



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/13
2 de septiembre de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Segundo período de sesiones
Ginebra, 17 a 21 de noviembre de 1997
Tema 4 del programa provisional

MEDIOS DE MEJORAR LAS OPORTUNIDADES DE AUMENTAR LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Informe de la secretaría de la UNCTAD

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1	3
I. MERCADOS Y SECTORES DE EXPORTACIÓN DINÁMICOS . .	2 - 9	4
II. COMERCIO DE MERCANCÍAS: OBSTÁCULOS Y RESTRICCIONES	10 - 26	9
A. Condiciones de acceso al mercado	10 - 20	9
B. Restricciones del lado de la oferta y opciones políticas	21 - 26	15
III. EL COMERCIO DE SERVICIOS	27 - 45	17
A. Cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados	30 - 36	17
B. El comercio por vía electrónica	37 - 40	19
C. Restricciones y políticas de la oferta	41 - 44	20
D. Limitaciones estadísticas	45	22

ÍNDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. ALCANCE DE UNA FUTURA INICIATIVA	46 - 62	23
A. Mejoramiento del acceso a los mercados	47 - 53	23
B. Iniciativas del lado de la oferta	54 - 55	25
C. Preparación para las negociaciones	56 - 62	25
<u>Anexo:</u> Instrumentos electrónicos de la UNCTAD para el análisis del comercio y las negociaciones		28

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se ha preparado para prestar ayuda a la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos en su examen del tema 4 del programa provisional correspondiente a su segundo período de sesiones (17 a 21 de noviembre de 1997). El enfoque adoptado consiste en presentar un breve análisis de una serie de factores que pueden ser utilizados para restringir las oportunidades de aumentar las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo y en sugerir las medidas que debe adoptar la Comisión, con inclusión del análisis técnico realizado por expertos para atenuar los obstáculos y limitaciones existentes. Después de efectuar en el capítulo I un análisis de los mercados y sectores de exportación dinámicos, en los capítulos II y III se examina la problemática correspondiente. En el capítulo IV se sugieren posibles medidas.

Capítulo I

MERCADOS Y SECTORES DE EXPORTACIÓN DINÁMICOS

2. Después de la expansión dinámica que se produjo en el período 1985-1990, el crecimiento del comercio mundial de bienes se ralentizó algo durante la primera parte del decenio de 1990, debido principalmente a una desaceleración de las importaciones en Europa occidental y, en menor medida, el Japón. En 1996 las exportaciones mundiales de bienes alcanzaron la cifra de 5.100 millones de dólares. La parte correspondiente a los países en desarrollo aumentó del 24% en 1990 al 27% en 1995.

3. Las tendencias y modalidades actuales del comercio internacional pueden aportar cierta indicación de dónde pueden surgir nuevas oportunidades comerciales en lo que respecta a mercados y productos para los países en desarrollo que se encuentran en diversos niveles de crecimiento. En general los mercados de los países desarrollados siguen siendo el principal destino de las exportaciones de los países en desarrollo. En 1995 aproximadamente el 60% de las exportaciones de los países en desarrollo encontró comprador en países desarrollados. Sin embargo, en el plano regional fue la región asiática en desarrollo la que representó el mercado más importante para las economías en desarrollo, mayor incluso que los mercados del Japón, los Estados Unidos o la Unión Europea, cada uno de los cuales compró en comparación menos mercancías en los países en desarrollo en 1995. No obstante, el grueso de las importaciones de la región asiática en desarrollo de los países en desarrollo procedía de la propia región. Para América Latina como región (aunque no para todos los países), los Estados Unidos siguen siendo de lejos el principal mercado, mientras que la Unión Europea continúa representando el mayor mercado para África.

4. Los mercados de los países en desarrollo en general han sido más dinámicos que los de las economías desarrolladas. En 1990-1995 las importaciones totales de los países en desarrollo crecieron en más del 12%, mientras que las de los países desarrollados aumentaron en algo menos del 6%. El comercio Sur-Sur fue también considerablemente más dinámico que el comercio Norte-Sur en 1990-1995. Las exportaciones entre países en desarrollo se expandieron durante este período a casi el doble del ritmo de las del Sur hacia el Norte y se duplicaron en valor. Simultáneamente, las exportaciones de los países en desarrollo al Norte crecieron más rápido que el comercio entre países desarrollados. En consecuencia, los países en desarrollo como grupo conquistaron partes del mercado tanto en el Norte como en el Sur.

5. Como en las zonas asiáticas en desarrollo, en América Latina el comercio intrarregional se expandió dinámicamente en 1990-1995, aunque sigue siendo mucho menor en valor. En cambio, el comercio intrarregional de África se derrumbó en el primer quinquenio del decenio de 1990, disminuyendo a un ritmo del 9%. En el nivel interregional, los países asiáticos en desarrollo siguieron registrando un crecimiento relativamente fuerte de las exportaciones hacia los mercados de los principales países desarrollados, aunque este crecimiento no fue tan dinámico como en 1985-1990. Las exportaciones de América Latina a los Estados Unidos se elevaron considerablemente en la primera mitad del decenio de 1990, pero perdieron impulso en los mercados de la Unión Europea y el Japón. Una nueva característica alentadora es el fuerte crecimiento registrado en el comercio

entre las regiones asiáticas en desarrollo y América Latina en 1990-1995. Existen asimismo indicios de que el comercio entre África y América Latina se ha vuelto a expandir después de la reducción de su mercado en 1985-1990. Por otro lado, la expansión de las exportaciones de África quedó interrumpida en todos los mercados importantes de los países desarrollados.

6. Se mantienen considerables diferencias en las oportunidades de mercado entre los países en desarrollo que se encuentran en diversas etapas de desarrollo e ingresos y que poseen distintas estructuras de exportación y capacidades de suministro. El peligro de la marginación sigue siendo real para muchos países menos adelantados y otros países en desarrollo de bajos ingresos. En 1995, a los países en desarrollo de bajos ingresos (con inclusión de los países menos adelantados de bajos ingresos, pero sin China y la India) les correspondió una cuota de mercado de apenas el 1,5% del comercio mundial, y ese porcentaje se había reducido ligeramente en comparación con los primeros años del decenio de 1990. La situación de los países en desarrollo de ingresos medios era algo mejor en comparación, con una cuota de mercado del 5,4% en 1995, aunque en su caso igualmente ese porcentaje era ligeramente menor que al comienzo del decenio. En cambio, a los países en desarrollo de ingresos más elevados les correspondió una parte del mercado claramente mayor, que superó el 15% en 1995. Pese a ello, el aumento que habían conseguido durante el primer quinquenio del decenio de 1990 era relativamente reducido. Los ganadores de la carrera para lograr nuevas oportunidades de mercado habían sido los principales exportadores de productos manufactureros (con inclusión de China y la India) entre los países en desarrollo. Su cuota de mercado en el comercio mundial de manufacturas ascendió al 21,3% en 1995, en comparación con el 15,2% a principios de 1990.

7. Por otro lado, todos estos grupos de países obtuvieron una expansión dinámica de las exportaciones en un número mayor de sectores en 1990-1995. Estos sectores, que se indican en el cuadro 1, pueden aportar cierta orientación a las industrias de los países en desarrollo en sus enfoques estratégicos encaminados a la expansión de las exportaciones y capacidades de suministro y a la diversificación de sus estructuras de producción y exportación. El cuadro indica para cada grupo de países los sectores en los que se logró una expansión dinámica de las exportaciones en 1990-1995. Dentro de cada grupo de países, se clasifica el índice de crecimiento de cada sector. Al sector más dinámico se le clasifica como número 1. El cuadro refleja el desplazamiento de productos esencialmente de gran intensidad de mano de obra y de recursos (prendas de vestir, calzado, productos de corcho y madera, muebles, productos forestales, productos de la pesca, materias primas agrícolas, cereales y preparados a base de cereales) por productos que requieren más conocimientos técnicos y tecnología (por ejemplo, maquinaria y aparatos eléctricos, equipo de telecomunicación, maquinaria no eléctrica, productos de la industria automotriz, otro equipo de transporte, maquinaria generadora de energía eléctrica, máquinas de oficina e instrumentos

científicos y de control) y la mayor diversificación en la composición de los productos a medida que los países en desarrollo siguen la senda del crecimiento económico.

8. El peligro de que los mercados se saturen rápidamente como resultado de la concentración de las actividades de exportación de un mayor número de países en los mismos sectores no ha sido confirmado por la experiencia. A medida que países en desarrollo individuales pasan paulatinamente a producir mercancías de mayor valor añadido, abandonan sectores a los países que les siguen por la senda del desarrollo. Además, las industrias de exportación que figuran en el cuadro 1 constituyen sectores de producción bastante amplios. La especialización intraindustrial, la diferenciación de los productos y los diversos gustos de los consumidores pueden contribuir considerablemente a dar cabida a la expansión de las exportaciones.

9. El análisis que precede muestra un amplio conjunto de sectores dinámicos, las posibilidades potenciales de los mercados crecientes de los países en desarrollo y la persistencia de la importancia de los mercados de los países desarrollados. No obstante, los obstáculos de acceso al mercado y las restricciones del lado de la oferta siguen impidiendo que se saque pleno partido de las oportunidades de exportación.

