



Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/20
21 de julio de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Tercer período de sesiones
Ginebra, 28 de septiembre a 2 de octubre de 1998
Tema 3 del programa provisional

MEDIOS E INSTRUMENTOS DESTINADOS A MEJORAR LA UTILIZACIÓN DE
LAS PREFERENCIAS COMERCIALES POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO,
EN PARTICULAR POR LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS, ASÍ COMO
OTROS MEDIOS DE AMPLIAR LAS PREFERENCIAS

Informe de la secretaría de la UNCTAD

RESUMEN

Todavía queda por recorrer un largo proceso de negociaciones multilaterales, de integración regional y de reformas de las políticas nacionales hasta que la liberalización paulatina y la creciente reciprocidad en las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur no deje campo alguno para la concesión de preferencias comerciales unilaterales que tengan un impacto efectivo en el terreno del comercio, sobre todo en favor de los PMA. Los beneficios de las preferencias comerciales siguen concentrándose en un número relativamente reducido de países beneficiarios. El fortalecimiento y reorientación de la cooperación técnica podrían servir para preocuparse más por dar a los PMA los medios que les permitan utilizar mejor las preferencias de los esquemas del SGP, además de adaptar la cooperación técnica que se presta a los países en desarrollo más avanzados a sus nuevas necesidades. Muchos países otorgantes de preferencias han mejorado sus esquemas del SGP y otros sistemas de preferencias comerciales de diversas maneras desde la conclusión de la Ronda Uruguay, sobre todo en favor de los PMA. Los ámbitos en los cuales se puede todavía introducir mejoras importantes, en particular medidas especiales en favor de los PMA, son el número de productos incluidos, los márgenes de preferencia, las normas de origen y la estabilidad y previsibilidad de los esquemas. Entre las principales medidas que podrían adoptarse para incrementar aún más los efectos de estímulo de los esquemas, adaptar las preferencias al nuevo entorno comercial e introducir una mayor uniformidad en la concepción y aplicación de los esquemas figurarían la mejora del reparto de la carga, la aplicación de los esquemas de preferencias de forma que impulse el desarrollo, la búsqueda de una alternativa a la graduación, la concesión de las preferencias del SGP y otras preferencias en nuevos sectores, una mayor uniformidad de las preferencias otorgadas a los PMA, la armonización de las normas de origen preferenciales y, desde un punto de vista más general, la búsqueda de un nuevo modelo de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN		2
INTRODUCCIÓN	1 - 3	5
<u>Capítulo</u>		
I. EL SGP Y OTROS SISTEMAS DE PREFERENCIAS COMERCIALES NO RECÍPROCAS EN EL SISTEMA DE COMERCIO SURGIDO DE LA RONDA URUGUAY	4 - 24	6
A. Consecuencias de la liberalización y la mundialización	5 - 8	6
B. Consecuencias de la creciente reciprocidad en las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur	9 - 16	8
C. Los países menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles como beneficiarios	17 - 20	10
D. Perspectivas	21 - 24	11
II. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO REALIZADO EN EL MARCO DEL SGP Y OTROS SISTEMAS DE PREFERENCIAS NO RECÍPROCAS	25 - 35	13
III. MEDIOS DE MEJORAR LA UTILIZACIÓN DE LAS PREFERENCIAS COMERCIALES Y DE AMPLIARLAS, SOBRE TODO EN FAVOR DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS	36 - 71	17
A. Medios de promover la utilización	36 - 44	17
B. Ampliación de las preferencias	45 - 71	20
1. Mejoras recientes	45 - 58	20
a) Mejoras para todos los beneficiarios	46 - 48	20
b) Iniciativas en favor de los PMA . .	49 - 58	21

ÍNDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III.	B.	(<u>continuación</u>)	
	2.	Margen para ampliar los beneficios . . .	59 - 71 24
	a)	Productos incluidos, márgenes de preferencia y contingentes arancelarios	60 - 62 24
	b)	Graduación	63 - 64 25
	c)	Condiciones no relacionadas con el comercio	65 - 66 26
	d)	Normas de origen	67 26
	e)	Estabilidad y previsibilidad . . .	68 27
	f)	Medidas especiales en favor de los países menos adelantados	69 - 71 27
IV.		BÚSQUEDA DE UN CONSENSO SOBRE NUEVAS INICIATIVAS	72 - 84 29
	A.	Mejora del reparto de la carga	73 29
	B.	Aplicación de los esquemas de preferencias de forma que impulse el desarrollo	74 - 75 29
	C.	Liberalización y graduación: un enfoque alternativo	76 30
	D.	El SGP y otras preferencias en nuevos sectores	77 - 78 30
	E.	Mayor uniformación de las preferencias en favor de los países menos adelantados . . .	79 31
	F.	Armonización de las normas de origen preferenciales	80 - 82 31
	G.	Necesidad de un nuevo concepto del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo	81 - 84 32

