



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



Universidad  
Nacional  
de La Plata

# Objetivos de Desarrollo Sustentable, comercio de bienes y los Países Menos Avanzados. Mismas reglas, ¿distintos resultados?

BORRONE, Federico PÉREZ MEYER, María Luján

## **Serie: Documentos de Trabajo**

Documentos de Trabajo Nº 15 – Abril 2018      ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Calle 48, N° 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.

iri@iri.edu.ar [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons  
CC BY-NC-ND 3.0

Datos Bibliográficos

# Objetivos de Desarrollo Sustentable, comercio de bienes y los Países Menos Avanzados. Mismas reglas, ¿distintos resultados?\*

**BORRONE, Federico<sup>1</sup>, PÉREZ MEYER, María Luján<sup>2</sup>**

## ABSTRACT

La concreción de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sustentable se encuentra fuertemente condicionada por el marco normativo. Asociar cuestiones de desarrollo a reglas que son criticadas en este aspecto, resulta contradictorio y más aún, cuando se esperan resultados significativos que no han sido alcanzados en el pasado. El Trato Especial y Diferenciado entra en esta categoría de reglas y sus logros pueden ser cuestionables, evidenciando la necesidad de cambios que permitan adecuar estos instrumentos a las verdaderas necesidades de los Países Menos Avanzados.

## I. INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) surgen en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, cuando los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que involucra cuestiones sobre la pobreza, la lucha contra la desigualdad y el cambio climático, entre otras.

El marco general de los ODS se compone, además de los 17 Objetivos ya mencionados, por 169 metas cuantificables, que se supervisan mediante una serie de indicadores. Los grandes Objetivos son:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza

Objetivo 2: Hambre cero

---

\* Este trabajo fue realizado como parte del proyecto de investigación J-156 "La Agenda Post-2015: los procesos de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y Financiamiento del Desarrollo", dirigido por Javier Surasky y codirigido por Norberto Consani y en el cual ambos autores son investigadores, con unidad ejecutora en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (iri@iri.edu.ar).

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Candidato a Magíster en Economía y a su vez en Relaciones Internacionales. Actualmente se desempeña como Coordinador del Centro de Estudios Canadienses (IRI-UNLP), Secretario del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales del IRI y Miembro del Departamento de Cooperación Internacional del IRI. Se especializa en cuestiones de relaciones económicas internacionales y ha participado de proyectos de investigación vinculados a la cooperación internacional.

<sup>2</sup> Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Candidata a Magíster en Economía y a su vez en Relaciones Internacionales. Actualmente se desempeña como Miembro del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales del IRI y Miembro del Departamento de Cooperación Internacional del IRI. Se especializa en cuestiones de análisis de datos y ha participado de proyectos de investigación vinculados a la cooperación internacional.

Objetivo 3: Buena salud

Objetivo 4: Educación de calidad

Objetivo 5: Igualdad de género

Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento

Objetivo 7: Energía asequible y sostenible

Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico

Objetivo 9: Industria, innovación, infraestructura

Objetivo 10: Reducir inequidades

Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles

Objetivo 12: Consumo responsable y producción

Objetivo 13: Acción climática

Objetivo 14: Vida marina

Objetivo 15: Vida en la tierra

Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes

Objetivo 17: Alianzas para los objetivos

Al centrar el análisis sobre el comercio internacional y el rol de los Países Menos Avanzados (PMA), algunas de las metas que componen los objetivos mencionados pueden destacarse y ser consideradas en forma conjunta para evaluar el objeto de estudio del trabajo:

**10.a** *Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.*

**17.11** *Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.*

**17.12** *Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando porque las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.*

De lo expuesto hasta aquí, podría decirse que se presenta como finalidad para los PMA lograr un mejor acceso a los mercados internacionales y principalmente en países desarrollados (PD), ayudada por medio de medidas de Trato Especial y Diferenciado (TED), que les permitan en el mediano plazo mejorar su rol en el comercio y la economía internacional.

El trabajo busca señalar las posibles fallas en la concreción de este tipo de metas, partiendo de la idea de que existen no sólo limitaciones en las medidas de TED que promueve en la actualidad la Organización Mundial de Comercio (OMC) (tal como se verá en la sección II), sino que además el desempeño de los PMA no ha cambiado en el pasado de manera significativa bajo este tipo de reglas y en particular a la luz de los ya concluidos Objetivos de Desarrollo del Milenio (sección III). Por último (sección IV) presenta los resultados de la 11va Conferencia Ministerial en lo que respecta a los PMA, seguida de una serie de reflexiones, buscando destacar los cambios sugeridos en distintos ámbitos de discusión a fin de que el marco normativo de la OMC, conjuntamente con los ODS, permitan abordar de mejor forma las necesidades de los países con menor grado de desarrollo.