Cuadro 1

Sectores dinámicos de exportación 1/ de los países y territorios en desarrollo en el mercado mundial, 1990-1995

Sectores	Principales exportadores de manufacturas 2/			Países en desarrollo de ingresos elevados 3/			Países en desarrollo de ingresos medios 4/			Países en desarrollo de bajos ingresos 5/ (con exclusión de China e India)			Países menos adelantados		
	Tasa de crecimiento 6/	Cuota de mercado 1995 7/	Cambio en la cuota de mercado 8/	Tasa de crecimiento 6/	Cuota de mercado 1995 7/	Cambio en la cuota de mercado 8/	Tasa de crecimiento 6/	Cuota de mercado 1995 7/	Cambio en la cuota de mercado 8/	Tasa de crecimiento 6/	Cuota de mercado 1995 7/	Cambio en la cuota de mercado 8/	Tasa de crecimiento 6/	Cuota de mercado 1995 7/	Cambio en la cuota de mercado 8/
Válvulas y tubos	30,9(1)	35,9	8,0	30,7(1)	33,4	7,3	28,2(3)	4,3	0,6	33,2(4)	0,0	0,0	32,0(2)	0,0	0,0
Máquinas de oficina	27,1(2)	35,4	15,5	23,6(2)	28,2	10,0	38,9(1)	4,2	2,7	30,0(5)	0,0	0,0			
Plásticos	24,0(3)	14,5	6,7	20,7(3)	14,5	5,6	17,8(13)	1,9	0,6				14,9(9)	0,0	0,0
Maquinaria generadora de energía eléctrica	21,9(4)	12,6	6,1	17,4(6)	8,5	3,2	20,0(9)	1,8	0,8						
Productos químicos orgánicos	21,8(5)	11,0	4,3	17,2(7)	10,6	2,8	24,2(5)	1,8	0,8	15,5(9)	0,1	0,0	20,5(7)	0,0	0,0
Instrumentos científicos y de control	21,5(6)	9,9	4,1	18,2(5)	7,8	2,6	27,7(4)	1,5	0,8						
Maquinaria y aparatos eléctricos	20,8(7)	26,3	8,4	16,6(9)	17,8	3,3	22,4(7)	3,3	1,2						
Instalaciones sanitarias y accesorios de construcción	18,2(8)	31,4	10,9				18,4(11)	3,8	1,3	12,5(14)	0,1	0,0			
Papel y cartón	18,1(9)	7,9	2,9	14,1(14)	6,1	1,5	21,8(8)	2,0	0,9						
Muebles	17,5(10)	24,2	9,3	10,6(20)	12,8	2,1	13,1(18)	7,1	1,8	46,6(3)	0,5	0,4	22,4(4)	0,0	0,0
Productos farmacéuticos	17,4(11)	4,4	0,7	15,5(11)	2,4	0,2	11,0(23)	1,2	-0,1				10,8(13)	0,0	0,0
Aceites vegetales elaborados	17,4(12)	39,2	7,3	16,7(8)	37,3	6,0	19,0(10)	15,8	3,8						
Otros productos químicos	17,3(13)	9,2	3,1	18,3(4)	7,5	2,7							11,5(11)	0,1	0,0
Equipo de telecomunicaciones	16,1(14)	38,8	7,1	12,3(16)	25,7	1,0	28,6(2)	3,8	1,9	15,2(11)	0,0	0,0			
Otra maquinaria no eléctrica	15,7(15)	9,0	3,0	14,3(12)	7,5	2,1	18,2(12)	0,9	0,4	13,9(12)	0,0	0,0			
Productos de la industria automotriz	15,1(16)	6,6	2,1	15,9(10)	6,7	2,3	10,9(25)	0,6	0,1						
Cuero y pieles curtidas	14,8(17)			14,2(13)											
Manufacturas de caucho	14,4(18)	34,4	8,6		27,5	6,3									
Manufacturas de metales, n.e.p	14,2(19)	14,1	3,7	11,3(17)	10,6	1,6	15,8(15)	3,5	1,1	20,9(7)	0,3	0,1			
Carne y productos preparados a base de carne		20,6	5,6	10,6(19)	13,4	1,9	11,9(21)	2,2	0,4						
Productos químicos inorgánicos	13,9(20)	11,5	4,0				10,9(24)								
Otro equipo de transporte	13,7(21)	11,6	3,7					4,5	1,0						
Hierro y acero	13,4(22)	9,3	3,5												
Artículos varios	13,4(23)	16,2	3,8				12,9(19)			15,4(10)					
Aparatos fotográficos	13,0(24)	31,6	7,3					3,4	0,8		0,3	0,1			
Artículos de viaje, bolsos, etc.	12,9(25)	23,4	5,4				22,4(6)	2,7	1,3	16,1(8)	0,0	0,0	20,1(8)	0,0	0,0
Calzado	12,4(26)	66,7	4,9				14,3(16)	5,4	0,8	52,1(2)	1,5	1,2			
Manufacturas de corcho y madera (con exclusión de muebles)	10,9(27)	58,2	8,5				16,4(14)	10,4	3,4	75,4(1)	1,8	1,6	50,6(1)	0,1	0,1
Manufacturas de minerales no metálicos	10,5(28)	35,8	3,2	10,8(18)	13,9	1,4				13,4(13)	1,4	0,3	22,9(3)	0,2	0,1
Minerales y metales no ferrosos	10,3(29)	17,8	3,8				10,4(16)			10,4(16)	3,6	0,8	10,6(14)	2,3	0,5
	10,2(30)	13,6	2,6												

Cuadro (conclusión)

Sectores	Principales exportadores de manufacturas ^{2/}			Países en desarrollo de ingresos elevados ^{3/}			Países en desarrollo de ingresos medios ^{4/}			Países en desarrollo de bajos ingresos ^{5/} (con exclusión de China e India)			Países menos adelantados		
	Tasa de crecimiento ^{6/}	Cuota de mercado 1995 ^{7/}	Cambio en la cuota de mercado ^{8/}	Tasa de crecimiento ^{6/}	Cuota de mercado 1995 ^{7/}	Cambio en la cuota de mercado ^{8/}	Tasa de crecimiento ^{6/}	Cuota de mercado 1995 ^{7/}	Cambio en la cuota de mercado ^{8/}	Tasa de crecimiento ^{6/}	Cuota de mercado 1995 ^{7/}	Cambio en la cuota de mercado ^{8/}	Tasa de crecimiento ^{6/}	Cuota de mercado 1995 ^{7/}	Cambio en la cuota de mercado ^{8/}
Cereales y preparados a base de cereales				13,1(15)									22,4(6)		
Productos forestales					7,3	2,0	13,4(17)						11,2(12)	0,3	0,2
Materias primas agrícolas							12,3(20)	4,6	1,2					1,5	0,3
Productos de la pesca							11,6(22)	12,0	3,3	12,1(15)			12,5(10)		
Textiles							10,3(26)	20,9	4,0		5,8	1,2		2,6	0,6
Café, té, cacao, especias							10,3(27)	6,6	1,4						
Prendas de vestir							10,2(28)	23,8	1,9						
Total mercancías	13,6	19,5	5,0	9,4	15,2	1,5	5,2	16,6	1,8	23,5(6)	5,4	2,7	22,4(5)	2,0	0,9
								5,4	-0,5	4,5	1,4	-0,2	3,5	0,5	-0,1

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

Nota: Sectores de alto crecimiento de las exportaciones en el comercio mundial: Válvulas y tubos (24,5%); productos farmacéuticos (13,7%); máquinas de oficina (13,3%); aceites vegetales tratados (12,7%); maquinaria y aparatos eléctricos (11,8%); equipo de telecomunicaciones (11,4%); artículos de viaje, bolsos, etc. (10,7%); productos químicos orgánicos (10,1%); plásticos (9,6%); instrumentos científicos y de control (9,1%); instalaciones sanitarias y accesorios: de construcción (8,6%).

Nota: Sectores de importación de alto crecimiento en los mercados de los países desarrollados: válvulas y tubos (21%); productos farmacéuticos (14,5%); máquinas de oficina (11,8%); aceites vegetales tratados (9,9%); café, té, cacao y especias (9,3%); artículos de viaje, bolsos, etc. (9,3%); maquinaria y aparatos eléctricos (9%); equipo de telecomunicaciones (8,5%); productos químicos orgánicos (8,3%).

^{1/} Sectores de exportación con una tasa anual de crecimiento medio del 10% o más en 1990-1995.

^{2/} Hong Kong, China, República de Corea, Provincia China de Taiwán, Singapur, México, Malasia, Tailandia, Indonesia, Brasil, India y Turquía.

^{3/} PNB per cápita de 3.036 dólares de los EE.UU. o más.

^{4/} PNB per cápita de entre 766 y 3.035 dólares de los EE.UU.

^{5/} PNB per cápita de 765 dólares de los EE.UU. o menos.

^{6/} Tasas medias de crecimiento anual 1990-1995 (clasificación entre paréntesis).

