA que exportan minerales con cierto grado de transformación (R.D. del Congo y Zambia) encuentran una protección arancelaria moderada. Los

¹⁹ El ingreso disminuiría si la elasticidad demanda-precio es menor que 1.

²⁰ H. Singer (1950), R. Prebish (1950)

²¹ La ONU realizó, en 1949, un estudio sobre la evolución del precio relativo productos primarios/ productos industriales en el periodo 1870-1948: los resultados del estudio (en los que se inspirarían Singer y Prebish), mostraban una tendencia decreciente de ese precio relativo. Desde 1950, la tendencia no ha variado, como lo demuestran los Informes anuales de la UNCTAD.

²² Industrias agroalimentarias (café, cacao, té, frutas, etc.), industrias de transformación de metales (cobre, estaño, etc.)

²³ El análisis realizado cubre el 90-95% del valor total de la exportación de los 28 países.

aranceles aplicados en los PD a los combustibles, minerales y madera son muy bajos (o nulos).

4. En los PED, la mayor protección corresponde también a las manufacturas (pero más alta que en los PD). Sin embargo, a menudo, la protección de las importaciones (procedentes de los PMA) de productos agrícolas o de la pesca son casi tan elevadas como las de manufacturas. El sector menos protegido es, como en los PD, el de combustibles...
5. El grado de preferencia arancelaria otorgado por los PD es bastante mayor que el de los PED. Para cierto número de productos exportados por los PMA a los PD el grado de preferencia (respecto al trato de Nación Más Favorecida -NMF-) es significativo. En algunos casos, el arancel en el mercado de destino es igual a cero (franquicia)²⁴.

El Estudio hace dos precisiones importantes: a) el único indicador de acceso al mercado empleado en el estudio es el arancel promedio (en cada grupo de productos); no se han tenido en cuenta las restricciones cuantitativas; b) la muestra puede estar sesgada: muchos productos pueden no haber sido exportados al existir un alto nivel de protección en destino (alimentos elaborados -café, té-, minerales procesados, determinados textiles). Esta segunda precisión incide en la existencia del fenómeno de escalonamiento arancelario en los PD (y los PED). En cualquier caso, los resultados del estudio son relevantes: por un lado, indican que las manufacturas exportadas por los PMA son los productos con peor acceso al mercado de los PD (y los PED); por otro, que el grado de preferencia que obtienen los productos exportados por los PMA es, a menudo, poco significativo. Finalmente, que es mejor el acceso al mercado de los PD (el principal mercado de los PMA) que al de los PED.

Junto a la acentuada fragilidad de la oferta exportadora de los PMA, hay que resaltar los problemas que surgen por la vertiente importadora. Algunos PMA son importadores netos de alimentos y otros tienen que competir con importaciones agrícolas a muy bajo precio que ponen en peligro la producción nacional. La evolución de los precios agrícolas en el mercado internacional ha estado muy influenciada, en los últimos 20 años, por las políticas agrarias de los PD. Como es sabido, la fuerte protección que la mayor parte de los países industriales ha proporcionado a su sector agrario (vía precios -precios de intervención y protección en frontera- o vía transferencia directa de renta) ha incentivado un aumento de la producción que, en muchos productos, ha originado excedentes. Y una de las fórmulas adoptadas para eliminarlos ha consistido en subvencionar su exportación. Esta política, practicada sobre todo por la UE, ha influenciado en la caída de los precios internacionales de varios productos. La caída de los precios en el mercado internacional tiene diversos efectos, algunos de ellos muy perversos para los PED. En primer lugar, representa una competencia desleal para los países que exportan esos mismos productos, o similares, sin subvención²⁵. En segundo lugar, favorece (en principio) a los países pobres que son importadores netos de alimentos. La ventaja (el bajo precio supone un menor gasto al importarlos) puede convertirse en inconveniente: el bajo precio desincentiva la producción interna y dificulta (o hace inviable) los planes de desarrollo agrarios en estos países. En tercer lugar, los bajos precios internacionales someten a una presión competitiva excesiva la producción de muchos PED

²⁴ Sin embargo, el 57% de los productos procedentes de los PMA que entran en franquicia (o con un arancel muy próximo a cero) en los PD tienen franquicia (o un tipo arancelario próximo a cero) en régimen NMF (es decir, los PMA no tienen preferencia alguna).

²⁵ En la Ronda Uruguay, el sector agrícola se convirtió en uno de los ejes principales del debate y de la negociación. El Grupo de Cairns, formado por países exportadores *eficientes* (que exportan sin subvención) de productos agrícolas presionaron, con el apoyo de EEUU, para que la agricultura fuera incluida en el sistema GATT (lo estaba, pero con tantas excepciones a las normas que, de hecho, había quedado fuera). Véase en la sección 4 el Acuerdo de Agricultura.

destinada al mercado nacional y pone en peligro el mantenimiento de la misma (y la renta de los agricultores). En consecuencia, la política agraria de los PD, además de proteger de forma desorbitada el sector agrario nacional (e impedir el aumento de las importaciones) penaliza gravemente el mercado agrícola nacional de muchos PED (más aún de los PMA).

El conjunto de argumentos presentados en los párrafos precedentes viene a corroborar las conclusiones alcanzadas en el (ya antiguo) debate sobre la relación entre crecimiento económico y apertura comercial. Hasta ahora, la teoría económica no ha sido capaz de demostrar de forma concluyente la existencia de una relación de causalidad entre apertura comercial y crecimiento económico. Tampoco los estudios empíricos destinados a medir el grado de correlación entre ambas variables han sido siempre convincentes (Ben-David, D., Nördström, H., Winters, A., 1999; Rodríguez y Rodrik, 1999). Ciertamente, la teoría económica demuestra que la reasignación de recursos que deriva de una aplicación adecuada de la ventaja comparativa permite un aumento de la productividad mundial; y la redistribución posterior de la producción a través del comercio permite ganancias (desiguales) en consumo para todos los países. También es cierto que el aumento de la productividad significa un aumento de la renta y, por lo tanto, del ahorro y la inversión. Sin embargo, lo que nos dice la teoría es que se produce un salto de nivel en la productividad mundial, no un proceso de crecimiento de la misma (lo que llevaría a un crecimiento continuo de la renta). Junto a esta teoría de carácter estático, existen también hipótesis dinámicas sobre los beneficios de la liberalización comercial (aumento de la competencia, economías de escala, estímulo a la inversión, progreso técnico). En conjunto, aunque la causalidad comercio → crecimiento no está demostrada, existen buenos argumentos para considerar que puede ser cierta.

Ahora bien, hemos visto los inconvenientes de la especialización en productos primarios para la exportación. En este sentido, la tarea de los PMA debe consistir en mantener la ventaja en los productos que actualmente exportan e ir creando nuevas ventajas comparativas, en el sector industrial y de servicios. En el sector industrial, la producción de textiles, en una primera fase, es la salida más clara (aunque problemática, como veremos). En servicios, el turismo y el trabajo en el exterior. Por ello, un objetivo fundamental de los PMA (ya emprendido por algunos de ellos) es apoyar su desarrollo económico en la diversificación de sus exportaciones. Para ello, deben contar con normas que lo amparen y permitan la búsqueda de un equilibrio entre estado y mercado, minimizando los *fallos* de ambos sistemas. Todas estas características justifican que la OMC haya otorgado un Trato Especial y Diferenciado reforzado a los PMA (aunque insuficiente, como veremos).

4. Resultados de la Ronda Uruguay para los PMA

La Ronda Uruguay ha sido la Conferencia de Negociaciones Comerciales más larga y omnicomprendiva de las ocho que ha celebrado el GATT. No es objetivo de este artículo abordar los resultados de la Ronda Uruguay²⁶, tan sólo los resultados que afectan de manera más directa a los PMA. Sin embargo, esta tarea es difícil pues una de las características de los resultados de la Ronda ha sido el carácter universal de los Acuerdos aprobados. Esto es, todos los países de la OMC quedan obligados a cumplir todos los Acuerdos²⁷.