INTRODUCCIÓN

1. Cuando se aceptó en la II UNCTAD, en 1968, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) supuso un notable avance en el campo de la política comercial internacional. Hoy, 30 años después, el principio de la concesión unilateral de un trato arancelario preferencial parece encontrarse en una encrucijada en un entorno económico mundial que ha cambiado profundamente. La liberalización paulatina del comercio y las inversiones está trayendo una mayor reciprocidad en las relaciones económicas entre el Norte y el Sur.
2. En la actualidad están en vigor 15 esquemas ¹ del SGP instituidos por 29 países otorgantes de preferencias, incluidos los 15 países miembros de la Unión Europea. Otorgan otras preferencias comerciales no recíprocas la Unión Europea a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), los Estados Unidos y el Canadá a países del Caribe y Centroamérica, los Estados Unidos a los países andinos, y Australia y Nueva Zelandia a los países insulares del Pacífico.
3. En la IX UNCTAD volvió a reconocerse la importancia del SGP como instrumento para la expansión del comercio de los países en desarrollo. La Conferencia invitó a los países otorgantes de preferencias a que siguieran mejorando y renovando sus esquemas del SGP de forma acorde con el sistema comercial internacional posterior a la Ronda Uruguay a fin de integrar a los países en desarrollo, en especial los menos adelantados (PMA), en ese sistema de comercio internacional. Además subrayó que debía encontrarse la forma de asegurar una utilización más efectiva de los esquemas del SGP, en particular por parte de los PMA.

Capítulo I

EL SGP Y OTROS SISTEMAS DE PREFERENCIAS COMERCIALES NO RECÍPROCAS EN EL SISTEMA DE COMERCIO SURGIDO DE LA RONDA URUGUAY

4. El SGP y otros sistemas de preferencias comerciales unilaterales afrontan un nuevo sistema de comercio que está marcado por los procesos de liberalización y mundialización, así como por un vigoroso regionalismo. La liberalización avanza en la economía mundial como consecuencia de una serie de rondas de negociaciones comerciales multilaterales, sobre todo la reciente Ronda Uruguay, y de las medidas unilaterales adoptadas en el plano nacional. Tras la Ronda Uruguay, la consolidación de los distintos regímenes de entrada en franquicia abarcará casi el 40% de las importaciones a los Estados Unidos, el 38% de las importaciones a la Unión Europea y el 71% de las importaciones al Japón. Con la aplicación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información habrá una mayor liberalización. Además, las futuras negociaciones comerciales multilaterales darán un nuevo impulso a la supresión de las barreras al acceso a los mercados. Asimismo, crece rápidamente el número de acuerdos comerciales concertados con la intención de liberalizar el comercio entre los países partes en esos acuerdos, tanto desarrollados como en desarrollo, sobre la base de la reciprocidad. También se aprecia una disparidad cada vez mayor entre los propios países en desarrollo en lo que se refiere al crecimiento económico y el desarrollo, sobre todo entre los PMA y otros países con economías estructuralmente débiles tales como los países sin litoral y los pequeños países insulares en comparación con otros países en desarrollo. Todos estos cambios en el sistema de comercio tienen consecuencias para las preferencias comerciales no recíprocas.

A. Consecuencias de la liberalización y la mundialización

5. La aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y las reducciones unilaterales de los derechos de aduana NMF por los países otorgantes de preferencias han recortado, y siguen recortando, los márgenes de preferencia de que disfrutaban los beneficiarios de los esquemas del SGP y otros sistemas de preferencias comerciales no recíprocas. Por lo que hace al SGP, se han hecho estimaciones con respecto a los mercados de los tres mayores países/entidades otorgantes de preferencias (esto es, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea), que juntos suman más del 80% de las importaciones en régimen preferencial. Esas estimaciones indican que, si se compara la situación anterior a la Ronda Uruguay con la creada después de esta ronda, se aprecia una pérdida media de márgenes preferenciales para todas las importaciones efectuadas de los países beneficiarios, excluidos los PMA, al amparo de los esquemas del SGP de unos 2,8 puntos (2,7 para los PMA) en los Estados Unidos, de 2,6 puntos (4,1 para los PMA) en el Japón y de 2,9 puntos (1,4 para los PMA) en la Unión Europea ². Australia y Nueva Zelanda están eliminando poco a poco las preferencias arancelarias generalizadas del SGP para la mayoría de los países en desarrollo en el ámbito de sus programas graduales de liberalización del comercio, con lo cual los PMA han pasado a ser prácticamente los únicos beneficiarios de los esquemas de esos dos países. Diversos estudios empíricos han llegado a la conclusión de que, si

bien el impacto del recorte de los márgenes de preferencia sobre los intercambios comerciales puede ser después de todo pequeño, en cambio podría ser bastante considerable para determinados países ³.