^{7/} En porcentaje.

^{8/} En puntos porcentuales.

Capítulo II

COMERCIO DE MERCANCÍAS: OBSTÁCULOS Y RESTRICCIONES

A. Condiciones de acceso al mercado

10. Para determinar los obstáculos al acceso al mercado hace falta, en particular, información sobre: i) las tasas arancelarias NMF, las crestas o máximos arancelarios, la progresividad arancelaria, las tasas no consolidadas y los contingentes arancelarios; ii) los productos abarcados y las tasas arancelarias de los acuerdos de comercio preferencial y las limitaciones al trato preferencial con arreglo a esos regímenes; y iii) las medidas no arancelarias (por ejemplo, los contingentes; las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia; las normas de origen; los reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios; las subvenciones; las medidas ambientales; los reglamentos de las compras del sector público). El Sistema de Análisis e Información Comerciales (SAICO) de la UNCTAD proporciona información sustancial (véase el anexo).

11. En lo que concierne a los obstáculos arancelarios, varios productos de exportación que presentan interés para los países en desarrollo siguen sometidos a los aranceles máximos y a la progresividad arancelaria en diversos mercados (véase el recuadro sobre las crestas arancelarias). Además, algunos países importadores están utilizando de manera casi automática las nuevas medidas de salvaguardia especiales previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura en forma de aranceles adicionales, que se pueden imponer en ciertos casos de precios de importación reducidos o de aumentos repentinos de los volúmenes de importación, independientemente de que las importaciones perjudiquen realmente a los productores internos. Estas salvaguardias se han utilizado en el caso de las importaciones de naranjas, otros frutos, legumbres y hortalizas importantes, maní, arroz, algodón, carne de vaca y azúcar, así como con respecto a algunos otros productos.

12. Las restricciones cuantitativas siguen limitando las exportaciones de los países en desarrollo en el sector de los textiles y las prendas de vestir. La integración de estos productos en el GATT, que se llevará a cabo en cuatro etapas a lo largo de un período de diez años que va de 1995 al 2005, se intensifica hacia el final del período. La integración ha comenzado con los productos menos sensibles. En los mercados de la Unión Europea, los Estados Unidos, el Canadá y Noruega no se han suprimido los contingentes durante la primera etapa de ejecución, con sólo una excepción en el Canadá (a saber, los contingentes aplicados a los guantes de trabajo). En la segunda etapa, a partir del 1º de enero de 1998, se incluirán los productos que han estado sometidos a contingentes, pero representarán únicamente una parte marginal de las importaciones en los principales mercados. En las importaciones de 1990, estos productos representaban en el caso del Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos proporciones del 0,7, el 3,2 y el 1,3%, respectivamente.

13. En el primer período de aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido se utilizó intensamente el mecanismo de salvaguardias de transición

que permite a los países importadores imponer nuevas restricciones a los productos textiles y prendas de vestir no integrados todavía en el GATT. Sin embargo, informes recientes de grupos especiales y del Órgano de Apelación de la OMC sobre diferencias que entrañan salvaguardias transitorias han insistido en la plena conformidad de esas medidas de salvaguardia con los criterios estrictos establecidos en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ¹ y, además, han recordado que ese Acuerdo, a diferencia del Acuerdo Multifibras (AMF), forma parte integrante del sistema de la OMC, particularmente en lo concerniente a la solución de diferencias.

14. El empleo de medidas de protección contra los imprevistos, particularmente medidas antidumping, está aumentando en los países desarrollados y en algunos países en desarrollo. En 1995-1996, varios países desarrollados pusieron en práctica 147 medidas antidumping y a finales de 1996 estaban en vigor en esos países casi 600 derechos antidumping definitivos. Los sectores objeto de nuevos procedimientos en 1995-1996 fueron los de productos alimentarios, productos químicos, hierro y acero, metales no ferrosos, maquinaria y equipo de transporte, textiles y prendas de vestir, y otros productos manufacturados. Los procedimientos antidumping se han criticado alegándose que los exámenes son insuficientes, para determinar si los productos importados y nacionales corresponden, de hecho, al mismo segmento de calidad, la falta de rigor de la determinación de la causalidad entre el dumping y el daño, la falta de atención de los intereses del consumidor y la posibilidad jurídica de presentar nuevas quejas cuando las quejas anteriores relativas al mismo producto de importación no hayan tenido éxito.

Crestas arancelarias con posterioridad a la Ronda Uruguay

Incluso después de la aplicación de todas las concesiones arancelarias de la Ronda Uruguay se siguen aplicando un gran número de crestas arancelarias en países en desarrollo y desarrollados importantes.

Aproximadamente el 10% de todos los aranceles de los países desarrollados supera el 12% ad valorem. En países en desarrollo importantes los aranceles superiores al 12% son más frecuentes que en los países desarrollados importantes, pero los máximos arancelarios se mantienen en gran medida entre unos límites del 12 y el 30% y sólo superan el 100% excepcionalmente. En algunos mercados importantes de países desarrollados, siguen existiendo numerosos productos con aranceles superiores al 30% e incluso con tasas de varios cientos por ciento. Sin embargo, existen considerables disparidades entre los países en desarrollo. Mientras que en muchos de ellos la dispersión de los aranceles es reducida con unos niveles máximos del 20% o menos, quedan unos cuantos países con unos niveles arancelarios medios elevados y una fuerte dispersión arancelaria.

Más de la mitad de las crestas arancelarias de los países desarrollados se dan en los sectores de la agricultura, la pesca y la industria alimentaria. Un gran número de esos aranceles son el resultado de la tarificación en el sector agropecuario, que excede del 30% o incluso el 100% en muchos casos y el 300% en lo que respecta a ciertos productos (en particular la carne, los cereales, el azúcar, algunas frutas, legumbres y hortalizas, los productos lácteos y los productos del tabaco). Por otro lado, las crestas arancelarias sobre numerosos productos de la pesca y de la industria alimentaria no exceden, por lo general, del 30%.

Los contingentes arancelarios se han abierto en el sector agrícola a derechos inferiores o incluso nulos, pero esos contingentes raramente crean posibilidades comerciales sustanciales para nuevos exportadores, dado que las expansiones de los contingentes durante el período de aplicación son pequeñas y a menudo los contingentes de acceso corrientes se han asignado a proveedores tradicionales. Por añadidura, la administración de los contingentes arancelarios en muchos casos carece de transparencia.

En el sector industrial, la mayor parte de los aranceles máximos se concentra en los sectores del cuero, el calzado, las prendas de vestir y los textiles (y dentro de los textiles principalmente los productos de algodón, lana y fibra sintética). Las crestas arancelarias oscilan normalmente entre el 12 y el 30% y sólo excepcionalmente alcanzan niveles tan altos como el 320% (por ejemplo, los zapatos de cuero). Numerosas crestas arancelarias se aplican asimismo a un amplio conjunto de otros productos industriales, aunque la situación varía entre los países (verbigracia, madera contrachapada, cerámica y cristalería, bicicletas, camiones, autobuses, buques para el transporte marítimo y otro equipo de transporte, productos electrónicos de consumo y relojes). Por lo tanto, incluso en el sector industrial, las crestas arancelarias siguen constituyendo un considerable obstáculo a las exportaciones de los países en desarrollo.

Los tipos arancelarios preferenciales ofrecidos con arreglo al SGP reducen la incidencia de las crestas arancelarias NMF para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, que disfrutan de un trato especial (a menudo en forma de un acceso libre de derechos) a condición, por supuesto, de que los productos afectados por las crestas arancelarias estén abarcados en el SGP. En el sector agropecuario, la mayor parte de los productos respecto de los cuales la tarificación ha producido crestas arancelarias no están abarcados por los principales esquemas del SGP. En los casos en que se aplican el SGP y contingentes arancelarios, las exportaciones únicamente podrán beneficiarse del trato SGP en la medida en que puedan tener cabida dentro de los contingentes arancelarios. En lo que respecta a los productos industriales, países en desarrollo que son proveedores importantes pierden cada vez más la cobertura SGP para los productos sometidos a "crestas arancelarias" como resultado de las graduaciones de productos de un país o de todo un país.

Liberalización del mercado en los países en desarrollo
y comercio Sur-Sur

Los obstáculos al acceso a los mercados de muchos países en desarrollo se han reducido, en parte considerablemente, desde mediados del decenio de 1980 como resultado de la liberalización unilateral del comercio, la reducción de los compromisos efectuada en la Ronda Uruguay y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC). Además, acuerdos comerciales regionales nuevos o reactivados entre los países en desarrollo han abierto nuevas oportunidades de mercado en el comercio Sur-Sur en condiciones preferenciales para las partes en esos acuerdos. La liberalización del comercio por los países en desarrollo ha reducido las diferencias entre sus niveles arancelarios NMF y los de los países desarrollados, aunque los tipos siguen siendo en general superiores en las economías en desarrollo, donde los aranceles siguen teniendo relativamente importancia como fuentes de ingresos e instrumentos de políticas de desarrollo. En 1995 la media ponderada del arancel NMF de los mayores países en desarrollo importadores de Asia, América Latina y África ascendía al 11,2%, mientras que representaba el 4,5% en los países del Acuerdo de la Cuadrilateral.