La participación de los PMA en las sucesivas rondas del GATT ha sido mínima. En general, como muchos PED, su principal inquietud se ha centrado en conseguir que el proceso de liberalización preserve y mejore las condiciones preferenciales otorgadas por los PD (SPG

²⁶ Puede verse Oyarzun (1996 y 2000).

²⁷ Hay una sola excepción a la universalidad de los Acuerdos. Son los llamados Acuerdos Plurilaterales que obligan solamente a los países que, voluntariamente, los firman. Hay 4 Acuerdos Plurilaterales: compras públicas, productos lácteos, carne y sector aeroespacial.

y Convenio de Lomé, principalmente). Tres razones explican este comportamiento; en primer lugar, su escepticismo ante un sistema centrado en el principio de no discriminación; en segundo lugar, las escasas expectativas de poder competir en el mercado internacional en gran parte de los bienes comerciables; en tercer lugar, el enorme coste que supone una participación activa en el sistema de comercio internacional. Como señalamos en la introducción, la Ronda Uruguay ha supuesto un giro en esta actitud. La participación de los PMA ha seguido siendo limitada pero se han asociado a las iniciativas conjuntas de los PED y han logrado un Trato Diferenciado específico en muchos Acuerdos y una "Decisión sobre medidas en favor de los PMA". Sin embargo, muchas de las disposiciones de los Acuerdos a favor de los PMA carecen de medidas concretas y apelan a la buena voluntad de los PD ("best endeavour") para otorgar preferencias o ayudas. En lo que respecta a las ayudas (para cumplir los compromisos de los Acuerdos y para aumentar la participación activa de los PMA - formación de expertos en la OMC-) se han puesto en marcha algunas iniciativas si bien con resultados poco satisfactorios todavía²⁸.

De los 48 PMA, 29 son miembros de la OMC, si bien varios han solicitado el ingreso en la Organización y otros tienen el status de observadores (véase la nota 8). Los Acuerdos de la Ronda Uruguay sólo afectan, lógicamente, a los 29 países miembros. Los restantes PMA deben negociar el acceso en condiciones más duras pues, desde 1995, se aplica el artículo XXII del Acuerdo sobre la creación de la OMC²⁹.

Los Acuerdos de la Ronda Uruguay comprenden, básicamente: 1) El Acuerdo de creación de la OMC; 2) el GATT 94 (es el GATT 47 -Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, de 1947- más las Listas de Concesiones, enmiendas, Decisiones y Entendimientos, vinculados al GATT 47, introducidos hasta diciembre 1994; 3) 12 Acuerdos sobre el comercio de mercancías (adscritos al GATT 94); 4) el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS); 5) el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC); 6) el Memorandum sobre Reglas y Procedimientos de la Solución de Diferencias. A continuación, revisaremos los resultados obtenidos por los PMA en dichos Acuerdos (UNCTAD 1999a)

- Acuerdo sobre medidas de salvaguardia. Los PMA se benefician de la *Cláusula de Minimis*. Las exportaciones de los PMA no podrán ser objeto de medidas de salvaguardia si la cuota que representan en la importación del país que quiere aplicarlas es inferior al 3%. Sin embargo, si la exportación conjunta de varios PMA supera el 9% de la cuota, podrán aplicarse medidas de salvaguardia.
- Entendimiento sobre el Artículo XVIII B del GATT 94 (medidas de protección en caso de problemas de balanza de pagos). Las exigencias de la reforma introducida en este artículo apenas afectan a los PMA.
- Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Es un Acuerdo muy importante para los PMA pues afecta a sus principales productos de exportación. El acuerdo recomienda la adopción de las medidas propuestas por las instituciones sanitarias y fitosanitarias internacionales pero permite la aplicación de normas más estrictas (si están justificadas científicamente). El Acuerdo ha mejorado notablemente la transparencia en la aplicación de estas medidas. No plantea nuevos problemas a los PMA (antes ya se les exigía el cumplimiento de normas), salvo en la aplicación del Acuerdo para sus importaciones. Para ello, disponen de un plazo de 5 años (2 años los

²⁸ El principal programa en este terreno ha sido el *Marco Integrado para la Asistencia Técnica a los PMA en materias relacionadas con el comercio*. En este programa participan conjuntamente seis organismos internacionales: Banco Mundial, Centro del Comercio Internacional, FMI, OMC, PNUD y UNCTAD. Su objetivo es obtener fondos (propios y de países donantes) para realizar programas de formación que aumenten la capacidad técnica en materia comercial de los PMA.

²⁹ Los PMA accedieron por la vía del artículo XXVI del GATT. Este artículo permitía un acceso fácil al GATT de los países recién independizados: la única concesión consistía en proporcionar a los restantes países miembros el mismo trato otorgado a los productos procedentes de la antigua metrópoli.

PED). Las disposiciones a favor de los PMA contenidas en el Acuerdo contienen la exigencia de que los PD proporcionen asistencia técnica (en los campos de las técnicas de transformación, investigación e infraestructuras)³⁰. También sería preciso regular la exportación de alimentos e inputs alimentarios hacia los PED, estableciendo penas e indemnizaciones severas cuando los países exportadores incumplan para sus exportaciones las normas que exigen para su propio mercado³¹.

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Los obstáculos hacen referencia a los reglamentos técnicos que deben cumplir los productos para poder ser vendidos en el país que emite el reglamento³². El Acuerdo prescribe el empleo de normas internacionales (cuando existan para un producto) pero autoriza, en algunos casos, que los reglamentos nacionales sean más estrictos³³; en cualquier caso, no deben suponer un obstáculo innecesario al comercio. Los PMA disponen de plazos mayores para cumplir con el procedimiento impuesto a los reglamentos. En este Acuerdo, como en otros, el problema es la incapacidad de los PMA de poder participar en el establecimiento de las normas internacionales y la dificultad de negociar con otros países aspectos relacionados con sus normas técnicas.
- Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos compensatorios. Los PMA pueden subvencionar las exportaciones (también los PED con una renta per/cápita inferior a los 1000\$), excepto aquellos productos cuya cuota en la exportación mundial supere el 3.25% durante 2 años consecutivos. En tal caso, la subvención debe ser eliminada en 8 años. En cualquier caso, ninguna exportación de un PMA será objeto de derechos compensatorios si la subvención representa menos del 3% del valor del producto. Los PMA también pueden subvencionar los productos nacionales sustitutivos de importaciones (hasta el 2002). La UNCTAD considera que el Acuerdo ha sido, en líneas generales, satisfactorio para los PMA. Sin embargo, considera que el Acuerdo debería ser menos permisivo con algunas subvenciones autorizadas (las incluidas en la llamada *caja verde*) que utilizan los PD (I+D, desarrollo regional, medio ambiente, etc)
- Acuerdo sobre dumping y derechos antidumping. *Cláusula de Minimis* para los PMA: si el dumping representa menos del 2% del valor en el mercado doméstico o si el valor

³⁰ Algunos PD han aportado asistencia técnica cuando ha sido necesaria una inversión considerable para poder satisfacer las normas en el país de destino. También las Organizaciones internacionales sanitarias han aportado una ayuda importante. Sin embargo, las carencias en este terreno son aún inmensas y sería preciso redoblar y concretar las medidas de ayuda.

³¹ Al menos mientras los PMA (y PED) no estén en condiciones de aplicar con rigor las nuevas normas sanitarias y fitosanitarias a las importaciones. El reciente caso detectado de exportación (por parte de empresas de Gran Bretaña) de harinas portadoras del mal de las vacas locas a varios PED, es una buena muestra del peligro que corren los PED por carecer de un buen sistema de control sanitario de sus importaciones.