## II. LAS REGLAS DE JUEGO DE LA OMC: EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

El desarrollo y la inclusión al sistema multilateral de comercio han sido y siguen siendo parte de las negociaciones en el marco de la OMC. Tal como define Michalopoulos (2000), está la idea intrínseca de que los países en desarrollo (PED) se hallan en desventaja y por lo tanto cualquier negociación y/o acuerdo multilateral con países desarrollados que los incluya, debería considerar las diferencias estructurales y la debilidad institucional de estos actores.

De esta forma, el TED, es una excepción al trato de Nación Más Favorecida (NMF) y una herramienta del sistema multilateral de comercio que ha ido cambiando a lo largo del tiempo en el contexto del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la OMC. Tal como menciona Whalley (1999), existen algunas ideas y discusiones anteriores que fomentaron la aparición del concepto de TED: (i) que los problemas de balanza de pagos de los PED están muy vinculados a sus bajos ingresos y resulta muy difícil enfrentarlos; (ii) que resultaba deseable para los PED proteger sus industrias infantiles, tal como el caso de Japón; (iii) la tesis Prebisch-Singer sobre el deterioro secular de los términos de intercambio que enfrentan los PED. Finalmente, influenciado por la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, en ese mismo año se incluye la parte IV del GATT, para tratar cuestiones de comercio y desarrollo, donde se reconocen las necesidades de los PED dentro del sistema internacional de comercio y que en su Artículo XXXVI se introduce por primera vez el principio de No Reciprocidad, esencial para las medidas TED.

Como resultado de la evolución de las distintas negociaciones y acuerdos, Whalley menciona las reglas incluidas en el GATT hacia fines de los años '70 :

- **Artículo XII:** sobre restricciones para proteger la balanza de pagos y la posición financiera exterior, mediante la reducción del volumen o del valor de las mercancías cuya importación autorice. Las medidas que se tomen deberán ser transitorias e implicarán el diálogo entre las partes intervinientes.
- **Artículo XVIII:** sobre la ayuda del Estado para el desarrollo económico, a través de medidas de protección u otra clase que afecten los flujos de importaciones (siempre que se mantengan en el marco de los objetivos del GATT); en la Sección B se hace hincapié en los países en vías de desarrollo, y la posibilidad de intervenir en sus niveles de importaciones con el objetivo de proteger la situación financiera exterior y de adquirir reservas suficiente para ejecutar sus programa de desarrollo económico.
- **Artículo XXVIII bis:** reconoce que las necesidades de los PED deben tenerse en cuenta en las negociaciones arancelarias.
- **Artículo XXV (1971):** renuncia al Artículo 1, de NMF, por parte de países avanzados, que da el beneficio de un acceso especial, a través de Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP), a los países menos avanzados. Originalmente pautado por un plazo de 10 años.
- **Parte IV (Artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII):** esta parte se encuentra bajo el título “Comercio y Desarrollo”; se centra en el impacto potencial del comercio internacional en el desarrollo económico de los miembros menos desarrollados y las diferencias en los niveles de vida con los PD. Se destaca la necesidad de desarrollo de estos países y se concede el principio de no reciprocidad en las negociaciones.
- **“Enabling Clause” (Ronda de Tokio, 1979):** convirtió en permanente al SGP establecido en 1971; sin embargo fue acompañado con la idea de que el TED no es un derecho para siempre (se introduce el concepto de “graduación”, es decir que un PED se gradúa y deja de ser considerado como tal).

Sin embargo, resulta interesante mencionar que distintos autores, como Tortora (2003), Fritz (2005) o Sáez (2008), destacan que si bien antes de la Ronda Uruguay puede entenderse al TED como un instrumento de desarrollo, posteriormente se debe entender como una herramienta de ajuste. En la primera etapa la agenda estaba centrada en el comercio de bienes, permitiendo medidas para proteger a las industrias locales ante crisis de balanzas de pago y mejora en el acceso a los mercados internacionales de los PED (esto es definido como “medidas sobre las fronteras”). Por el contrario, bajo el marco legal de la OMC, la agenda se expandió más allá del comercio de bienes y las medidas buscan compensar los desbalances a través de períodos de transición para adecuar las legislaciones e instituciones nacionales, proveer asistencia técnica y

brindar exenciones, excepciones y mayores flexibilidades a los PMA (definido como “medidas más allá de las fronteras”).

Resulta claro que los beneficios de desarrollo están vinculados a dos visiones o modelos de desarrollo determinado: en el primero se basa en el desarrollo de la productividad local, mientras que el segundo busca que el marco legal e institucional se adecue a las obligaciones comerciales pactadas. Tomando las ideas de Rodrik (2001), la lógica de las negociaciones de la OMC implícitamente apuntan a reducir la autonomía política del “sur” a cambio de acceso a mercados del “norte”.