Los grupos de integración entre países en desarrollo apuntan cada día más a la constitución de uniones aduaneras y mercados comunes, más que a zonas de libre comercio, y se extienden a la liberalización del comercio de servicios, las inversiones y los movimientos de factores y a la búsqueda de otros objetivos económicos, monetarios y políticos, además de suprimir obstáculos al comercio de mercancías, con inclusión de los productos sensibles. Un enfoque orientado hacia afuera de esas agrupaciones de integración, con arreglo al cual la liberalización interna va acompañada de reducciones de los obstáculos comerciales frente a otros interlocutores comerciales, ayudará a los no miembros a beneficiarse de la dinámica de crecimiento de esas agrupaciones. Además, la expansión gradual de las agrupaciones subregionales en formaciones más amplias regionales podría igualmente aumentar mucho las oportunidades de mercado en el comercio Sur-Sur.

En el plano interregional, el SGPC prevé el acceso preferencial al mercado entre los países en desarrollo. Hasta la fecha 43 países se han adherido al sistema, entre ellos países en desarrollo que son importadores importantes. Recientemente se han asociado otros tres países (Colombia, Marruecos y Myanmar) y otros ocho países y MERCOSUR han solicitado la adhesión. En sus listas de concesiones muchos de los miembros otorgan unas condiciones de acceso más favorables a los países menos adelantados (PMA) sobre una base no recíproca.

El acuerdo por el que se creó el SGPC prevé explícitamente que el sistema "mejorará y se ampliará en etapas sucesivas, con revisiones periódicas". Además de las ampliaciones de los productos abarcados, las reducciones arancelarias generales y las reducciones de los obstáculos no arancelarios, que no están abarcados, actualmente, por el SGPC, son esferas importantes para negociaciones futuras. También se podría examinar la posibilidad de explotar el potencial de comercio y desarrollo del SGPC mediante la cooperación entre países en desarrollo en las esferas del comercio de servicios, las inversiones y las empresas conjuntas.

15. En la esfera de la contratación pública, la discriminación contra los proveedores extranjeros y la falta de transparencia de los procedimientos pueden desbaratar las oportunidades de mercado. Además, los obstáculos al acceso al mercado resultantes de normas ambientales y reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios afectan a sectores de exportación que tienen interés para los países en desarrollo. Por ejemplo, en el sector de la pesca, el objetivo de la protección ambiental ha justificado en algunos casos las prohibiciones de las importaciones que imponen los países desarrollados. En el mismo sector se han introducido, o se introducirán, nuevos sistemas de inspección de la calidad en mercados de importación importantes. En los países exportadores la aplicación de los nuevos sistemas exige el establecimiento de sistemas de control completos y una capacitación especial del personal en las empresas. Las exportaciones de cuero y productos de cuero de los países en desarrollo en los que se siguen utilizando técnicas tradicionales de elaboración, especialmente en empresas pequeñas y medianas, se ven particularmente afectadas por medidas relativas a la protección del medio ambiente y la salud pública. En el sector del petróleo, la complejidad de los reglamentos y las normas técnicas y cada vez más de los reglamentos ambientales causan problemas de acceso al mercado en muchos casos. Por añadidura, los países importadores pueden no respetar el principio del trato nacional cuando se aplican normas técnicas. En algunos mercados, los efectos de distorsión del comercio de las subvenciones a las actividades industriales nacionales actúan también como un obstáculo al acceso en el sector de la energía. Los reglamentos sanitarios y fitosanitarios de países en desarrollo importantes impiden la importación de productos como la carne de vaca, pollos y otros productos cárnicos, el maní y muchos productos de la industria alimentaria de varios países en desarrollo que poseen una capacidad potencial de exportación.

16. Además, las normas de origen pueden producir efectos distorsionadores en el comercio internacional y afectar en consecuencia a las oportunidades de mercado. El Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay prohíbe esas prácticas con respecto a las normas de origen no preferencial, pero se carece de una disciplina multilateral comparable en lo que respecta a las normas preferenciales. Algunos países han aplicado normas especiales de origen para poner en práctica medidas destinadas a evitar supuestas evasiones de los derechos antidumping; el resultado de ello es la extensión de los derechos antidumping a terceros países sin que se efectúen investigaciones separadas del dumping y de los daños causados. Los beneficios del SGP se ven en muchos casos igualmente afectados por las normas de origen. En los Estados Unidos

nuevas normas de origen no preferencial para los textiles que entraron en vigor el 1º de julio de 1996 podían afectar a la utilización del contingente de textiles por los países en desarrollo.

17. Por otro lado, acuerdos de comercio preferencial no recíproco (verbigracia el SGP, la Caribbean Basin Initiative (Iniciativa de la Cuenca del Caribe), los Canadian Programs for Commonwealth Caribbean Trade Investment and Industrial Cooperation (CARIBCAN), la Convención de Lomé) facilitan el acceso al mercado a los países en desarrollo beneficiarios. Algunos países que otorgan preferencias, incluidos el Canadá, Noruega y Suiza, han procedido a efectuar ampliaciones de los productos agropecuarios y de la industria alimentaria incluidos en sus esquemas del SGP respectivos. Con arreglo al esquema del SGP del Japón, los aranceles SGP aplicados a diversos productos agrícolas y pesqueros se han reducido para mantener el margen preferencial como consecuencia de las reducciones de los aranceles NMF de la Ronda Uruguay. Algunos esquemas, incluidos los de Suiza y la Unión Europea, han añadido disposiciones relativas al contenido del país donante a sus normas de origen.

18. Además, algunos países desarrollados han emprendido varias iniciativas para reforzar las ventajas del SGP en favor de los países menos adelantados. Por ejemplo, los Estados Unidos han dado recientemente a otros 1.783 productos un trato de exención de derechos con arreglo al programa SGP si se producen en países menos adelantados y se importan de ellos. La Unión Europea otorgará el trato preferencial especial de que disfrutaban los países menos adelantados que son miembros de la Convención de Lomé a todos los demás PMA a partir del 1º de enero de 1998.

19. Con todo, en el caso de algunos esquemas, productos que los países en desarrollo tienen un interés particular en exportar (por ejemplo, los textiles, las prendas de vestir, el calzado, los relojes y ciertos productos electrónicos, los productos de acero y vidrio) no están abarcados o disfrutaban de un trato menos favorable que otros productos menos sensibles. En el sector agropecuario, muchos esquemas distan de incluir a todos los productos. Se aplican igualmente límites a los beneficios del SGP. Por añadidura, parece existir una tendencia a ampliar la aplicación de las graduaciones de productos de países así como de países. Por otro lado, las ventajas SGP dependen cada vez más del cumplimiento de condiciones y normas sociales, humanitarias o ambientales que no están directamente relacionadas con el comercio.

20. Además de los regímenes comerciales "tradicionales" no recíprocos, una nueva generación de acuerdos preferenciales y de agrupaciones de integración que se basan en el principio de la plena reciprocidad en la apertura del mercado ha pasado a ser una característica importante del sistema comercial multilateral. Los países en desarrollo (y las economías en transición) que son asociados en acuerdos preferenciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la propuesta de Área de Libre Comercio de América, los Acuerdos de Europa y los Acuerdos de la Asociación Euromediterránea, lograrán nuevas oportunidades comerciales prometedoras, pero tendrán que abrir sus propios mercados también, aunque es posible que se les ofrezcan

períodos más largos para la liberalización de sus propios obstáculos comerciales. Existen riesgos de que se produzca una diversión del comercio y las inversiones, o lo que es peor, una marginación, de los países en desarrollo que queden fuera de esos acuerdos. Los países en desarrollo más pequeños es posible que afronten situaciones difíciles ya que tal vez tengan graves problemas para aceptar la reciprocidad plena debido a sus escasos niveles de desarrollo, la debilidad de sus bases productivas y la falta de competitividad internacional ².

B. Restricciones del lado de la oferta y opciones políticas

21. Con la conclusión de la Ronda Uruguay, la cuestión de la compatibilidad de las políticas para crear capacidades de suministro competitivas y ampliar las exportaciones con las normas y disciplinas multilaterales ha asumido una nueva dimensión. Los países en desarrollo han aceptado las nuevas normas multilaterales esencialmente de la misma manera que los países desarrollados, aunque con períodos de transición más largos para su aplicación y umbrales más favorables para asumir ciertos compromisos.

22. Para muchos países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles y vulnerables, las restricciones del lado de la oferta siguen limitando sus capacidades para sacar pleno partido de las nuevas oportunidades comerciales, convertirse en lugares más atractivos para la inversión extranjera e integrarse en redes de producción regionales y mundiales de empresas transnacionales. Las principales trabas del lado de la oferta son las estructuras de producción y exportación que se concentran únicamente en unos pocos productos, la escasa dotación de capital financiero y humano, la débil capacidad tecnológica, los marcos jurídicos y reguladores inadecuados y los estrangulamientos en la infraestructura física. Algunas de estas dificultades sólo podrán superarse a largo plazo.