³² Los reglamentos especifican las características de un producto y los procedimientos y métodos de producción que tienen efecto sobre las características del producto (seguridad, calidad, sanidad, etc) y otros aspectos de la producción (efectos sobre el medio ambiente, por ejemplo. Sin embargo, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al comercio indica que se deberán cumplir los reglamentos en lo que respecta a las características de los productos (y los métodos de producción cuando afectan a dichas características). Es una cuestión relevante porque la exigencia sobre métodos de producción en los países importadores introduciría un grave obstáculo a la exportación de muchos PED. Este tema, en lo que se refiere al medio ambiente y los derechos y protección social de los trabajadores, ha sido objeto de duros debates en el GATT y la OMC. Hasta ahora, los PED (que se oponen frontalmente a que la OMC permita a los países introducir cláusulas de carácter social o medioambiental en la importación) han conseguido frenar esta ofensiva de algunos PD (Sobre todo, EEUU y Francia). Véase Oyarzun (1997)

³³ Hay que demostrar que las normas internacionales son ineficaces o inadecuadas para el país. En estos casos, el Acuerdo establece un procedimiento de elaboración del reglamento que incluye la notificación y consultas con los países de la OMC interesados

en el mercado de destino es menor en menos del 3% que el valor de productos similares en dicho mercado (excepto si varios PMA tienen, conjuntamente, una cuota superior al 7% en la importación del país de destino). El Acuerdo contiene, como otros muchos, una disposición voluntarista a favor de los PMA. Uno de las características más objetables de este Acuerdo es la limitación que impone al Grupo Especial del Organismo de Solución de Diferencias en la resolución de los casos de dumping³⁴. Los PD han abusado en la aplicación de los derechos antidumping, que han convertido en su principal instrumento neoproteccionista³⁵. Los PMA deberían estar exentos de medidas antidumping o, al menos, tener un mayor umbral de aplicación.

- Acuerdo sobre Valoración en Aduana. 5 años de plazo para aplicar el método de valoración en aduana acordado. Periodo insuficiente y coste elevado de aplicación. Insuficiencia de medidas de asistencia técnica y de financiación.
- Acuerdo sobre Inspección previa a la expedición. Se regula de manera satisfactoria este mecanismo (muy empleado por los PMA). Sin embargo, la verdadera solución pasa por mejorar significativamente el funcionamiento de las aduanas de los PMA (y no se contemplan ayudas para este fin).
- Acuerdo sobre licencias de importación. Las notificaciones exigidas en virtud del acuerdo suponen un coste considerable para los PMA. Disponen de un plazo mayor.
- Acuerdo sobre reglas de origen de las mercancías. Se han endurecido excesivamente las reglas de origen para los productos agrícolas y textiles (los de mayor interés para los PMA). Deben liberalizarse en mayor medida las reglas de origen para los PMA. Estos deben tener una participación más activa en el Comité que regula este acuerdo.
- Acuerdo sobre Agricultura. Este Acuerdo es, obviamente, fundamental para los PMA. La liberalización efectuada por los PD ha sido mínima: la arancelización ha significado el establecimiento de aranceles consolidados a unos tipos prohibitivos (a veces, del 200% y 300%); la reducción de las subvenciones a la exportación ha sido muy pequeña; las medidas de apoyo internas siguen siendo altísimas. No se concretan medidas de ayuda (se solicita que los PD hagan los *mayores esfuerzos* -best endeavour- para proporcionar ayuda) para los PED (y PMA) importadores netos de alimentos, ante el aumento previsto de los precios (derivado del proceso de liberalización³⁶). No hay disposiciones que contemplen la necesidad de preservar la agricultura de subsistencia familiar de los PMA. Las únicas concesiones explícitas del Acuerdo a los PMA son: no deben reducir sus aranceles (aunque los deben consolidar -pero a niveles altos-) ni sus medidas de apoyo internas.
- Acuerdo sobre Textiles y Vestido. Otro Acuerdo de gran importancia para los PMA (para algunos a medio plazo). Como es sabido, los PD decidieron en los años 60 -con el beneplácito del GATT- sacar este sector de la normativa del GATT. Para ello, la mayoría de los países de la OCDE pusieron en pie un acuerdo de autolimitación de exportaciones de carácter plurilateral con una veintena de países en desarrollo, sobre todo asiáticos, exportadores de productos textiles (Acuerdo Multifibras -AMF-). El AMF es absolutamente contrario a la letra y espíritu del GATT pues es discriminatorio

³⁴ El Grupo Especial debe limitarse a determinar si: a) la autoridad anti-dumping ha establecido correctamente los hechos; b) si ha realizado una evaluación imparcial y objetiva.

³⁵ La apertura de un procedimiento antidumping en un PD tiene efectos muy negativos en los PED. Primero, es muy costosa la defensa de la posición del exportador (contratación de abogados, etc). Segundo, si el procedimiento llega a la conclusión de la ausencia de dumping, no se produce ninguna indemnización al exportador. Por ello, hay un evidente incentivo al abuso de este instrumento.

³⁶ Los precios internacionales deberían subir a medio plazo al aumentar la demanda (por la liberalización) y reducirse las subvenciones a la exportación. Sin embargo, en los países con una agricultura muy protegida (la UE, Japón, Suiza, etc.) los precios deberían bajar (al reducirse la protección).

y utiliza restricciones cuantitativas³⁷. En la Ronda Uruguay, los PD aceptaron eliminar el AMF en un periodo de 10 años. El Acuerdo de Textiles y Vestido regula su desmantelamiento. Este proceso se realiza en 4 fases, que no son uniformes: al finalizar el periodo, en 2005, se elimina el 50% de las restricciones existentes. Por añadidura, el Acuerdo contiene una cláusula de salvaguardia específica que ha sido utilizada en exceso por los PD (que también han empleado medidas antidumping para frenar la liberalización). El sector textil está, además, fuertemente protegido por aranceles y las reducciones efectuadas tras la Ronda Uruguay han sido mínimas³⁸. En cuanto al *Trato Especial y diferenciado*, apenas contiene compromisos concretos³⁹ y se aplican de forma muy selectiva⁴⁰.

- Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. En relación a la inversión directa extranjera (IDE), los PED han venido empleando dos tipos de medidas: a) incentivos a la inversión; b) requisitos sobre resultados. El Acuerdo solo afecta al segundo tipo de medidas y otorga un plazo de 7 años a los PMA (5 a los PED) para su aplicación. Quedan prohibidas las normas de *contenido nacional* (exigencia de que la empresa extranjera utilice un porcentaje determinado de inputs nacionales) y las normas de *equilibrio de los intercambios* (la empresa extranjera deberá exportar por igual valor, al menos, que importa). El resultado de este Acuerdo tiene elementos positivos y negativos para los PMA. Positivos: disminuyen las exigencias impuestas a la IDE (en el terreno comercial, exclusivamente), lo que debería incentivar el flujo hacia los PMA. Negativos: por un lado, no se regulan los incentivos directos a la IDE, que suponen un coste importante para los países receptores de la misma (además de incentivar la corrupción), el fomento de una competencia desleal (los que más ventajas pueden ofrecer -que no son los PMA- más IDE captan) y un regalo injustificable a las empresas multinacionales. Por otro lado, dificulta el cumplimiento de las normas de origen (que se han endurecido en la mayoría de los SPG).
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Es un Acuerdo paralelo al GATT (principios, normas, compromisos y excepciones)⁴¹; la negociación se realiza por sectores, con una aproximación positiva (cada país establece en la lista de concesiones los límites de acceso al mercado y de trato nacional). Los PED (y los PMA) sólo deberán hacer concesiones que sean compatibles con sus necesidades de desarrollo, comerciales y financieras y con sus capacidades administrativas e institucionales. A corto plazo, el Acuerdo no parece plantear graves problemas a los PMA; sin embargo,

³⁷ Los PD emprendieron la protección del sector textil y del vestido en 1961 con un acuerdo a corto plazo sobre los textiles de algodón. En 1962, el acuerdo se hizo a largo plazo. En 1973, se firmó el primer AMF (que serían quinquenales): se amplió el número de fibras incluidas en el acuerdo. (abarcando prácticamente todas, incluso las artificiales). El acuerdo atenta contra el principio de no discriminación porque sólo afecta a ciertos PED. Y aunque utiliza un instrumento (las cuotas a la exportación) no prohibido explícitamente por la normativa del GATT (porque no había sido utilizado con anterioridad) es claramente contrario a su espíritu: se trata de limitaciones cuantitativas.