Puede decirse que son distintos factores los que, a lo largo de la década del ‘80 y durante la Ronda Uruguay, influyeron en este cambio de visión. Whalley destaca la relevancia de la teoría económica acerca de los beneficios del libre comercio, sumado a que los países que más habían crecido fueron los que optaron por una estrategia de mayor apertura y que las medidas proteccionistas, en la práctica, tenía efectos negativos (corrupción, concentración en el mercado doméstico, etc.). Asimismo, el uso de la amenaza de retirar los SGP sobre los PED y la laxitud de las normas que favorecían las medidas de protección, hicieron que los beneficios del TED fueran atenuados. Por otro lado la estrategia de negociación de muchos PED pasó de ser en bloque a buscar intereses individuales, acompañada por una ola de liberalización por parte de algunos de estos países. Como resultado, el foco en la discusión del TED fue puesto sobre los PMA.

Como resultado de la Ronda Uruguay, los PED tomaron mayores compromisos bajo la luz de una nueva visión del marco normativo, aceptando todos los acuerdos de la OMC. En esta nueva etapa, la OMC agrupa las disposiciones de TED en seis grandes categorías, tal como exponen Hasan (2016) entre otros autores:

- A. Promover el acceso a los mercados
- B. Salvaguardar los intereses de los PED
- C. Flexibilidad
- D. Períodos de transición
- E. Asistencias técnicas
- F. Mayor flexibilidad para los PMA

Esta forma de clasificar permite identificar limitaciones para las medidas implicadas en las disposiciones. Siguiendo a Tortora: (A) aquellas que buscan promover el acceso son difíciles de monitorear dado que no se cuentan con parámetros para hacer evaluaciones; (B) las que tratan de salvaguardar los intereses de países con problemas de desarrollo, no cuentan con mecanismos ni criterios dentro del marco de la OMC; (C) si bien la flexibilidad establece derechos sobre los PED, no resulta una obligación vinculante para los PD; (D) los plazos de aplicación más flexibles son de aplicación automática, pero no está garantizado el alcance de las metas en cuestión; (E) la ayuda al desarrollo y su financiación son propias de cada política nacional, por lo cual resulta complejo lograr que la financiación sea obligatoria y asegurar las asistencias técnicas; (F) al existir mayores permisos para los PMA resulta muy relevante, aunque las dificultades previamente mencionadas también se aplican en este caso.

Por último, respecto al conjunto de disposiciones Martin y Pajouh (2015) presentan un análisis de la vigencia y alcance de éstas. El resultado arroja que de las más de 160 disposiciones, casi el 50% habían expirado, total o parcialmente, o eran obsoletas, mientras que de las restantes aproximadamente 18 resultan de utilidad y pueden contrarrestar los desequilibrios entre PED y PD, aunque su efectividad está mitigada por la limitada aplicación. El resto del universo está compuesto por disposiciones incapaces de generar derechos ejecutables u obligaciones vinculantes sobre los PD.

## II.A EL PROGRAMA DOHA PARA EL DESARROLLO

La sección anterior pone de manifiesto que no sólo desde la Ronda Uruguay cambió el espíritu de los mecanismos de TED, sino que el resultado de la aplicación de las disposiciones no ha sido efectivo ni claro y ha dependido mucho de la buena voluntad de los PD.

Sin embargo, a principios del nuevo siglo, con la Conferencia Ministerial de Doha, el rol del desarrollo ha vuelto a ser discutido en el ámbito del sistema multilateral de comercio y de la OMC. Esto puede corroborarse por medio de la Declaración Ministerial de Doha (OMC, 2001a) que a lo largo de sus párrafos establece, entre otras cuestiones, que dado que *“la mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo”*, se buscará *“que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”* (párrafo 2), mientras que por otro lado se reconoce la *“vulnerabilidad de los países menos adelantados y las dificultades estructurales especiales con que tropiezan en la economía mundial”* y se intentará hacer frente a esta marginación (párrafo 3). El texto continúa haciendo hincapié en cuestiones de países en desarrollo y menos avanzados, reforzando la idea de entender las inequidades del sistema de comercio multilateral y asistir a los países más necesitados. Es entonces en su párrafo 44 en el cual queda asentado que las disposiciones de TED son parte integral de los acuerdos de la OMC, donde se destaca la conveniencia de *“reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas”*.

Resulta evidente entonces la cercanía de la Declaración Ministerial y la interpretación que se desprende acerca de la problemática de los PMA, con las metas de los ODS mencionadas en la sección anterior. Sin embargo, esta forma explícita de proponer intenciones lleva a preguntarse si el TED resulta un instrumento acorde a la concreción de metas y más aún si sirven al propósito de desarrollo e inclusión planteado.