23. Los gobiernos de los países en desarrollo han procurado promover el desarrollo industrial y la expansión de las exportaciones no sólo mediante políticas macroeconómicas encaminadas a establecer unas condiciones generales favorables, sino también por medio de medidas políticas en el plano microeconómico destinadas a atenuar los impedimentos del lado de la oferta mediante la aceleración del proceso dinámico de acumulación de capital físico, conocimientos especializados y tecnología. En los casos en que los países en desarrollo han estado atentos al costo de los incentivos y los han aplicado en el marco de un enfoque orientado hacia afuera, las medidas microeconómicas que abordan restricciones concretas de la oferta han contribuido a crear unas capacidades de suministro que el sector privado no habría podido lograr por sí solo tan rápidamente.

24. Las condiciones del nuevo marco multilateral obligan a los países en desarrollo a replantearse sus estrategias de desarrollo y sus políticas industriales y de exportación. Los países en desarrollo se verán obligados a adoptar en mucha mayor medida políticas más generales y amplias que se sigan ajustando a los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por esa razón, el fortalecimiento de las capacidades de suministro tendrá que conseguirse mucho

más por medio de enfoques aplicables a toda la economía encaminados a promover el ahorro y la inversión, la investigación y el desarrollo tecnológico, un alto nivel de instrucción y de capacitación profesional, el sector de la banca comercial, las empresas pequeñas y medianas, el desarrollo regional y la creación de una infraestructura física moderna. Habrá que impulsar aún más las reformas de la política comercial y la liberalización del comercio para ayudar a mejorar la asignación de recursos y la competitividad, aunque es posible que tengan que vincularse con mayor eficacia a políticas que contribuyan a reducir el costo social del proceso de reforma y a establecer una red de seguridad para los grupos vulnerables. En cambio, los órganos de decisión política dejarán de disponer de muchas medidas políticas que persiguen un objetivo concreto. Medidas como las subvenciones a la inversión y a la exportación con relación a actividades industriales o empresas concretas, las normas relativas al contenido nacional y las disposiciones sobre el equilibrio de las exportaciones tendrán que suprimirse gradualmente y el conjunto de condiciones para promover la transferencia y aplicación de tecnologías patentadas se hará mucho más estricto.

25. Las repercusiones en el desarrollo de las nuevas limitaciones es probable que varíen según la etapa de desarrollo del país. El paso hacia políticas de base más amplia es de prever que resulte una tarea factible para países en desarrollo industrialmente más avanzados. Estos últimos necesitarán en cualquier caso introducir paulatinamente una reorientación política, y en algunos casos ya lo han hecho. La creciente complejidad de sus economías, estructuras de producción y necesidades tecnológicas obligará a los gobiernos a dejar reducida su función cada vez más a la instauración de condiciones generales favorables y de estrategias multisectoriales. Por otro lado, ese cambio de política podrá resultar mucho más difícil para países en desarrollo relativamente menos adelantados los cuales, después de todo, siguen representando la inmensa mayoría de las economías en desarrollo. Su nivel comparativamente inferior de desarrollo podrá requerir unas políticas estatales más centradas en objetivos para superar las restricciones del lado de la oferta, promover nuevas actividades industriales y reforzar las capacidades de exportación.

26. Los Acuerdos de la Ronda Uruguay se podría considerar que "compensan" en cierta medida los aumentos de las disciplinas de la política comercial mediante la apertura de nuevas oportunidades de mercado y el fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias, mejorando de ese modo las posibilidades de los países en desarrollo de defender sus intereses comerciales. Por añadidura, la flexibilidad general prevista en los Acuerdos de la Ronda Uruguay deja cierto margen para políticas más centradas en objetivos como ciertas subvenciones "no recurribles" y las políticas agrícolas del "compartimento verde".

Capítulo III

EL COMERCIO DE SERVICIOS

27. En 1996 las exportaciones mundiales de servicios ³ ascendieron a 1.200 millones de dólares, alrededor de una quinta parte del comercio total. Han registrado un aumento dinámico, a un ritmo de casi el 12% anual durante el período 1985-1995. Los países en desarrollo participan con el 23% en dichas exportaciones mundiales de servicios. Como grupo siguen siendo importadores netos, pero su balanza de pagos de viajes presenta un superávit debido al desarrollo del turismo. Las remesas de los trabajadores también han ayudado a reducir su déficit en el comercio de servicios.

28. Los mercados más importantes de servicios son los principales países desarrollados, en particular los Estados Unidos, Alemania, el Japón, Francia e Italia. Los países desarrollados como grupo son importadores netos de servicios de turismo y de transporte. Los países en desarrollo de Asia han sido el mercado más dinámico de servicios entre las regiones en desarrollo. Las condiciones de acceso a los mercados de servicios se están modificando en muchas regiones gracias a la expansión de los acuerdos de libre comercio y las agrupaciones de integración económica que permiten un movimiento más libre de servicios y proveedores de servicios.

29. La IX UNCTAD adoptó el procedimiento de organizar reuniones de expertos para contar con aportaciones técnicas de nivel más elevado. El examen del sector de los servicios de salud en una reunión de expertos celebrada en Ginebra en junio de 1997 puso de manifiesto las dificultades y oportunidades que representan para los países en desarrollo el aumento de su capacidad de oferta y la expansión de su comercio en este sector ⁴. Algunas de estas dificultades y oportunidades podrían darse también en otros sectores de servicios.

A. Cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados

30. Es probable que al intentar evaluar las condiciones de acceso a los mercados de servicios analizando los compromisos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en función de los sectores abarcados y las salvedades estipuladas los encargados de elaborar las políticas de los países en desarrollo obtengan sólo orientaciones limitadas. Las evaluaciones basadas en entrevistas con el sector privado darían una idea más exacta de la situación, pero las empresas de servicios de los países en desarrollo por lo general no tienen la experiencia directa en países extranjeros que se necesita para evaluar las repercusiones de las barreras comerciales y reconocer las nuevas oportunidades de mercado. Con el fin de ayudar a los países en desarrollo en este aspecto, se pidió a la UNCTAD que creara una base de datos sobre leyes y reglamentaciones que se aplican en el comercio de servicios (véase el anexo).

31. Se ha observado que las limitaciones a los movimientos transfronterizos temporales de personas han constituido barreras importantes al comercio en muchos sectores de servicios. Sirva de ejemplo el sector de los servicios de

salud, en el que el movimiento de personas, tanto de proveedores como de consumidores, tiene especial importancia como modo de suministro debido en gran medida a que se trata de servicios intensivos en trabajo.

32. La mundialización de la producción ha llevado a una búsqueda global de conocimientos especializados y ha exigido que se liberalizaran las reglamentaciones que restringen el movimiento temporal de trabajadores calificados en la red operacional internacional de empresas transnacionales y para la ejecución de proyectos concretos de duración limitada. Hasta el presente, los intentos de facilitar el movimiento de personas se han centrado en grupos reducidos de proveedores de servicios, como por ejemplo los visitantes comerciales, el personal trasladado a otras sedes de una misma empresa y el personal especializado. Se ha hecho poco por reducir el alcance de las pruebas de necesidades económicas. Los países en desarrollo han expresado su decepción ante los resultados de las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay sobre el movimiento de personas físicas, ya que pocos países han contraído compromisos sectoriales o sobre ocupaciones específicas.

33. Con todo, algunos de los nuevos compromisos sobre el movimiento de personas físicas se refieren a sectores específicos, y permiten a los países en desarrollo determinar con más precisión las oportunidades de exportación y añaden seguridad y estabilidad a esas nuevas oportunidades. Algunos ejemplos de ese tipo de compromisos son los contraídos por la Comunidad Europea y sus Estados miembros respecto del acceso a los mercados y el trato nacional de los profesionales que prestan servicios específicos con carácter temporal a título de empleados de personas jurídicas extranjeras que han obtenido un contrato de servicio por un período no superior a tres meses. Las actividades en el ámbito de los servicios incluidas en la Lista de Compromisos de la CE comprenden los servicios de ingeniería; los servicios de ingeniería integrados; los servicios de informática y servicios conexos; los servicios de ensayo y análisis técnicos; los servicios de construcción y los trabajos de investigación de emplazamientos; los servicios de arquitectura, planificación urbana y arquitectura paisajista; los servicios de consultores en administración; la publicidad; los servicios de investigación y desarrollo; los servicios de contabilidad y los servicios de atenciones sociales. Un compromiso de Suiza incluye el acceso a los mercados para los profesionales que prestan servicios de ingeniería, servicios de consultoría relacionados con la instalación y la aplicación de programas de informática.