³⁸ El arancel promedio (NMF) para los productos industriales en la OCDE es del 4%. Para los productos textiles es del 12%. Además, existen en este sector numerosos *picos arancelarios* (aranceles superiores al 15%); para algunos productos alcanzan el 30%.

³⁹ Tan sólo uno: los países cuya cuota en la importación (de productos textiles sujetos a restricciones cuantitativas) de un PD es inferior al 1.2% verán mejorado su acceso al mercado (a través de contingentes arancelarios) durante el periodo de transición.

⁴⁰ Bangladesh, el principal PMA exportador de productos textiles, ha quedado excluido del trato preferencial.

⁴¹ El Acuerdo establece cuatro modalidades de prestación de servicios: 1) movimiento transfronterizo de servicios; 2) movimiento de consumidores del país importador hacia el país exportador (v.gr., el turismo); 3) establecimiento de presencia comercial en el país donde se prestará el servicio; 4) movimiento temporal de personas físicas para prestar el servicio.

deberían (juntos a los PED) presionar para lograr algún resultado en la principal modalidad de comercio de servicios en la que tienen ventaja comparativa: el movimiento de personas físicas. Ciertamente, los PD obstaculizarán esta iniciativa pero puede abrir un debate en profundidad sobre la globalización. En efecto, la globalización muestra una profunda asimetría: se liberalizan los movimientos de mercancías, servicios y capital pero se excluye el movimiento del principal factor de producción: el trabajo. Tal vez la OMC no sea el foro más adecuado para regular a nivel internacional la emigración (ha sido descartado por los PED para regular la IDE), pero, dentro de los límites de los movimientos de trabajo ligados al comercio, debería establecerse el principio de *Trato Especial y Diferenciado* y otorgar preferencias a los PED.

- Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual. El Acuerdo asegura una mínima protección a los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) en todos los países miembros de la OMC. Los países tienen plazos para legislar a nivel nacional la protección de los DPI (10 años para los PMA, 5 los PED). El Acuerdo establece que los DPI son "derechos privados", pero reconoce que la aplicación de los mismos depende de valores sociales superiores: debe haber un equilibrio entre los "derechos privados" de los creadores y el interés de la sociedad en la difusión de las tecnologías. Como en casi toda la normativa de la OMC, subyace cierta indeterminación en la interpretación de algunos aspectos del Acuerdo (como en la referencia al equilibrio entre derecho privado e interés social). El Acuerdo no contempla un *Trato Especial y Diferenciado* para los PMA (aparte el mayor plazo para legislar). Tan sólo se establece la obligación de los PD de incentivar las empresas a promover la transferencia de tecnología a los PMA. Respecto a la asistencia técnica (para legislar y hacer cumplir el Acuerdo) no se establecen obligaciones específicas. Una vez más, buenos propósitos pero nada concreto. Muchos analistas (Khor 2000, Oyejide 2000, Panagariya 2000, Shafaeddin 2000) coinciden en señalar que el Acuerdo ha sido muy negativo para los PED y que no debía haberse incluido en la OMC porque ya existen otros organismos que regulan los DPI y porque no es un tema estrictamente comercial⁴².

5. La posición de los PMA ante la ronda del Milenio

En los últimos meses se vuelve a hablar insistentemente del lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones. En principio, la fecha elegida es la IV Conferencia Ministerial de la OMC, a celebrar en Doha (Quatar) en noviembre de 2001. Ante la eventualidad del inicio de la ronda, es importante hacer una reflexión sobre las posiciones que deben adoptar los PMA.

La ronda Uruguay estableció un programa de negociación futuro ("buit-in agenda") que comprendía los siguientes aspectos: 1) un seguimiento, de carácter general, de la aplicación de los Acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay (RU); 2) una revisión específica de algunos Acuerdos (programada en los propios Acuerdos): Agricultura, Anti-dumping, Valoración en Aduana, Solución de Diferencias, Reglas de Origen, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, DPI, Inversión ligada al comercio y Comercio de Servicios; 3) un mandato explícito para negociar sobre el comercio de productos agrícolas, de servicios y sobre DPI. A este programa

⁴² Existe una Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Además, existen varios Convenios internacionales en materia de propiedad intelectual: Convenio de París sobre la Propiedad Industrial, Convenio de Berna sobre la protección de obras literarias y artísticas, Convenio de Roma sobre la protección de artistas e intérpretes, Tratado de Washington sobre la propiedad intelectual en materia de circuitos integrados. El Acuerdo de la OMC es mucho más completo pues abarca prácticamente todas las modalidades de propiedad intelectual.

diseñado en Marrakesh habría que añadir el que deriva de la Conferencia de Singapur (1ª Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 1996) y que estableció algunos comités o grupos de trabajo para analizar nuevos temas que podrían ser, eventualmente, objeto de regulación por parte de la OMC (comercio e inversiones, comercio y política de competencia, facilitación del comercio, transparencia en las compras del sector público, comercio y medioambiente). A este último paquete de temas hay que añadir otro que es recurrente en la última década: comercio y protección de los derechos de los trabajadores. De todo el programa indicado, el mandato de negociación explícito sólo afecta a dos sectores (agricultura y servicios) y un tema relacionado con el comercio (los DPI). Por ello, algunos países han propuesto que la nueva ronda incluya el sector industrial (y, en particular, el sector textil).

Como ya ocurriera en los prolegómenos de la Conferencia de Seattle, parte de la discusión de cara a la nueva ronda gira en torno a los temas que deberían ser incluidos en la misma. En este sentido, no hay unanimidad en la posición de los PD; por un lado, encontramos un grupo de países, abanderados por la UE (con Japón y Suiza), que desean una ronda que abarque muchos temas (competencia, inversiones, dumping, desarrollo sostenible, medio ambiente, derechos sociales); por otro, la posición de EEUU, más conservadora, que quiere que la ronda se limite a lo ya programado en la ronda Uruguay (más derechos sociales y medioambientales). En ese contexto, la posición inicial de los PMA es decisiva pues el contenido que vaya a tener la ronda va a condicionar su desarrollo y los resultados que los PMA puedan obtener⁴³.

En este apartado abordaremos los aspectos que consideramos más relevantes de cara a la negociación de los PMA en la nueva ronda. En primer lugar, las iniciativas propias que deben adoptar para afrontar la ronda con ciertas garantías. En segundo lugar, el planteamiento que han de realizar. En tercer lugar, las demandas y ofertas que debe plantear en la negociación.

5.1 Iniciativas propias de los PMA

Uno de los problemas de los PMA en la OMC es su escasa capacidad de negociación. La enorme asimetría entre los PD y los PED se multiplica cuando la comparación se efectúa entre PD y PMA. La capacidad de negociación de un país o un bloque depende de: a) la oferta que puede realizar; b) el grado de dependencia respecto a las otras partes; c) el grado de preparación para la negociación. d) el status en la OMC. Por lo que respecta al primer punto: la estrechez de los mercados de los PMA (0.5% de la importación mundial) minimiza su oferta negociadora. En cuanto a la dependencia, es prácticamente total: necesitan exportar a los PD (porque son los mercados más grandes y abiertos) y necesitan importar de ellos (aunque podrían aumentar sus importaciones de los PED). La preparación negociadora de los PMA es casi nula (una Administración pública muy deficiente, escasos recursos para representar al país ante la OMC, escasa capacitación de los funcionarios de comercio). Por todo ello, la capacidad de negociación de los PMA es muy pequeña. Esta característica es la que explica, en parte, la actitud defensiva, y bastante pasiva, adoptada por los PMA en la OMC. Queda, por último, la cuestión del status de los PMA en la OMC. Desde mi punto de vista, la creación del grupo de los PMA es un activo importante para estos países. Aparte la concesión de un Trato Especial y Diferenciado específico (y más favorable), la creación del subcomité de PMA (dentro del Comité de Comercio y Desarrollo) ha servido para establecer lazos que aumentan la cohesión entre los países miembros. Muy recientemente, han

⁴³ Como señala Panagariya (2000), la Declaración Ministerial con la que se inicia una nueva ronda influye notablemente en sus resultados.

formulado una interesante propuesta para la reforma del Marco Integrado para la Asistencia Técnica a los PMA (véase nota 27)⁴⁴.