Esta Declaración fue acompañada posteriormente por distintas propuestas provenientes de los PED. Entre ellas se pueden mencionar:

1. Preparaciones para la cuarta conferencia Ministerial. Propuesta para un acuerdo marco sobre el tratamiento Especial y Diferenciado (OMC, 2001b), en la cual se resalta la necesidad de que el TED sea obligatorio y jurídicamente vinculante en el sistema de disputas de la OMC, además de evaluar el desarrollo ante cada nuevo acuerdo y permitir políticas que no tengan un impacto negativo demostrable sobre el comercio, entre otras propuestas.
2. Disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado, Propuestas conjuntas de los países menos adelantados relativas al trato especial y diferenciado (OMC, 2002a), donde se enumeran distintas propuestas que llevarían a lograr la operatividad del marco general presentado al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) en Sesión Extraordinaria (mayo de 2002). Entre otras:
  - a. que el trato especial implique un acceso libre de derechos y contingencias.
  - b. que el alcance y el ritmo de liberación no sea incompatible con las necesidades de desarrollo, del comercio y de las finanzas: tener flexibilidad para la aplicación del “año de referencia” sobre el cual se realizarán las reducciones de los aranceles, y en caso de ser justificado, no efectuar reducciones arancelarias en determinados sectores o subsectores;
  - c. modificar los procedimientos para lograr las aprobaciones de mayores niveles de protección temporales por parte de los PMA;
  - d. permitir mayores intervalos para las notificaciones de leyes y reglamentos o las medidas específicas realizadas por los PMA como también una simplificación de los formularios o mismo una exención de la notificación;
  - e. considerar las solicitudes de exención debido a dificultades para cumplir con las normas generales.
3. Disposiciones sobre trato especial y diferenciado, Comunicación conjunta del Grupo Africano de la OMC, Revisión, (OMC, 2002b). En el cual se manifiestan pedidos de mayor compromiso con las diversas formas de TED como también incluir al TED dentro de los objetivos y principios de la OMC. Al igual que el texto anterior, aboga por una revisión de los tiempos de transición para que este se relacione más con el estado socio económico y de desarrollo del país y por lograr la imposición de obligaciones vinculantes.

Lo expuesto parecería plantear una buena predisposición para avanzar en estas cuestiones, por parte de los PED, pero a pesar de ello el progreso fue limitado en los años posteriores.

## II.B CONFERENCIAS MINISTERIALES DE BALI Y NAIROBI

Un aspecto significativo de la Conferencia Ministerial de Bali de 2013, es que estableció un Mecanismo de Vigilancia que abarca todas las disposiciones TED contenidas en los acuerdos de la OMC y busca rever y analizar la implementación de las mismas. Tal como se expresa en la decisión ministerial es el encargado de examinar “... *todos los aspectos de la aplicación de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a facilitar la integración de los Miembros en desarrollo y menos adelantados en el sistema multilateral de comercio*” (OMC, 2013). Asimismo es el encargado de hacer recomendaciones a los distintos órganos de la OMC para que inicien negociaciones en relación al TED. Por otra parte, su ámbito de funcionamiento es en las sesiones específicas del CCD.

Por su parte, la Conferencia Ministerial de Nairobi de 2015 el resultado fue poco relevante en materia de TED. A pesar de ello, se destaca el esfuerzo del G-90 por generar una propuesta (OMC, 2015) cuyos puntos principales abordaban cuestiones asociadas con: mayor flexibilidad (para propiciar el desarrollo económico y/o afrontar desequilibrios de balanza de pagos), otorgamiento de preferencias a los PMA, plazos para adaptarse a medidas sanitarias, fitosanitarias o barreras técnicas, permitir a los PMA desvíos del acuerdo TRIMS (inversiones asociadas al comercio), subsidios y medidas compensatorias, salvaguardias, seguridad alimentaria de los PMA e importadores netos de alimentos, etc.

Sin embargo, tal como destaca el documento del South Center (2017), las negociaciones no llegaron a buen puerto debido a la postura de los PD, quienes sostuvieron que: (i) el problema de los PED no existía (se plantea que se debería demostrar la necesidad de modificar las normas); (ii) que el CCD no era el ámbito para discutir determinadas disposiciones TED (como por ejemplo cuestiones de los TRIPS); (iii) que las medidas propuestas representaban un retroceso (sostienen que no ayudan a la integración dentro del sistema multilateral de comercio); (iv) la negación por parte de los PD a tomar compromisos obligatorios; (v) la postura de muchos PD respecto de no querer brindar TED a países que no sean PMA.

## II.C CONFERENCIA MINISTERIAL DE BUENOS AIRES

En el marco de la 11va Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Buenos Aires, los miembros del G-90 presentaron, al igual que en Nairobi, un proyecto de decisión ministerial compuesto por 10 propuestas sobre el TED en relación a acuerdos específicos (OMC 2017b). Esto fue como resultado de reuniones y presentaciones previas, en donde hubo intercambios y consultas con otros Miembros (ver por ejemplo las respuestas a distintas preguntas sobre las propuestas presentadas, OMC 2017a).