34. Podrían tomarse algunas medidas multilaterales para facilitar el movimiento de personas pertenecientes a grupos de ocupaciones amparados por los compromisos del AGCS. Por ejemplo, los regímenes de visados podrían agilizarse y hacerse más eficaces. Ello comprendería la simplificación de los procedimientos administrativos, incluida la reducción del tiempo necesario para otorgar la visa; el otorgamiento de visas múltiples en forma más generalizada; la prolongación de la validez de la visa y de la permanencia autorizada; la adopción de criterios transparentes para el otorgamiento de visas y la simplificación de los trámites en las fronteras. Además, podrían contemplarse diversas medidas para aprovechar al máximo los compromisos horizontales y lograr mejoras en las negociaciones futuras sobre el movimiento de personas. Para las tres categorías de proveedores de

servicios incluidas en los compromisos horizontales, es decir los visitantes comerciales, los traslados intraempresariales de personal y los profesionales con contratos de servicios, podría emitirse una visa comercial general al empleador o al contacto comercial sobre la base de los compromisos horizontales del AGCS del país. Otra posibilidad sería otorgar al particular una visa específica para el sector o la ocupación que indicaría que el titular es beneficiario de las disposiciones de las listas de compromisos sectoriales del AGCS. Así pues, la creación de visas específicas para el comercio de servicios que sean reconocidas internacionalmente representaría una solución a más largo plazo para facilitar y promover el comercio internacional de servicios mediante el movimiento de personas físicas.

35. En la medida de lo posible, se deberían aprovechar todas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. La introducción multilateral de una tarjeta electrónica universal ⁵ para permitir los viajes sin visado de algunas categorías de profesionales o empresarios limitaría la utilización abusiva de los sistemas de visados y facilitaría el movimiento de personas por motivos comerciales.

36. Además, las nuevas tecnologías ofrecen cada día más medios eficaces de obtener información sobre las oportunidades comerciales y permiten economizar tiempo y dinero. El desarrollo de nuevos mercados para los servicios se ha visto estimulado en particular por la sinergia entre los sectores de las telecomunicaciones y de los servicios tradicionales. No obstante, no todos los sectores de servicios han sacado el mismo provecho de las nuevas tecnologías de las comunicaciones. Entre los más beneficiados se cuentan los servicios de turismo, con nuevos sistemas de reservas de hoteles y viajes, incluido el suministro de información relacionada con el turismo; los servicios financieros, en particular los bancarios; los servicios de distribución, en particular los servicios de comercio minorista que han sido los principales beneficiarios; los servicios educativos, incluido el desarrollo de la enseñanza a distancia; los servicios de salud, en cuyo sector el desarrollo de la telemedicina es el ejemplo más notable; la logística comercial en general; y los servicios comerciales, incluidos los profesionales, con una nueva gama de oportunidades para la publicidad. Varios países en desarrollo exportan servicios, en particular los "servicios de oficina a distancia", mediante redes de telecomunicaciones.

B. El comercio por vía electrónica

37. La llegada del Internet brinda nuevas oportunidades de expansión al comercio de bienes y servicios. Es lógico esperar que el valor del comercio por vía electrónica aumente significativamente en los próximos años. Quizás los mayores beneficiarios serán las empresas pequeñas, ya que mediante el comercio por vía electrónica tendrán un acceso fácil y rápido a una amplia gama de clientes potenciales, mucho mayor de lo que era posible hasta ahora. La provisión de un acceso adecuado a la infraestructura de información será de particular importancia para muchos países en desarrollo. La UNCTAD contribuye a facilitar los esfuerzos de los países en desarrollo en este

sentido mediante el establecimiento de su Red Mundial de Centros de Comercio (RMCC), que incluye el Sistema de oportunidades de comercio por vía electrónica (OCE) ⁶.

38. Algunos gobiernos han propuesto que se cree una "zona franca mundial" en el Internet ⁷. Los países también están intentando adaptar sus marcos jurídicos y reglamentarios para hacer frente a los problemas que surjan de dicho comercio. Los más importantes están relacionados con la tributación y la evasión fiscal, la protección de las patentes y los derechos de autor, la protección de los datos, el uso de tecnología de codificación para garantizar la seguridad de las transacciones y el derecho a la intimidad, la protección del consumidor y el desarrollo de la logística para el pago y la entrega de bienes y servicios. También se ha planteado la cuestión de elaborar normas multilaterales para el comercio por vía electrónica.

39. El fenómeno de las nuevas tecnologías que, al parecer, complementan, o reemplazan otros modos de suministro de servicios, aumentando la importancia relativa del comercio transfronterizo, parece ser propio del comercio de servicios. Por ejemplo, la telemedicina ofrece la posibilidad de prestar servicios de salud por la "modalidad transfronteriza". A pesar de su aplicación limitada hasta el presente, la telemedicina ha dado a conocer cada vez más sus ventajas potenciales en lo que respecta a economía de gastos para los prestadores de servicios y los consumidores y el mayor acceso a los servicios de salud, incluida la atención especializada. No obstante, la mencionada reunión de expertos que analizó el comercio de servicios de salud mediante la telemedicina puso de manifiesto que es necesario solucionar numerosas cuestiones para que los servicios de telemedicina puedan prestarse en forma más generalizada. Entre ellas se cuentan las normas y la compatibilidad, los requisitos técnicos, la cobertura del seguro de salud, el reconocimiento de los títulos y la validez de las licencias, así como cuestiones éticas relacionadas con la intimidad del paciente, el carácter confidencial de la información y la responsabilidad civil.

40. Los países en desarrollo, al igual que los demás, deben aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio por vía electrónica. Su posible contribución a la expansión y diversificación del comercio, la importancia de las limitaciones en el acceso a los mercados y la oferta y los posibles riesgos que plantea dicho comercio serían algunas de las esferas más importantes que deberían analizarse.

C. Restricciones y políticas de la oferta

41. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante estimulando la competencia del mercado y las nuevas estrategias comerciales, promoviendo las exportaciones de sus industrias de servicios y ayudando a las asociaciones de productores de servicios a difundir en sus países información sobre los mercados mundiales, normas y la experiencia adquirida por otros países. Algunas de las tareas importantes son la aplicación de estrategias de liberalización prudentes, la eliminación de las restricciones que colocan a los proveedores de servicios en una situación de desventaja respecto de potenciales competidores y la revisión de leyes y reglamentos para adaptarlos

a las necesidades de la promoción de las exportaciones. Puede ser necesario reformar la política fiscal para promover a las industrias de servicios que tienen un potencial de exportación y que podrían contribuir considerablemente al crecimiento socioeconómico general a largo plazo. Atraer a socios extranjeros mediante empresas conjuntas o concesión recíproca de licencias podría ser una forma de sacar provecho de las "prácticas más adecuadas".

42. Una de las cuestiones fundamentales se refiere a la estrategia de liberalización de los sectores de los servicios para aumentar al máximo el efecto de dicha liberalización en la capacidad de oferta, la expansión de las exportaciones y el desarrollo económico. En la mencionada reunión de expertos sobre servicios de salud se señaló que la apertura de los mercados internos a la presencia comercial extranjera en ese sector podría tener el efecto saludable de reducir los costos y aliviar la carga del sector público, siempre que se elaborara un marco reglamentario adecuado. De no ser así, la liberalización del acceso a los mercados podría acentuar la dualidad del sistema de salud, privando aún más a la población de menores recursos de una atención médica adecuada. El resultado final dependerá también de otros parámetros de la economía nacional, como por ejemplo el número de médicos que ejercen la profesión. El hecho de que el efecto de la liberalización venga determinado por las características, capacidades y estructuras reglamentarias de cada país al parecer sería un rasgo compartido con otros sectores de servicios. En lo que respecta a los servicios financieros, se han expresado inquietudes acerca de las posibles repercusiones negativas de la liberalización de este sector en la estabilidad financiera. La liberalización exige el fortalecimiento simultáneo de las infraestructuras e instituciones de regulación cautelar y supervisión, así como la aplicación de políticas macroeconómicas adecuadas para garantizar la estabilidad y la eficiencia.

43. La incapacidad para aprovechar más a fondo las nuevas oportunidades que ofrece el mercado en los sectores de los servicios en que los países en desarrollo pueden tener ventajas comparativas refleja en algunos casos las dificultades de los gobiernos para conciliar los objetivos comerciales y los sociales. Por ejemplo, a juicio de la reunión de expertos sobre servicios de salud, la creciente conciencia de los costos en los sistemas de salud pública y el papel cada vez más importante del sector privado en muchos países brinda nuevas oportunidades al comercio. Por otra parte, los gobiernos han expresado su inquietud porque el comercio de servicios de salud pueda a la larga erosionar la extensión y calidad de la atención sanitaria de su población. Se detectan inquietudes similares en otros sectores, como por ejemplo el conflicto observado entre el comercio y la identidad cultural, especialmente en el sector audiovisual.

44. Se debe asignar especial importancia al logro y mantenimiento de calidad y seguridad en los servicios. Además, en muchos sectores de servicios de países en desarrollo, también es necesario mejorar la reputación y la percepción de la calidad y la seguridad, que son especialmente importantes para el movimiento de consumidores. Puesto que un servicio no puede experimentarse y ponerse a prueba antes de consumirse, la reputación del proveedor tiene una importancia relativamente mayor que en el caso de los

bienes. La difusión de información en mercados extranjeros sobre la calidad y variedad de los servicios proporcionados en el país ayudaría a crear una imagen positiva de los servicios que se exportan. En el sector de los servicios de salud, la imagen de inseguridad es, de hecho, el principal obstáculo al movimiento de consumidores.