Las iniciativas que deben adoptar los PMA deben partir de dos constataciones. Primero, los PMA no se pueden desvincular del sistema de comercio internacional. Su integración es, además de conveniente, inevitable. La renuncia al sistema excluiría a los PMA del proceso de integración internacional. Y aunque este proceso entraña importantes costes, también proporciona ventajas. Segundo, la integración en el sistema debe enmarcarse en una estrategia de desarrollo que incorpore el comercio exterior como instrumento de crecimiento (diversificación -y aumento- de las exportaciones).

Dado que es mejor estar dentro que fuera, la actitud en la OMC debe ser de participación activa. Una actitud activa requiere una mayor capacitación de los funcionarios dedicados a la política comercial y una mejor organización de la administración para formular y coordinar la estrategia de negociación. Puesto que, a corto plazo, es imposible lograr esos objetivos, deben apostar por asumir posiciones a nivel de grupo (o de sub-grupo) de PMA. Aunque el avance en la cohesión de los PMA es tarea difícil, las ventajas que se derivarían de tal decisión serían notables. La tarea es difícil porque todos los Estados prefieren mantener la autonomía en sus decisiones. Sin embargo, la existencia de un foro que los agrupa y la similitud, en muchos aspectos, de sus problemas económicos (y comerciales) y sociales deben facilitarla. Las ventajas son diversas; primero, el coste de la representación en Ginebra se vería muy reducido y aumentaría la posibilidad de participar en el creciente número de reuniones de comités y grupos de la OMC. Segundo, la capacidad de presión para lograr objetivos compartidos aumentaría. Tercero, la dinámica de reuniones, discusiones y debates necesarios para establecer una estrategia conjunta de cara a la participación y negociación en la OMC promoverá la definición de los intereses que cabe compartir y defender de forma conjunta. Cuarto, el establecimiento de una estrategia y participación común tendrá efectos positivos sobre: a) la capacidad de influir en el diseño de las reglas que gobiernan el sistema de comercio multilateral; b) la utilización adecuada de las reglas y acuerdos adoptados (con el fin de sacar provecho de los mismos); c) el propio proceso de negociación (concesiones y contrapartidas).

5.2 Planteamiento conjunto de cara a la negociación

Como indicábamos más arriba, la pertenencia a la OMC de los PMA debe servir para impulsar su proceso de desarrollo económico. Por ello, la estrategia negociadora debe tener siempre como referencia este objetivo. Ya hemos analizado someramente, en el apartado 3, el papel que el comercio exterior puede desempeñar en el proceso de desarrollo de los PMA: a) servir de apoyo a la modernización de la estructura productiva e institucional de los PMA; b) permitir un aumento de la eficiencia y productividad de sus economías. El primer objetivo se logrará mediante el aumento y diversificación de la exportación, que generará recursos para importar los bienes de capital e intermedios precisos para mejorar y diversificar la estructura productiva. Se trata, desde luego, de poder capitalizar el sector agrario y de desarrollar un incipiente sector industrial. En cuanto a la mejora de la eficiencia en la producción, será un proceso arrastrado por la propia modernización de la estructura productiva, el aumento de la renta que permita un mayor ahorro e inversión (infraestructuras, formación, salud) y las

⁴⁴ La propuesta del Subcomité (12-2-2001) pretende modificar sustancialmente el funcionamiento del “Marco Integrado”. La propuesta (OMC 2001) establece la creación de 2 órganos para la aplicación del programa de asistencia técnica (el Comité de Dirección del Marco Integrado y el Grupo de Trabajo inter-Agencias) en los que los PMA tendrán un papel activo y decisorio. El nuevo Fondo Fiduciario deberá servir para financiar la asistencia técnica y la ampliación de la capacidad de gestión en los aspectos relacionados con la política comercial y la OMC (en el contexto de la política de desarrollo económico).

reformas y mejoras de las instituciones (del sector público y privado). En este contexto, el sistema multilateral de comercio debe potenciar los objetivos citados. Primero, permitiendo que los PMA puedan aumentar y diversificar sus exportaciones; segundo, no forzando en exceso la apertura de sus mercados a la importación; tercero, cooperando para que los PMA puedan participar activamente en el sistema. Como sabemos, la respuesta de la OMC a estos planteamientos fue la concesión de un *Trato Especial y Diferenciado*, reforzado para los PMA; pero ha sido una respuesta insuficiente.

Ante el inicio de la ronda, la primera cuestión a abordar es el contenido que debe tener la misma. Dadas las enormes dificultades que han tenido los PMA para asimilar y aplicar los Acuerdos de la RU, para sacar provecho de los mismos y para participar en la OMC, lo lógico es proponer una ronda de mínimos. Es decir, lo ya programado más la negociación en el sector industrial. A ello, se debe añadir la exigencia expresa de una reforma del principio de *Trato Especial y Diferenciado* que dé una respuesta efectiva a las necesidades de los PMA en el sistema de comercio internacional. Si estos objetivos fueran inalcanzables cabría aceptar un sistema de dos velocidades, en el que los PMA recibieran satisfacción a parte de sus demandas pero quedarán excluidos de nuevas obligaciones (asumidas por los países de la primera velocidad)⁴⁵. En todo caso, hay temas en los que los PMA deben expresar su oposición tajante: la inclusión, en el comercio internacional, de las cláusulas social y medioambiental. La negociación de otros temas nuevos es demasiado prematura y, en algunos casos (compras públicas), inconveniente. En otros (inversiones y competencia), puede ser aceptable, en un próximo futuro, si las contrapartidas son satisfactorias⁴⁶.

En toda negociación, por grande que sea la desigualdad entre las partes (como ocurre entre PMA y PD), debe haber contrapartidas. Ciertamente, los PMA ya hicieron concesiones importantes en la RU al aceptar el Acuerdo de DPI y la consolidación de aranceles. Si bien algunas de aquellas concesiones podrían ser revisadas, es precisa la disposición a hacer ciertas *concesiones*. Las más apropiadas son las que permitirán dotar de una mayor credibilidad y neutralidad a sus políticas comerciales (Oyejide, 2000): eliminar las cuotas a la importación (sustituirlas por aranceles) y reducir y consolidar los aranceles a niveles no muy dispares (entre el 10% y el 30%, como máximo). Esta medida aumentaría la predecibilidad de la política comercial (la consolidación supone un compromiso firme), su neutralidad (al reducir las diferencias en el grado de protección) e introduciría una moderada dosis de competencia en la economía. La predecibilidad reduciría la incertidumbre de los agentes económicos y aumentaría la confianza de los inversionistas extranjeros. La reducción de los aranceles y su mayor neutralidad, disminuirían el sesgo anti-exportador que incorpora toda política proteccionista. El mantenimiento de tipos arancelarios bastante elevados aseguraría, por un lado, el ingreso necesario de la hacienda pública⁴⁷ y, por otro, un nivel de protección suficiente para la industria naciente y la agricultura no competitiva.

En relación a las demandas que los PMA deben plantear en la nueva ronda, podemos distinguir entre: a) las que se refieren a la reforma de algunos aspectos del sistema; b) las que afectan al acceso a los mercados.

⁴⁵ Esta propuesta se encuentra en Panagariya (2000).