Las propuestas presentadas apuntaron a diferentes aspectos del comercio, el desarrollo y el TED (en línea con la propuesta hecha en Nairobi dos años antes):

- a. **Inversiones asociadas al comercio:** en cuanto a la posibilidad de desviarse de lo que establece el marco normativo, a fin de propiciar una mayor industrialización y mejora en las capacidades productivas, tecnológicas, y fomentar la transformación socioeconómica y las prácticas sustentables.
- b. **Medidas de salvaguardia:** la posibilidad de los países menos desarrollados de adoptar este tipo de medidas por motivos de desarrollo.
- c. **Medidas ante dificultades de balanza de pago:** su aplicación por parte de los PED.
- d. **Medidas sanitarias y fitosanitarias:** flexibilidad de plazos de aplicación y ayuda para el cumplimiento de las mismas.
- e. **Obstáculos técnicos al comercio:** al igual que en el caso de las medidas sanitarias, se espera flexibilidad en plazos de aplicación y asistencia para cumplir las nuevas normativas técnicas del PD.
- f. **Subvenciones y medidas compensatorias:** por su aplicación por su función en el desarrollo económico y en los programas de industrialización de los PED.
- g. **Cuestiones de valoración en aduanas:** ante la carencia de capacidad de los PMA de aplicar ciertas disposiciones aduaneras y la necesidad de cooperación y asistencia en esta materia.

- h. **“Cláusula de Habilitación”**: los PD, teniendo en cuenta las necesidades de los PED y los PMA, deben propiciar la concesión de un acceso significativo a sus mercados a los productos cuya exportación interesa a estos países menos desarrollados.
- i. **Transferencia de tecnología**: en relación a la brecha que existe entre los PD y los miembros menos desarrollados. Esta cuestión está fuertemente asociada a las metas 17.6-8 de los ODS y va más allá del mero intercambio de maquinarias y bienes de capital.
- j. **Trato especial y diferenciado en el proceso de adhesión**: esto se refiere a facilitar la integración de los PMA al sistema multilateral de comercio.

La contracara de esto fue la postura de los PD, quienes expresaron preocupación y señalaron que poco ha evolucionado la propuesta de los PED y PMA respecto de lo presentado en 2015. Al observarse las distintas preguntas realizadas sobre las 10 propuestas (OMC, 2017a), puede notarse que, al igual que durante la Conferencia Ministerial de Nairobi, la mayoría apunta a una demostración o corroboración de que las necesidades planteadas verdaderamente existan (por ejemplo: “¿Podría el G-90 aportar ejemplos concretos del modo en que los Acuerdos de la OMC vigentes están limitando la capacidad de los países en desarrollo Miembros de adoptar las medidas necesarias para el desarrollo?” o “¿Cuál es la razón económica que justifica la propuesta actual para mejorar la sección B del artículo XVIII y la parte relativa a la balanza de pagos?”), así como también se plantea la cuestión de la diferenciación dentro del grupo de PED (por ejemplo: “Los países en desarrollo cuyas economías son considerablemente mayores que las de otros, ¿tendrían también derecho a recibir el trato especial y diferenciado propuesto?”) y se critica la insistencia sobre ciertas cuestiones que ya han sido previamente rechazadas (por ejemplo: “¿Por qué motivo se insiste en una propuesta rechazada en 2015? ¿Qué circunstancias han cambiado desde entonces y cómo?”). A pesar de ello, se han reconocido las dificultades que enfrentan los PMA, pero consideran que el otorgamiento de mayores flexibilidades a estos Miembros puede tener un efecto negativo en el proceso de integración al sistema de comercio.

El resultado de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires en esta materia fue limitado, y no ha representado un avance significativo en materia de TED pese al reclamo de los países Miembros menos desarrollados.

### III. PAÍSES MENOS AVANZADOS: METAS DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

Como punto de comparación, dado el poco tiempo para evaluar de manera categórica los ODS, se presenta en esta sección el desempeño de los PMA a la luz de los ODM. A pesar de la continuidad entre los ODM y los ODS, no es posible encontrar metas idénticas entre ambos programas. Es por ello que se opta por evaluar los resultados correspondientes a los ODS entre 2000 y 2015, teniendo en cuenta que el marco normativo fue el mismo y que bajo los ODM se planteaba la necesidad de “desarrollar más aún un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio” y que se debían “atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo” (ONU, 2015).

El reporte de la ONU (2015) destaca que en cuestiones arancelarias, aproximadamente el 84% de las importaciones (excluyendo petróleo y armas) de PD provenientes de PMA fueron admitidas sin pago de aranceles. A su vez, menciona que la disminución en los aranceles promedio del período fue significativa si se considera la evolución desde 1996, donde se destaca principalmente lo que respecta a productos agrícolas de los PMA.