D. Limitaciones estadísticas

45. Los negociadores en el ámbito comercial y el sector académico coinciden en calificar de inadecuado y deficiente el marco estadístico actual para el comercio de servicios. El problema principal es el de la definición del comercio de servicios. Tal como aparece en el AGCS y en las clasificaciones de servicios utilizadas por los negociadores (es decir, la clasificación sectorial del AGCS y la Clasificación Central de Productos), la definición no coincide con las prácticas estadísticas actuales respecto del comercio de servicios. Es fundamental lograr mejoras significativas en las estadísticas sobre el comercio de servicios para aumentar la capacidad de los países de evaluar sus resultados de exportación y la utilidad de la liberalización y descubrir nuevas oportunidades de mercado. Así pues, disponer de conceptos, definiciones y clasificaciones adecuados es un requisito previo indispensable para lograr estadísticas comparables sobre el comercio de servicios desglosadas por sectores, orígenes, destinos y modos de suministro.

Capítulo IV

ALCANCE DE UNA FUTURA INICIATIVA

46. En el análisis realizados en los capítulos I y II se ha subrayado una vez más que la expansión y diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo sigue tropezando con obstáculos al acceso a los mercados y limitaciones de la oferta. Para mejorar la actividad exportadora es necesario adoptar medidas correctivas en ambos frentes.

A. Mejoramiento del acceso a los mercados

47. Los temas "incorporados" en los acuerdos comerciales multilaterales ofrecen diversas posibilidades de mejorar las oportunidades de exportación de los países en desarrollo gracias a la negociación de mejores condiciones de acceso a los mercados. En este programa figura, en primer lugar, el compromiso firme de mantener el proceso de reformas en la agricultura hasta el año 2000. El segundo compromiso firme se refiere a la celebración de una ronda de negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios que debería comenzar a más tardar el 1º de enero de 2000 en el marco del AGCS, con el fin de incrementar progresivamente la liberalización.

48. Aparte de esos compromisos concretos de negociar, el programa habitual prevé exámenes y otras medidas que, de nuevo, podrán dar a los países en desarrollo la posibilidad de insistir en que se tomen disposiciones para aumentar sus oportunidades de exportación. Por ejemplo, en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se establece que se deberá revisar el instrumento a los tres años de su aplicación, es decir, antes de fines de 1997, para recomendar cualquier ajuste de los derechos y las obligaciones que se considere necesario para garantizar ventajas económicas mutuas y un equilibrio de los derechos y las obligaciones. En ese contexto, los países en desarrollo han señalado las dificultades que surgen de la falta de definición de un órgano internacional de normalización y la multiplicidad de procedimientos de certificación.

49. En el ámbito de los servicios, además de la ronda de negociaciones programada, los Ministros reunidos en Singapur dieron instrucciones al Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales del AGCS para que siguiera elaborando disciplinas y directrices multilaterales. Además, en el anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo se dispone que el instrumento se revisará antes de fines de 1999 para examinar la posible aplicación del AGCS a ese sector.

50. Por otra parte, existe una serie de exámenes anuales del funcionamiento de muchos de los acuerdos comerciales multilaterales, por ejemplo el Código Antidumping, que brindan la oportunidad de abordar los problemas de acceso que hayan surgido en su aplicación. Además, en la Decisión sobre las medidas contra la elusión de la Ronda Uruguay se reconoció la conveniencia de contar con normas uniformes sobre las medidas para luchar contra la elusión de los

derechos antidumping, y el Comité de Prácticas Antidumping tiene en estudio diversas cuestiones conexas, incluida la relativa a qué constituye precisamente una elusión.

51. La reducción sustancial de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria en sectores en que los países en desarrollo tienen interés en exportar, tal como se indicó en los capítulos I y II, ayudaría considerablemente a expandir las exportaciones de muchas de estas economías gracias a su ventaja comparativa en el comercio internacional. Una mayor transparencia en la administración de los contingentes arancelarios y una ampliación más sustancial de dichos contingentes brindarían un apoyo aún mayor a las exportaciones. En los sectores de los textiles y el vestido, las actividades apuntan a acelerar la reintegración de los productos sensibles que aún son objeto de contingentes en el GATT, además de reducir las crestas arancelarias. La aplicación de medidas para hacer frente a imprevistos y otras medidas no arancelarias en estricto cumplimiento de los objetivos propuestos también promoverían un comercio orientado por la fuerza competitiva de los países.

52. Además de las mejoras en el acceso a los mercados negociadas en el marco del programa "incorporado" de la OMC, los países desarrollados otorgantes de preferencias quizás consideren conveniente poner en marcha iniciativas para mejorar los regímenes de comercio preferencial sin reciprocidad como el SGP, la ICC, el programa de Cooperación Comercial, Industrial y en Materia de Inversiones entre el Canadá y la Comunidad del Caribe o la Convención de Lomé. En algunos planes los productos incluidos pueden ampliarse para incluir a un número mayor de productos "sensibles". También se puede intentar invertir la tendencia a vincular las preferencias comerciales sin reciprocidad con condiciones y circunstancias no relacionadas con el comercio. Cabe flexibilizar las normas de origen extremadamente restrictivas y permitir una mayor acumulación de orígenes.

53. Además, la tendencia hacia la reciprocidad en la nueva generación de acuerdos de comercio preferencial y agrupaciones de integración económica puede tener consecuencias a más largo plazo para el alcance y la aplicación de los regímenes tradicionales de comercio sin reciprocidad como el SGP y la Convención de Lomé. Esta tendencia puede entrañar que las preferencias comerciales no recíprocas se dirigirán cada vez con mayor frecuencia a los PMA y otras economías estructuralmente débiles y vulnerables, mientras que aumentará sin cesar el número de países en desarrollo que dejarán de ser beneficiarios a medida que se reduzca la disparidad económica entre ellos y los países desarrollados. Esa graduación debe ser orientada por la realidad económica y criterios objetivos para que los beneficios comerciales no se retiren prematuramente. Por otra parte, el objetivo de centrar más las preferencias comerciales sin reciprocidad en los PMA y otras economías estructuralmente débiles y vulnerables puede ser fortalecer aún más dichas preferencias según el espíritu de la Decisión de Marrakech relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados y la Declaración Ministerial de Singapur.

B. Iniciativas del lado de la oferta

54. En los próximos años, la negociación de reducciones de los obstáculos al acceso a los mercados extranjeros exigirá cada vez más concesiones de parte de los países en desarrollo para facilitar el acceso a sus propios mercados. Como lo demuestra la experiencia, la liberalización gradual, aplicada con prudencia, tiene un efecto saludable sobre la competencia y la asignación de recursos. Por su parte, la liberalización rápida y generalizada puede producir una pérdida irreversible de capital y la desaparición de los conocimientos acumulados. Incluso puede retrasar la evolución de actividades nuevas y más complejas. Se plantea así a los países en desarrollo el problema de aplicar estrategias de liberalización que promuevan la eficiencia económica y, cuando sea necesario, que contengan al mismo tiempo las posibles consecuencias sociales negativas mediante políticas sociales adecuadas.

55. Además, la perspectiva de que determinados sectores de la producción deban hacer frente a una mayor competencia obligará a los países en desarrollo a fortalecer sus políticas de fomento de la capacidad de la oferta. Una tarea fundamental en este contexto será encontrar opciones de política de la oferta que tengan debidamente en cuenta las nuevas limitaciones que impone el marco multilateral de los acuerdos de la Ronda Uruguay a la formulación de políticas.

C. Preparación para las negociaciones

56. Al prepararse para las negociaciones comerciales, los países industrializados adelantados movilizan considerables recursos para determinar los objetivos de negociación, analizar la posición de sus interlocutores comerciales y alcanzar un consenso nacional. Este proceso se basa en gran medida en la experiencia del sector privado y se adapta a las necesidades de la industria. Además, los gobiernos realizan estudios, o subcontratan a instituciones de investigación especializadas para que los realicen, con el objeto de examinar los aspectos estratégicos de las nuevas cuestiones que habrán de negociarse o los nuevos criterios de negociación. Los resultados a menudo se examinan en grupos de estudio para poner a prueba las ideas. Por otro lado, la OCDE es un foro donde se perfeccionan y coordinan las posiciones de los países desarrollados, con el apoyo de estudios realizados por la secretaría de dicha organización.

57. Los países en desarrollo se encuentran una vez más en una situación de considerable desventaja. La mayoría de sus gobiernos carecen de recursos suficientes para reunir una información completa y examinar a fondo las cuestiones y los criterios estratégicos. De la misma manera, en los países en desarrollo la capacidad del sector privado de proporcionar información precisa y datos analíticos es limitada. Como la mayoría de las empresas no participa extensamente en operaciones mundiales, el sector privado a menudo carece de información fundamentada sobre las condiciones de acceso a los mercados y su propia competitividad relativa en el comercio internacional. Este aspecto es especialmente evidente en el ámbito de los servicios.