⁴⁶ En el caso de las inversiones, una liberalización de la inversión directa extranjera debería tener como contrapartida una liberalización de la emigración. Este es un tema que, aunque se sale en estos momentos del marco de la OMC (excepto en el Acuerdo de Servicios), debería ser abordado cuanto antes en un marco multilateral. No es posible, ni razonable, que la liberalización excluya el trabajo, que es el *factor de producción* más importante para la mayoría de la sociedad. En el caso de la competencia, un acuerdo contra los carteles de exportación y las prácticas ilícitas de las empresas exportadoras podría beneficiar a los PED (y los PMA): véase: OMC, 2000b.

⁴⁷ La recaudación arancelaria supone, todavía, un porcentaje importante del ingreso presupuestario (alrededor del 30%). Este porcentaje era, en los 70, del 40%. En los PED, el porcentaje es menor y muy variable: entre el 10% y el 25%. En la OCDE es del 2% (IMF, 1997).

5.3 La reforma de algunos aspectos del sistema

La Decisión de 1994 respecto a los PMA, que incluía en particular la concesión de un *Trato Especial y Diferenciado* (TED) más favorable que el aplicado al resto de los PED, vino a reconocer la enorme asimetría entre PMA y PD. La asimetría se expresa en los mayores costes de los PMA para realizar el ajuste a un sistema liberal y en las necesidades de desarrollo. Pero la RU ha modificado, en buena medida, la interpretación del TED: lo que antes eran excepciones a la aplicación de los principios, se ha convertido en umbrales para el cumplimiento y mayores plazos para la aplicación de los Acuerdos. Esto es, el cumplimiento de los Acuerdos se ha universalizado a raíz de la RU. Esta evolución del sistema tiene elementos positivos (reglas comunes) pero peca de arbitrariedad en la fijación de los criterios de aplicación.

En primer lugar, la definición de los PMA ha sido tomada de Naciones Unidas y toma poco en cuenta la competitividad internacional de los países. Ya que la OMC ha optado, con buen criterio pero de forma aún demasiado tímida, por diferenciar los países según su grado de desarrollo, debería ir más allá y establecer una clasificación de países más rigurosa. Se podrían contemplar cuatro agrupaciones de países, en vez de tres: los PMA, los países de renta baja, de renta media y de renta alta. La clasificación, basada en criterios de desarrollo económico y humano, debería ser objetiva y potenciar el criterio de competitividad internacional. Este proceder introduciría una mayor racionalidad en el sistema y permitiría afinar más en el establecimiento de derechos y obligaciones⁴⁸.

En segundo lugar, el nuevo enfoque del TED adoptado en la RU obvia el hecho de que a los costes de liberalización se le añaden otros costes de cumplimiento de los nuevos Acuerdos. Algunos Acuerdos (DPI, Valoración en Aduanas, Dumping) requieren la elaboración de nuevas leyes y su aplicación. Para ello, es necesario contar con recursos económicos e institucionales de los que carecen los PMA y que no han sido contemplados en el TED. Esta crítica es importante: no se puede exigir el cumplimiento de un Acuerdo cuando su aplicación es excesivamente costosa. Por ello, el TED para los PMA debe modificarse incluyendo cláusulas que contemplen la provisión de fondos suficientes para la aplicación de los Acuerdos ya firmados (o su derogación temporal).

En tercer lugar, los plazos para el cumplimiento de los Acuerdos son arbitrarios (no responden a criterios objetivos): ¿por qué 2, 5 o 7 años, dependiendo si es PD, PED o PMA?. Primero, habría que *modular* los plazos de acuerdo con una clasificación rigurosa de los países; segundo habría que aceptar la derogación temporal de algunos Acuerdos para los PMA.

En cuarto lugar, salvo en algún Acuerdo aislado (subvenciones, por ejemplo), las concesiones derivadas del TED son insuficientes en términos de umbrales o plazos. La apelación permanente a que los PD deben realizar los *mayores esfuerzos* para tener en cuenta los intereses exportadores de los PMA es mera retórica. Las buenas palabras deben ser sustituidas por compromisos concretos, tanto en lo que se refiere a la aplicación de las normas (ver siguiente apartado) como en lo referente a la cooperación y la concesión de ayudas a los PMA.

En quinto lugar, y abundando en los argumentos expuestos, el TED para los PMA debe potenciar el Fondo Fiduciario ("Trust Fund") de reciente creación. El Marco Integrado

⁴⁸ Oyejide (2000) propone que se utilice la clasificación del Banco Mundial (tres grupos) introduciendo un elemento de competitividad internacional en el sector industrial. Su propuesta para diferenciar los PMA de los PED (que el 20% de las exportaciones sean manufacturas), excluiría, sin embargo, a países con una renta per/cápita muy baja (como Bangladesh). Pese a la dificultad de la clasificación, es necesario un debate en profundidad para establecer diferencias objetivas entre los países. No tiene sentido que tengan los mismos derechos y obligaciones países tan distintos como, por ejemplo, Argentina y Senegal.

ha sido una buena iniciativa; sin embargo, su aplicación ha sido, hasta ahora, claramente deficiente⁴⁹. El Fondo debe nutrirse de recursos que, de forma obligatoria, deben proporcionar los PD. Sin descartar las donaciones individuales de los PD, la aportación de recursos en forma de cuota obligatoria por parte de los países miembros⁵⁰, permitiría una mejor dotación de fondos para financiar la asistencia técnica y ciertos programas de infraestructura conexos a los PMA. Con este planteamiento se persigue introducir de manera explícita un incipiente mecanismo de redistribución, aún inexistente. El fortalecimiento de la función judicial de la OMC, resultante de la creación del OSD en la RU, permitirá dar a las cuotas un carácter coercitivo.

Los PMA deben plantear una segunda reforma en la OMC: la del sistema de negociación y de toma de decisiones. Entre las causas del fracaso de la Conferencia de Seattle se encuentra el rechazo expresado por muchos delegados de PED sobre la opacidad de las reuniones celebradas entre PD para configurar propuestas⁵¹. Ciertamente, no se pueden establecer prohibiciones para que los países con intereses comunes debatan estrategias de negociación o propuestas conjuntas. Ello iría en contra de la lógica de una negociación. Sin embargo, debe mejorarse el procedimiento de negociación, dotándolo de mayor rigor, transparencia, democracia y eficacia. Es inaceptable la presentación de propuestas que se asemejan a una imposición, sin tiempo para la discusión y sin tener en cuenta la opinión de muchos países participantes. Naturalmente, esta cuestión vuelve a remitir al problema de la participación de los PMA en la OMC y a la necesaria provisión de fondos para que la misma pueda ser activa. En relación al sistema de toma de decisiones es preciso abrir un debate sobre la conveniencia de mantener la práctica del consenso. Son conocidas las ventajas e inconvenientes de este sistema. La ventaja reside en que se toman decisiones aceptadas por todos; el inconveniente se encuentra en la dificultad de lograr el consenso y la relativa paralización de las decisiones. Tal vez se podría ir hacia un sistema mixto, en el que se reserva el consenso para los temas más trascendentales y se aplican mayorías cualificadas para el resto.

La tercera cuestión que deben plantear los PMA se refiere al acceso a la OMC de los PMA que no son aún miembros de la organización. El endurecimiento de las condiciones de acceso, tras la RU, genera una situación de claro agravio para estos países (Bhattacharya y Rahman, 1999). La demanda de reforma del sistema de acceso para los PMA candidatos no es sólo una cuestión de solidaridad sino que viene obligada. En mayo de 2001 se celebra la 3ª Conferencia de Naciones Unidas sobre los PMA; en ella se debatirá, entre otras cuestiones, la posición que deben adoptar los PMA en la OMC. A los 29 PMA integrados en la Organización les corresponderá hacer de portavoces de los intereses del conjunto restante.

La cuarta demanda sobre la reforma del sistema se refiere al OSD. Si bien el sistema de solución de diferencias implantado en la OMC supone una mejoría sustancial respecto al empleado en el GATT⁵², pues hace mucho más coercitivos los dictámenes, todavía presenta fallos. En concreto: a) los PMA no disponen de recursos (humanos y materiales) para

⁴⁹ Como reconoce el propio Director General de la OMC (Mike Moore). Véase FOCUS 2000.