Sin embargo esta visión no focaliza el resultado desde el lado de los PMA, ya que el logro de las metas depende de la decisión de los PD, que son quienes otorgan el beneficio. Si lo que se pretende es ver cuán efectivas han sido estas metas para los PMA, es necesario preguntarse si ha habido cambios significativos en la importancia de estos países en el comercio internacional y más aún a la luz de la disminución de aranceles con la que fueron beneficiados.

El principal indicador que es posible observar es la participación de los PMA en el comercio mundial. Para

este análisis se consideran sólo los PMA miembros de la OMC<sup>3</sup>, por ser los alcanzados por el TED. Se consideran las importaciones mundiales provenientes de PMA en relación a la suma de todas las importaciones. El Cuadro 1 arroja como resultado, que en términos agregados, la participación de los PMA ha crecido un 75,4%, pero si se mira en detalle, la participación de los productos Agrícolas cayó y las Manufacturas crecieron de manera modesta. Gran parte se explica por el componente residual que incluye otras mercancías provenientes de industrias extractivas y otro tipo de productos.

**CUADRO 1: IMPORTACIONES MUNDIALES PROVENIENTES DE PMA**

	Períodos			Var. % (III)-(I)
	2000-2004 (I)	2005-2011 (II)	2012-2016 (III)	
<b>Total</b>	0,998%	1,519%	1,750%	75,4%
<b>Agricultura</b>	0,029%	0,018%	0,022%	-23,9%
<b>Manufacturas</b>	0,121%	0,098%	0,157%	30,0%
<b>Residual</b>	0,848%	1,402%	1,571%	85,2%

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Sin embargo, el comportamiento del grupo puede explicarse principalmente por un conjunto pequeño de naciones. Una medida simple de concentración es considerar cuánto representan las tres mayores participaciones en los indicadores presentados en el Cuadro 1. Lo que se desprende del Cuadro 2 es que tanto en el Total, como en las Manufacturas, la concentración habría aumentado (es decir pocos países concentran la mayor cantidad de exportaciones de estos rubros), mientras que en el caso de la Agricultura cayó (lo cual es esperado ya que es un sector menos concentrado y por ende se supone más competitivo).

**CUADRO 2: TRES PAÍSES MÁS IMPORTANTES (PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES PMA)**

NO INCLUYE ARMAS NI PETRÓLEO

	Períodos			Var. pp (III)-(I)
	2000-2004 (I)	2005-2011 (II)	2012-2016 (III)	
<b>Total</b>	62,92%	70,7%	66,4%	3,5%
<b>Agricultura</b>	43,1%	36,2%	35,7%	-7,5%
<b>Manufacturas</b>	77,5%	81,2%	82,1%	4,6%

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

En términos agregados, el análisis parecería mostrar resultados positivos no obstante, al desagregar, queda

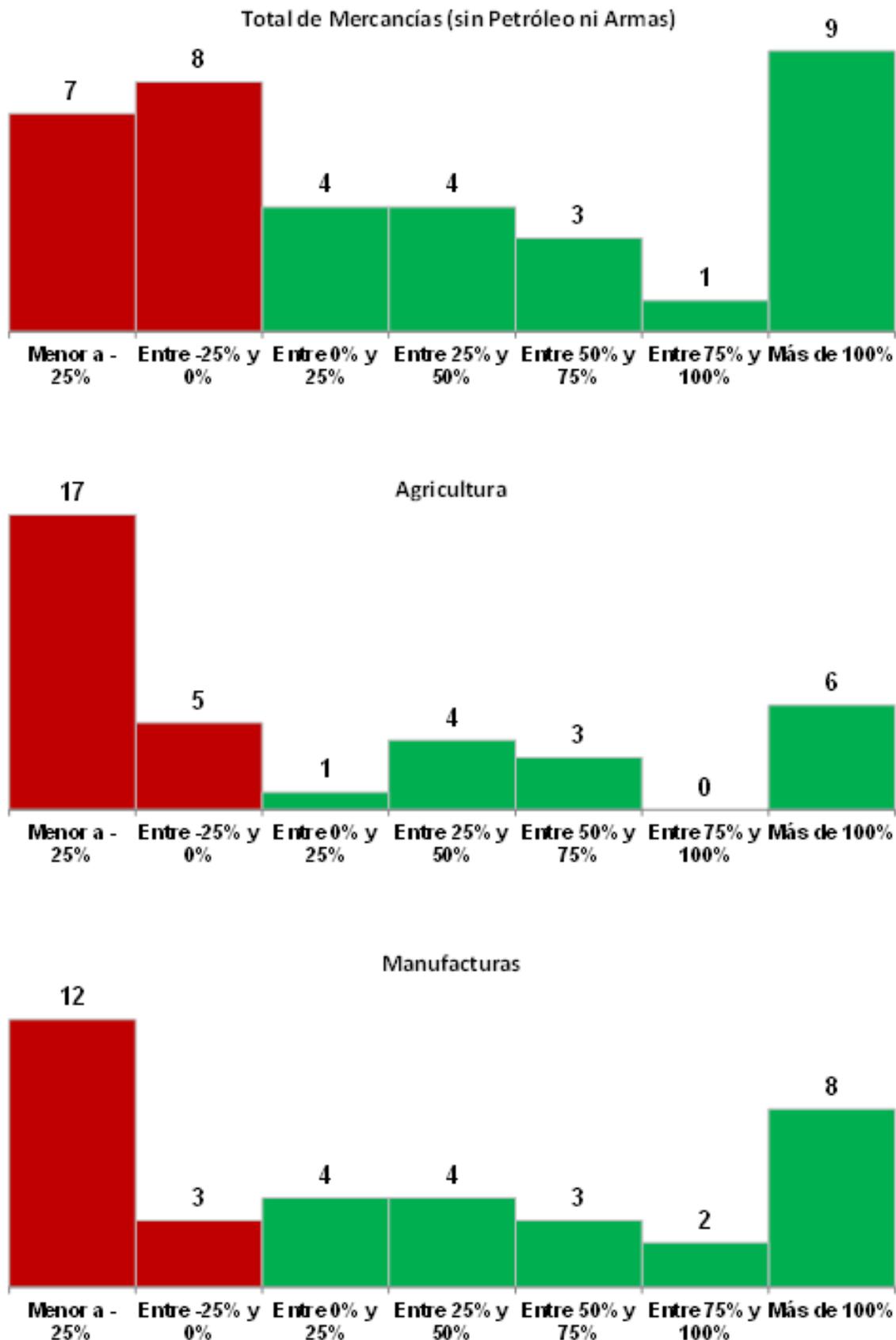
<sup>3</sup> Estos son: Afganistán, Angola, Burundi, Benín, Burkina Faso, Bangladesh, República Centroafricana, Djibouti, Guinea, Gambia, Guinea-Bissau, Haití, Camboya, Laos, Liberia, Lesotho, Madagascar, Mali, Myanmar, Mozambique, Mauritania, Malawi, Níger, Nepal, Ruanda, Senegal, Islas Salomón, Sierra Leona, Chad, Togo, Tanzania, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia y República Democrática del Congo.