6. Es difícil determinar si los nuevos intercambios comerciales creados por los Acuerdos de la Ronda Uruguay y las medidas unilaterales de liberalización compensarán efectivamente las pérdidas de comercio preferencial provocadas por los recortes de los márgenes de preferencias. Eso dependerá en gran parte del grado de liberalización que se haya producido de sectores o productos que no están incluidos en algunos o en la totalidad de los esquemas del SGP y respecto de los cuales los países en desarrollo poseen una cierta capacidad de suministros de exportaciones. El número de esos sectores puede resultar relativamente pequeño, sobre todo en el caso de los PMA.

7. A pesar de los progresos hechos en el ámbito de la liberalización del comercio internacional, toda una serie de severas barreras arancelarias en forma de picos arancelarios (entendiendo por tales los derechos de aduana que sobrepasan el 12%) seguirán afectando a segmentos importantes de productos agrícolas e industriales exportados por los países en desarrollo incluso después de que se hayan aplicado íntegramente todas las concesiones acordadas en la Ronda Uruguay. Por ejemplo, más de la décima parte de los derechos ad valorem del Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea seguirán superando el 12%. Los picos arancelarios afectan a sectores tales como los productos alimenticios de primera necesidad; las frutas, las hortalizas y legumbres y el pescado; los alimentos elaborados y, sobre todo, envasados; los textiles y las prendas de vestir; el calzado, el cuero y los artículos de cuero; los vehículos automóviles y otro material de transporte; y los productos electrónicos. En la agricultura, la arancelización de los contingentes y otras medidas no arancelarias ha creado nuevos picos arancelarios, muchos de ellos a niveles prohibitivos. Además, la progresividad de los derechos de aduana en función del grado de elaboración del producto sigue dándose en sectores tales como los metales, los textiles y las prendas de vestir, los productos del cuero y el caucho y, hasta cierto punto, los productos de la madera y los muebles. El comercio de textiles y prendas de vestir sigue sometido a fuertes restricciones en tanto no se aplica el Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido. Sigue habiendo campo más que sobrado para ampliar las preferencias comerciales de los esquemas del SGP y las de otros sistemas.

8. Por otro lado, el proceso de mundialización crea nuevas posibilidades de comercio preferencial. La mundialización está impulsada por las políticas de las empresas que para decidir dónde localizar sus actividades de producción hacen una comparación sistemática de las condiciones de producción existentes en distintos países. La producción a escala mundial permite combinar factores de producción y materias primas provenientes de una amplia diversidad de fuentes a fin de producir un producto que resulte óptimo en términos de costo, calidad y adecuación a diferentes mercados. La mundialización supone rebasar la simple interdependencia para pasar a la combinación e interconexión de las economías nacionales, y puede servir de vehículo importante a los países en desarrollo para participar de forma más plena en la producción y el comercio internacionales. Como las empresas

dirigen su mirada a todos los países para conquistar ventajas de producción, los países en desarrollo pueden verse integrados en nuevas cadenas de valor añadido a escala mundial o regional en función de la capacidad de cada país para producir. El SGP y otros sistemas de preferencias comerciales y unas normas de origen simplificadas y armonizadas pueden apoyar esos proceso de integración en las redes empresariales de producción y tecnología.

B. Consecuencias de la creciente reciprocidad en las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur

9. Las preferencias comerciales del SGP y otras preferencias comerciales unilaterales se están aplicando más y más en un entorno económico mundial en el que se está produciendo una expansión de los intercambios comerciales en los planos interregional, regional y bilateral y también bajo la forma de grandes agrupaciones de integración económica. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el ejemplo principal de una zona de libre comercio formada por países desarrollados y en desarrollo. El Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Chile es otro ejemplo más. La Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (CEAP) también puede llegar a convertirse en una zona de libre comercio, y lo mismo se puede decir de la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que pretende abarcar todo el hemisferio occidental. La Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades comerciales de África, propuesta por la Administración de los Estados Unidos, prevé la elaboración de un plan para celebrar uno o más acuerdos de libre comercio con países del África subsahariana a fin de establecer una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el África subsahariana.