⁵⁰ No sólo de los PD. La racionalización de la clasificación de los países (por su grado de desarrollo) facilitará la asignación de su status en la OMC y su capacidad de contribución (aunque sea modesta) al Fondo. La nueva clasificación llevaría aparejada una obligación adicional: la cuota que deben aportar al Fondo. Algunos países, hoy considerados PED, pasarían a ser contribuyentes netos.

⁵¹ El Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, consideró "medieval" el sistema de negociación empleado en Seattle.

⁵² La diferencia fundamental estriba en el carácter vinculante del dictamen de los *Grupos Especiales* (o paneles de expertos que componen el tribunal de arbitraje): en el GATT, la adopción de un dictamen solo tenía lugar cuando había consenso (de todos los países); en el nuevo sistema, el dictamen se adopta (es de obligado cumplimiento) siempre, salvo si hay *consenso en contra* (lo que es casi imposible, pues el país beneficiado por el mismo nunca se opondría).

presentar demandas y defenderse de los eventuales demandantes; b) el frecuente recurso de los *Grupos de Expertos* al asesoramiento de la Secretaría General introduce un sesgo a favor de los PD en las resoluciones (Panagariya, 2000); c) los dictámenes no tienen en cuenta las condiciones económicas de los países que resultan *infractores*. Es decir, sigue existiendo una asimetría considerable entre las posibilidades de defensa de sus intereses de los PD y los PMA. La OMC debería financiar una asesoría jurídica (con un equipo de juristas procedentes de todos los países -PD, PED y PMA-) a la que pudieran acudir los PMA. Y los paneles deberían estar compuestos por expertos en la OMC que, además, tuvieran una adecuada formación en derecho internacional⁵³.

5.4 El acceso a los mercados

La estrategia de los PMA (y de los PED) se ha centrado tradicionalmente en lograr un acceso preferencial al mercado de los PD. Es del todo coherente pues la estrategia de su desarrollo pasa por lograr aumentar su exportación y obtener recursos suficientes para la importación. El principal éxito en este terreno fue la aplicación por parte de los PD, desde el inicio de los 70, del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Sin embargo, el SPG es un sistema unilateral (no hay reciprocidad) y, en consecuencia, se diseña en función de los intereses de los PD. Con la progresiva liberalización del comercio internacional (tras las ocho rondas del GATT), el grado de preferencia del SPG ha ido lógicamente disminuyendo. Como veíamos en el apartado 3, el 57% de las exportaciones de los PMA que entran en franquicia, o con un arancel próximo a cero, tienen franquicia también en condiciones NMF. Pese a ello, la preferencia sigue siendo una ventaja importante que no cabe desdeñar.

En realidad, el SPG vino a contrarrestar, parcialmente, la violación de la normativa GATT llevada a cabo por los PD en dos sectores de vital importancia para los PED: la agricultura y el textil. Aunque la normativa del GATT contenía excepciones para el sector agrícola (se permitían cuotas y subvenciones a la exportación en circunstancias muy precisas), EEUU primero (en 1955) y la UE a continuación abusaron de las mismas hasta tal punto que la agricultura quedó, de facto, fuera del sistema GATT (Oyarzun, 1993). Lo sucedido con el sector textil ya fue comentado en el apartado 4 (y la nota 36). La política comercial realizada en ambos sectores por los PD, además de ser contraria a la legislación de la OMC, contradice de forma flagrante el discurso librecambista de los PD: lo son en lo que les conviene (Shafaeddin, 2000). Junto a la política ultraproteccionista practicada por los PD en el sector textil y agrícola, hay que destacar el escalonamiento arancelario aplicado en este último sector (y en el de transformación de metales), lo que obstaculiza gravemente las posibilidades de industrialización de los PED y, muy en particular, de los PMA. En efecto, estas tres políticas comerciales (respecto a los sectores textil y agrícola y el escalonamiento arancelario) son absolutamente contrarias a los intereses de los PMA. La política agraria porque frena la exportación de los productos en los que tradicionalmente tienen ventaja comparativa los PMA; la política textil y el escalonamiento arancelario porque impiden que los PMA adquieran, con suficiente rapidez, una nueva ventaja comparativa. Como es sabido, la producción de telas y prendas de vestir (también calzado) tiene una doble característica: es muy intensiva en mano de obra y emplea un proceso de producción relativamente sencillo. Ambas características explican que sea el sector pionero en el proceso de industrialización de todos los países. Y otro tanto se puede decir de la industria de transformación de alimentos. Los PD no pueden seguir esgrimiendo el argumento de que necesitan tiempo para realizar la

⁵³ Panagariya señala que los integrantes de los paneles de expertos son, en buena parte, diplomáticos con escasa formación jurídica y sobre la OMC. De ahí el frecuente recurso a la Secretaría.

reconversión industrial en esas industrias⁵⁴. Eso equivale a guardarse los cinco ases en la manga.

Así pues, la principal batalla de los PMA en el tema del acceso al mercado es exigir la liberalización de esas tres políticas de los PD. Casi todos los analistas, y los propios interesados (UNCTAD 1999a, Anexo 2), piden que los PD abran totalmente (arancel 0 y supresión de cuotas, todo ello *consolidado*) sus mercados a los PMA. Por su parte, los PD emiten mensajes en ese sentido que no acaban de concretarse; tal vez esperan negociarlo en la ronda del Milenio. Dada la actitud cicatera que, históricamente, han mostrado los PD en relación a los PED, es poco probable que accedan a esa solicitud. Por ello, la presión de los PMA no debe cejar hasta conseguirlo.

En cualquier caso, la posición maximalista que cabe plantear en primera instancia puede rebajarse. Es decir, en vez de la apertura total puede conseguirse (Panagariya, 2000); a) una reducción significativa de la protección arancelaria y, en particular de los *picos arancelarios* en aquellos productos de especial interés para los PMA. La reducción de los picos se puede lograr aplicando la *fórmula suiza* (el porcentaje de reducción arancelaria es proporcional al tipo arancelario); b) una reducción suficiente del escalonamiento arancelario en los productos agrícolas transformados (y los minerales); c) la consolidación, en los productos agrícolas, de los aranceles efectivamente aplicados; y un acuerdo de desarme arancelario programado; d) un aumento significativo, antes del 2005, de las cuotas al sector textil; e) introducir en el SPG, y *consolidar*, los tipos arancelarios (bajos) aplicados en los contingentes arancelarios.

Algunos autores señalan que no sólo los PD deberían abrir sus mercados a los PMA; también deberían hacerlo, aunque en menor medida, buena parte de los PED. Oyejide (2000) propone que los PED otorguen una preferencia del 50% (sobre el trato de NMF) a las exportaciones de los PMA.

La cuestión del acceso al mercado no se agota con la eliminación de las barreras arancelarias y las cuotas. En relación a varios Acuerdos de la OMC, los PMA deberían proponer reformas que facilitarían el acceso de sus exportaciones a los mercados exteriores. Estas reformas consistirían en *modular* las normas contenidas en los Acuerdos con el fin de hacer explícita, en dichos Acuerdos, la discriminación a favor de los PMA.

Se debe proponer una modificación de las exigencias respecto a las normas de origen. Los requisitos de valor añadido o de cambio de posición arancelaria deberían reducirse. En el caso de los países (o productos) a los que se aplica el requisito del porcentaje del valor añadido en el lugar de origen, bastaría con reducir dicho porcentaje; en el caso del requisito del cambio de partida arancelaria, podría exigirse que la clasificación arancelaria se modificara a un nivel más desagregado (más dígitos en la nomenclatura arancelaria).

Respecto al Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, la OMC podría crear un Fondo (o dedicar parte del Fondo Fiduciario ya existente) para asesorar a los PMA en el conocimiento de las normas requeridas en los países de destino y para el establecimiento de laboratorios de certificación.