en evidencia que las heterogeneidades propias de los PMA esconden en este resultado grandes disparidades. Para ver esta cuestión se evalúa la variación de la participación entre 2000-2004 y 2012-2016 para cada uno de los PMA considerados.

El Gráfico 1 muestra el análisis de manera sintética. Las diferencias en los tres casos (Total, Agricultura y Manufacturas) son notorias. Como puede verse hay un 31% de los PMA analizados que vieron perder su participación en el caso del Total de mercancías, mientras que si miramos las variaciones en dólares, hay 4 países que vieron caer en términos nominales sus exportaciones, lo cual resulta claramente más grave. Para el caso de la Agricultura, más de la mitad de los PMA perdieron participación (lo cual da una señal más a la necesidad de retomar las negociaciones respecto de estos temas en el marco de la OMC), en tanto que hubo 6 países que perdieron nominalmente en el período analizado. Por último, por el lado de las Manufacturas, el 36% sufrieron una pérdida en la participación, sumado a que, si bien esto implica que pudieron haber crecido por debajo del comercio global, 9 de estas naciones tuvieron variaciones negativas medidas en dólares corrientes.

Un resultado similar se halla al analizar el comercio con los PD, lo cual muestra que muchas veces las herramientas planteadas no son efectivas para la concreción de ciertas metas.

**GRÁFICO 1: VARIACIÓN 2000-2004 vs. 2012-2016**  
**CANTIDAD DE PAÍSES POR RANGO**



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

Es necesario entender que superar un estadio de bajo nivel de desarrollo es un proceso complejo. Partien-

do de ello, el análisis presentado en esta sección es parcial, pero no por ello deja de ser informativo. En el período analizado los sectores Manufactureros exportadores de los PMA han incrementado modestamente su participación en el comercio mundial, aunque parece difícil que en todos los casos se logre duplicar la participación en el período 2017-2020, ya que bajo las actuales reglas de comercio los resultados muestran que incluso puede haber caídas en participación y en dólares y por otra parte sólo el 20% más que duplicó su participación. Esto se repite para el total de productos, pero se hace más marcado en el comercio agrícola, lo cual resulta llamativo, si se considera la reducción arancelaria con la que estos países fueron beneficiados.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Lo mencionado previamente puede notarse que a pesar de los esfuerzos de los países menos desarrollados por incorporar en las negociaciones el TED, poco se ha logrado y por lo tanto, poco han cambiado las reglas de juego.