58. Los países en desarrollo deben examinar numerosas cuestiones complejas al prepararse para las negociaciones comerciales a corto y más largo plazo. Por ejemplo, deben i) individualizar los obstáculos que impiden su comercio de bienes y servicios en sectores cuya exportación es de especial interés para ellos (incluidos los casos en que las restricciones en un sector obstaculizan las oportunidades en otro sector ⁸); ii) determinar los objetivos y los criterios de negociación para la liberalización de los obstáculos señalados, incluidas las crestas arancelarias; y iii) elaborar propuestas concretas con el fin de frenar el uso proteccionista de las medidas para hacer frente a imprevistos y otras medidas no arancelarias como los obstáculos técnicos, las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias, las normas de origen o las prescripciones ambientales. En cuanto a las normas de origen preferencial, este objetivo podría alcanzarse mediante la elaboración de una serie de criterios y principios de aplicación multilateral.

59. Por otra parte, el examen de diversos aspectos de la oferta ayudará a fortalecer las posiciones negociadoras y a apoyar las políticas en el país de origen. Para ello, los países en desarrollo pueden tener que: i) evaluar el alcance de la liberalización que desean ofrecer en el proceso de negociación (en el sector en que desean alcanzar un mayor acceso a los mercados o en otros sectores); ii) evaluar las repercusiones económicas de la liberalización de determinados sectores en la eficiencia y la competitividad, y iii) elaborar políticas de la oferta que se ajusten adecuadamente a las diferentes limitaciones de la oferta y a los diferentes niveles de desarrollo, de conformidad con las normas multilaterales.

60. Más concretamente, en el sector de los servicios financieros, la liberalización multilateral puede exigir de los países en desarrollo un análisis minucioso del ritmo y la secuencia de las reducciones de los obstáculos al acceso a sus mercados internos según sus propias necesidades de desarrollo. Una vez que se han tomado medidas para fortalecer los sectores de los servicios internos y establecer marcos reguladores adecuados quizás sea necesario adoptar compromisos vinculantes respecto del comercio transfronterizo y la presencia comercial. En el ámbito de las compras del sector público, los países en desarrollo enfrentan en particular la tarea de determinar cuáles son los obstáculos comerciales a las exportaciones que ofrecen un interés para ellos en los principales mercados, elaborar métodos para su liberalización y proponer una mayor transparencia sin crear cargas administrativas innecesarias.

61. Además, el análisis de los efectos de las nuevas tecnologías en las oportunidades de mercado y la competitividad de la capacidad de oferta en los sectores de los servicios puede servir para evaluar la posibilidad de mejorar los resultados de las exportaciones en dichos sectores. Las conclusiones pueden brindar nuevas orientaciones sobre los criterios de liberalización y las políticas de la oferta.

62. Algunas de las cuestiones planteadas más atrás podrían ser objeto de examen por parte de expertos. La Comisión quizás considere conveniente convocar para 1998 reuniones de expertos en las que el sector privado tenga una participación adecuada.

Notas

1. Véanse las diferencias relativas a las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos con respecto a las importaciones de algodón y fibras sintéticas procedentes de Costa Rica (documento de la OMC WT/DS24/R de 8 de noviembre de 1996 y WT/DS24/AB/R de 10 de febrero de 1997) y las camisas y blusas de lana tejida de la India (documentos de la OMC WT/DS33/R de 6 de enero de 1997 y WT/DS33/AB/R de 25 de abril de 1997).
2. Fue como reacción a esta difícil situación que en 1997 la Administración estadounidense propuso otorgar sobre una base no recíproca la "Paridad TLC" a países del Caribe afectados por la pérdida de comercio debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
3. Definidos como servicios comerciales, es decir servicios totales menos los servicios del Estado n.i.e. Fuente: FMI, Balance of Payments Statistics Yearbook, 1996, segunda parte y dos cintas digitales de la OMC.
4. Informe de la Reunión de expertos en fortalecimiento de la capacidad y aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en el sector de los servicios: servicios de salud (TD/B/COM.1/7-TD/B/COM.1/EM.1/3).
5. En 1997 tres miembros de la CEAP introdujeron una tarjeta de viaje de negocios con carácter experimental.
6. Véase también "Las telecomunicaciones, la facilitación de la actividad empresarial y la eficiencia comercial: principales implicaciones de la Infraestructura Mundial de la Información (IMI) desde el punto de vista del comercio y el desarrollo", documento analítico preparado por la secretaría de la UNCTAD, TD/B/COM.3/EM.3/2.
7. Véase la declaración del Presidente Clinton de 1º de julio de 1997 sobre un plan del Gobierno estadounidense para promover el comercio por vía electrónica y la Declaración de la Conferencia Ministerial Europea sobre Redes de Información Mundiales, Bonn, 6 a 8 de julio de 1997.
8. Por ejemplo, las restricciones en el sector de los seguros de salud que adoptan la forma de limitaciones geográficas dificultan el movimiento transfronterizo de consumidores de servicios de salud y malogran así el comercio en el sector de la salud.

Anexo

INSTRUMENTOS ELECTRÓNICOS DE LA UNCTAD PARA EL ANÁLISIS
DEL COMERCIO Y LAS NEGOCIACIONES

A. Sistema de Análisis e Información Comerciales (SAICO)

1. El SAICO, y su correspondiente instrumento de difusión, el CD-ROM del SAICO, es la base de datos más completa sobre información comercial que se haya desarrollado. Puede compararse a una biblioteca especializada con libros sobre temas relacionados con el comercio (listas arancelarias, medidas para arancelarias, medidas no arancelarias, estadísticas sobre importaciones)^a. El objetivo general del SAICO es aumentar la transparencia en las condiciones que rigen el comercio internacional. Más concretamente, está destinado a los encargados de elaborar políticas y los operadores económicos en el ámbito de la exportación. Es también un instrumento valioso para las negociaciones comerciales y la investigación general sobre el comercio internacional. El SAICO permite al usuario buscar y clasificar datos y realizar análisis de datos comparativos. Gracias a este programa, es posible comparar los indicadores básicos sobre el régimen de importaciones, como por ejemplo los promedios arancelarios y la incidencia de las medidas no arancelarias, de diferentes países. Asimismo, se puede hacer la misma comparación multinacional de los correspondientes valores de importación, en principio desde 1990 hasta el año más reciente disponible. Se distinguen cinco operaciones básicas: i) selección de productos; ii) selección de mercados; iii) análisis de la información sobre regímenes de importación en el nivel básico del Sistema Armonizado (respecto de todos los mercados seleccionados para un producto determinado, de todos los mercados seleccionados para una combinación de productos, de todos los productos seleccionados para uno mercado determinado); iv) análisis de las importaciones por origen (respecto de muchos mercados para un mismo producto, para todos los productos de un proveedor determinado, para demostrar las posibilidades comerciales entre dos países elegidos como proveedor y como mercado, respectivamente; por una red de corrientes comerciales); y v) presentar información a nivel de las líneas arancelarias nacionales (para descripciones de productos, sobre medidas arancelarias y para arancelarias, sobre medidas no arancelarias). A los fines de la difusión, la secretaría ha invitado a los Estados miembros a que designen un centro de coordinación para el SAICO. El desarrollo ulterior del programa SAICO se realiza en colaboración con organizaciones internacionales y regionales y con agrupaciones de integración regional (incluido el Banco Mundial). Se está ampliando la base de datos para incluir información sobre aranceles preferenciales bilaterales y normas de origen respecto de los acuerdos

^aLa UNCTAD elaboró el SAICO en el marco de las disposiciones de la decisión 354 (XXXIV) de la Junta de Comercio y Desarrollo.

comerciales más importantes del hemisferio occidental. Gracias a la colaboración con la OCDE, ha mejorado la calidad de la información contenida en la base de datos sobre los países de dicha organización ^b.

B. Base de datos sobre medidas aplicadas en el
comercio de servicios (MACS)

2. Se pidió a la secretaría de la UNCTAD que elaborara una base de datos computadorizada para recopilar y difundir información sobre medidas, incluidas leyes y reglamentaciones, que se aplican en el acceso de los servicios y los proveedores de servicios, especialmente de todos los países en desarrollo, a los mercados mundiales. El trabajo principal sobre el MACS en la actualidad se realiza en el contexto de la cooperación regional y las actividades de integración. La labor futura se centrará casi exclusivamente en las fuentes nacionales. La base de datos de la UNCTAD tiene por fin facilitar información a diversos usuarios, en particular de los países en desarrollo: gobiernos, organizaciones regionales, sector académico y exportadores de servicios. El MACS puede ayudar a aumentar la transparencia en el régimen del comercio de servicios. La información podría ser utilizada por los países para facilitar el proceso de negociación en los planos bilateral, regional y multilateral. En el caso de países en desarrollo que están formulando nuevos regímenes reguladores del sector de los servicios, el MACS puede proporcionar información sobre la manera en que otros países han regulado sectores análogos. El MACS también puede ser de utilidad para reunir información en el contexto de la adhesión en nuevos países a la OMC y para las Partes Contratantes que desean contraer nuevos compromisos en el sector de los servicios.

^bVéase OCDE, Indicators of Tariff and Non-Tariff Trade Barriers, París, 1996, y su correspondiente CD-ROM, elaborado en forma conjunta por la OCDE y la UNCTAD.