En cuanto al Acuerdo sobre el Dumping, podría adoptarse un mecanismo de *modulación* similar al propuesto para las normas de origen: en este caso, consistiría en aumentar el umbral a partir del cual se puede considerar que existe dumping.

Finalmente, se debería eliminar, para las exportaciones de los PMA, el recurso a la cláusula de salvaguardia del Acuerdo sobre el sector textil. En el Acuerdo de salvaguardias se debería aumentar significativamente la cuota en la importación procedente de los PMA a partir de la cual puede aplicarse la salvaguardia.

⁵⁴ 40 años parece un tiempo razonable para la reconversión. La estrategia de los PD debe centrarse en potenciar las gamas de producción en las que tienen ventaja comparativa: diseño, moda, gama alta, maquinaria, etc.

6. Conclusiones

La globalización es un fenómeno difícilmente reversible. Uno de los Organismos centrales del proceso, la OMC, ha registrado profundas reformas a raíz de la Ronda Uruguay; una de ellas ha sido proporcionar a los Países Menos Adelantados un *Trato Especial y Diferenciado* (TED) más favorable que al resto de los países en desarrollo. Aunque esta reforma supone un avance importante, es aún claramente insuficiente: la debilidad económica de los PMA requiere un apoyo más intenso por parte del resto del mundo.

El papel que puede desempeñar el comercio exterior en el desarrollo económico de los PMA es significativo. La ingente necesidad de inversiones lleva aparejado un fuerte crecimiento de las importaciones. Pero para importar es preciso exportar. Será imprescindible aumentar y diversificar las exportaciones, de forma que el incipiente proceso de industrialización se vea reforzado por las ventas en el mercado internacional. Sin embargo, dada la fragilidad de la estructura económica e institucional de los PMA, su apertura a las importaciones deberá ser gradual: para mantener cierto grado de protección a la industria naciente y a la agricultura familiar y preservar la recaudación arancelaria.

Pese a la concesión del TED más favorable, la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay representa un coste excesivo para los PMA. Además, la escasez de medios humanos y materiales dificulta gravemente el aprovechamiento de los beneficios que pueden extraerse de los Acuerdos y la participación en el sistema (en el diseño de las reglas y en la negociación).

De cara a la nueva ronda, los PMA deberían apostar por una participación activa; para ello, deben asumir posiciones conjuntas. Una estrategia conjunta aportaría ventajas notables en términos de mayor participación a menor coste, mayor capacidad de presión e influencia, mayor solidez de las posiciones y mejor comprensión del funcionamiento del sistema.

La posición general ante la nueva ronda pasa por lograr que el sistema multilateral de comercio potencie las estrategias de desarrollo económico de los PMA. El contenido de la ronda debe ser muy limitado: lo programado en Marrakesh más: a) una mayor liberalización de los productos industriales (sobre todo del sector textil); b) una reforma del TED, de forma que incluya, en cada Acuerdo, compromisos más explícitos en términos de ayuda y menores exigencias en el cumplimiento de las normas; c) una reforma del sistema de negociación y de toma de decisiones, dotándolo de mayor transparencia y democracia; d) una reforma del sistema de solución de diferencias, para facilitar la participación y defensa de los intereses de los PMA; e) franquicia, en los países industriales, para todos los productos exportados por los PMA, y una preferencia significativa en los países de renta media; f) modificación de algunas cláusulas de los Acuerdos de la RU para facilitar el acceso de las exportaciones de los PMA.

El proceso de globalización no ha mejorado la situación económica de los PMA. Para que esto suceda, la OMC debe asumir un papel de instrumento de redistribución de la renta a nivel mundial a través de normas que favorezcan claramente a los países más necesitados y a través de las cuotas que deberán aportar los países más ricos.

Lista de abreviaturas

AMF: Acuerdo Multifibras

DPI: Derechos de Propiedad Intelectual
 NMF: Nación Más Favorecida
 OMC: Organización Mundial de Comercio
 OSD: Órgano de Solución de Diferencias (de la OMC)
 PD: Países desarrollados
 PED: Países en desarrollo
 PMA: Países menos adelantados
 RRI: Relación real de intercambio
 RU: Ronda Uruguay
 SPG: Sistema de Preferencias Generalizadas
 SAE: Servicio para el Ajuste Estructural
 SRAE: Servicio Reforzado para el Ajuste Estructural
 TED: Trato Especial y Diferenciado

Bibliografía

Ben-David, D., Nördström, H., Winters, A. (1999): Trade, Income Disparity and Poverty. Ed. World Trade Organisation, Ginebra 1999.

Bhattacharya, D., Rahman, M. (1999): The Least Developed Countries in the WTO: Strengthening Participation Capacities. Paper prepared for the "Meeting of Senior Officials on Future Trade Agenda and Developing Countries", Bangkok 1999.

Focus (2000): "General Council approves work programme on implementation problems of developing countries". En Focus n° 46, mayo-junio 2000.

IMF (1997): The revenue implications of trade liberalization. Washington, 1997.

Khor, M. (2000): Globalization and the South: Some Critical Issues. Discussion Paper n° 147, UNCTAD 2000.

OMC (2000a): Market Access for Least-Developed Countries WTO Members. Sub-Committee on Least Developed Countries. Registro: WT/COMTD/LDC/W/17.

OMC (2000b): Communication from the European Community and its Member States. Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy. Registro: WT/WGTCP/W/152.

OMC (2001): Integrated Framework-Proposal for a Pilot Scheme. Sub-Committee on Least Developed Countries. Registro: WT/LDC/SWG/IF/13

Oyarzun, J (1993): "La política comercial de Estados Unidos y la conclusión de la Ronda Uruguay.", en Actualidad Financiera, núm. 37, oct. 1993.

Oyarzun, J. (1996): "Objetivos y resultados en la Ronda Uruguay de los principales bloques comerciales". Boletín de Información Comercial Española, n° 2518, oct. 1996.

Oyarzun, J. (1997): "El dumping social: estado de la cuestión." Boletín de Información Comercial Española, nº 2553, sept. 1997.

Oyarzun, J. (2000): "La Ronda del Milenio: causas de un fracaso". Economistas, nº 84, Madrid, marzo 2000.

Oyejide, T.A. (2000): Interest and Options of Developing and Least-Developed Countries in a New Round of Multilateral Trade Negotiations. G-24 Discussion Papers Series, UNCTAD and Center for International Development Harvard University, New York 2000.

Panagariya, A. (2000): The Millenium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefits. G-24 Discussion Papers Series, UNCTAD and Center for International Development Harvard University, New York 2000.

Prebisch, R. (1950): The economic development of Latin America and its principal problems. C.E.P.A.L, New York 1950.

Rodríguez, F., Rodrik, D. (1999): Trade Policy and Economic Growth: Skeptic's Guide to the Cross Country Evidence. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, nº 2143.

Shafaeddin, M. (2000): Free Trade or Fair Trade?. An enquiry into the causes of failure in recent trade negotiations. Discussion Paper nº 153, UNCTAD 2000.

Singer, H. (1950): "Distribución de ganancias entre países inversores y prestatarios", en Economía del comercio y desarrollo. Ed. Amorrortu, Buenos Aires 1971. Págs. 271-284

UNCTAD (1998a): Trade and Development Report, 1998. Naciones Unidas, Nueva York, 1998.

UNCTAD (1998b): Los Países Menos Adelantados. Informe de 1998. Naciones Unidas, Nueva York, 1998.

UNCTAD (1999a): Futures Negotiations Commerciales Multilaterales. Manuel à l'intention des négociateurs commerciaux des pays les moins avancés. Ed. Naciones Unidas, Ginebra 1999.

UNCTAD (1999b): Trade and Development Report, 1999. Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

UNCTAD (2000a): Los Países Menos Adelantados. Informe de 2000. Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

UNCTAD (2000b): El desarrollo sostenible de los países menos adelantados y su integración provechosa en la economía mundial: el camino recorrido, los retos y el camino futuro. Naciones Unidas, Nueva York, 2000.