Más aún, cuando se observa la efectividad de este marco normativo como herramienta de desarrollo, quedan dudas tanto del lado teórico como del práctico, a pesar de que el TED sea sólo un componente de un conjunto de instrumentos. Tomando lo expuesto por Chang (2003), los países hoy desarrollados han usado diferentes combinaciones de política para alcanzar su actual grado de industrialización. Esto representa un punto de partida desigual y necesidades distintas para los PD y los PED. La debilidad institucional y estructural que ha sustentado la aparición del TED no ha sido solucionada y los mecanismos del sistema multilateral de comercio no parecen haber sido efectivos. Esto lleva a concluir que si bien las negociaciones en el marco de la OMC están tendiendo a dar nuevamente un rol preponderante al desarrollo dentro del comercio internacional, la necesidad de reglas más claras que brinden no sólo derechos a los PED y en particular a los PMA, sino que además deben estar acompañadas por mecanismos efectivos y operacionales de control, junto con la obligatoriedad en el cumplimiento del compromiso de los PD.

Resulta entonces válido preguntarnos cuán sostenibles son los resultados potenciales del TED si dependen de la buena voluntad de los PD, aún a pesar de que los PMA logren alcanzar las metas cuantificables.

Para concluir, debemos tener en cuenta que el TED nació como respuesta a la heterogeneidad del desarrollo de los miembros del GATT/OMC. A pesar de ello y de los problemas hasta aquí expuestos, es necesario señalar que sólo se está focalizando en un aspecto de la problemática del desarrollo, lo cual nos lleva a cuestionar si la ineficacia de esta herramienta es propia de sí misma o del sistema de instituciones que buscan impulsar un desarrollo sostenible.

#### REFERENCIAS

- Chang, HJ (2003) "Kicking Away the Ladder: The 'Real' History of Free Trade". Foreign Policy in Focus Special Report, December.
- Fritz, T. (2005) "Special and Differential Treatment for Developing Countries". Disponible en: [http://www.globalalternative.org/pics/SDT\\_en.pdf](http://www.globalalternative.org/pics/SDT_en.pdf).
- Hasan, M. (2016) "Special and differential treatment in the WTO: Its content and competence for facilitation of development". Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence - Vol 7 (2016), pp. 41-54.
- Martin, M. & Pajouh, M. S. (2015) "Are the Special and Differential Treatment Provisions in the WTO Agreements Fit for Purpose?". International Journal of Social Science & Human Behavior Study, Vol. 2, Issue 1.
- Michalopoulos, C. (2000) "Trade and Development in the GATT and the WTO: the Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries". Documento presentado en el seminario de la OMC sobre el trato especial y diferenciado para países en desarrollo. Ginebra, 7 de marzo.

- OMC (2001a) "Ministerial Declaration, Adopted 14 November 2001". 20 November, WT/MIN(01)/DEC/1.
- OMC (2001b) "Proposal for a Framework Agreement on Special and Differential Treatment". 19 September, WT/GC/W/442.
- OMC (2002a) "Special and Differential Treatment Provisions". Joint Least-Developed Countries Proposals on Special and Differential Treatment. Addendum, 1 July, TN/CTD/W/4/Add.1.
- OMC (2002b) "Special and Differential Treatment Provisions". Joint Communication from the African Group in the WTO. Revision, 17 July, TN/CTD/W/3/Rev.2
- OMC (2013) "Mecanismo de Vigilancia del Trato Especial y Diferenciado". Decisión Ministerial. 7 de Diciembre de 2013, WT/MIN(13)/45, WT/L/920.
- OMC (2015) "Draft Decision for the Tenth Ministerial Conference - G90 Proposal. Special and Differential Treatment Issues and Concerns". Communication from Barbados on behalf of the G-90. 7 de Diciembre de 2015, WT/MIN(15)/W/31.
- OMC (2017a) "Trato Especial y Diferenciado". Comunicación de Rwanda en nombre del Grupo ACP, el Grupo Africano y el Grupo de PMA. 5 de Diciembre, WT/MIN(17)/17, JOB/DEV/51.
- OMC (2017b) "Proyecto de Decisión Ministerial - Trato Especial y Diferenciado". Comunicación de Rwanda en nombre del G-90. Revisión 1, 10 de Diciembre, WT/MIN(17)/23/Rev.1.
- ONU (2015) "Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015". Naciones Unidas, Nueva York.
- Rodrik, D. (2001) "The Global Governance of Trade As if Development Really Mattered". United Nations Development Programme, New York.
- Sáez, S. (2008) "Trato especial y diferenciado y comercio de servicios". CEPAL, Serie Comercio Internacional, no 90, Santiago de Chile.
- South Centre (2017) "The WTO's Special and Differential Treatment Negotiations (Paragraph 44)". Analytical Note, SC/AN/TDP/2017/3. January 2017, Geneva, Switzerland.
- Tortora, M. (2003) "Special and Differential Treatment and Development Issues in the Multilateral Trade Negotiations: The Skeleton in the Closet". UNCTAD, January, Geneva, WEB/CDP/BKGD/16.
- Whalley, J. (1999) "Special and Differential Treatment in the Millennium Round". CSGR Working Paper No. 30/99.