10. La Unión Europea ha iniciado un proceso de ampliación y profundización de la integración con los países en desarrollo de la cuenca del Mediterráneo, y actualmente procede a concertar acuerdos de asociación con algunos de ellos con el objetivo de introducir paulatinamente el libre comercio a escala bilateral. Además, la Unión Europea y sus socios mediterráneos han prometido tener constituida para el año 2010 una zona de libre comercio que abarcará toda la región. Asimismo, la Unión Europea pretende ir más allá de los acuerdos que tiene firmados con el MERCOSUR y México y llegar eventualmente al libre comercio en sus relaciones con esos países. También se están negociando relaciones comerciales preferenciales sobre una base recíproca entre la Unión Europea y Sudáfrica. Además, los "Acuerdos Europeos" concertados por la Unión Europea con los Estados bálticos y con las economías en transición de la Europa central y oriental son acuerdos basados en la reciprocidad. También se está estudiando la posibilidad de admitir como miembros de pleno derecho en la Unión Europea a algunos de los países de la Europa central y oriental, a los países bálticos y a Chipre y Malta. Al mismo tiempo, ha cobrado nuevo impulso la negociación de acuerdos de reciprocidad comercial entre los países en desarrollo.

11. La tendencia a una mayor reciprocidad en las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur también se ha puesto de manifiesto en el contexto de los preparativos de la negociación de un acuerdo para sustituir al Convenio de Lomé, que expirará en febrero del 2000. En opinión de la Comisión Europea

"no será posible potenciar la asociación económica entre la UE y los países ACP sin sustituir antes el enfoque tradicional del comercio -basado en un sistema de preferencias unilaterales- por un enfoque más equilibrado caracterizado por una verdadera asociación que tenga en cuenta los intereses mutuos de las partes" ⁴.

12. La Comisión Europea ha propuesto para aquellas negociaciones unas directrices que están basadas en ese enfoque ⁵. La negociación de un acuerdo marco con los países ACP iría seguida de la negociación de una serie de acuerdos de asociación económica, principalmente con los subgrupos regionales empeñados en un proceso de integración. Con arreglo a esos acuerdos de asociación, se irían creando, a partir del 2006, zonas de libre comercio. Las preferencias actuales del Convenio de Lomé se mantendrían hasta el 2005. Pasado este año, los países ACP, excluidos los que sean menos adelantados, que no quieran negociar acuerdos de reciprocidad comercial con la Unión Europea serían reintegrados al régimen del SGP.

13. La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países ACP, que se celebró en noviembre de 1997 en Libreville, exhortó a la Unión Europea a que mantuviera los protocolos preferenciales para los productos básicos y las preferencias comerciales no recíprocas, aunque todo ello en el marco de un amplio programa de fomento del comercio que los países ACP se comprometieron a poner en marcha ⁶. Asimismo pidieron a la Unión Europea que les ayudara a superar las limitaciones que frenaban el aumento de sus capacidades de suministro. Las directrices de política general aprobadas en Libreville se recogieron en las Directrices para las negociaciones sobre la cooperación entre los países ACP y la Unión Europea después de la expiración del Cuarto Convenio de Lomé, directrices que aprobó el Consejo de Ministros de los Países ACP en la reunión que celebró en Barbados en mayo de 1998.

14. Desde una perspectiva a más largo plazo, el SGP y otros sistemas de preferencias comerciales unilaterales dejarán de tener utilidad para los países en desarrollo beneficiarios cuando estos países hayan celebrado acuerdos de reciprocidad comercial con los socios comerciales desarrollados que les otorgan preferencias. Esos acuerdos comerciales terminarán ofreciendo a los países miembros en desarrollo un acceso relativamente más favorable y, en muchos casos, completamente libre a los mercados de los socios comerciales desarrollados.

15. Por ejemplo, el acuerdo sobre el ALCA suprimiría efectivamente todas las preferencias unilaterales otorgadas a los países en desarrollo del hemisferio occidental por los Estados Unidos en virtud del esquema estadounidense del SGP, de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la Ley de Preferencia para el Comercio Andino (LPCA), y por el Canadá en virtud del esquema canadiense del SGP y del Programa de cooperación comercial, industrial y en materia de inversiones entre el Canadá y la Comunidad del Caribe (CARIBCAN). La puesta en vigor del sistema de preferencias de la CEAP derogaría todas las preferencias unilaterales, incluidas las de los respectivos esquemas del SGP, otorgadas por Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y Nueva Zelanda a los países en desarrollo miembros de la CEAP de la Cuenca del Caribe, y de hecho a todos los países beneficiarios si el proceso de

liberalización del comercio en el ámbito de la CEAP siguiera adelante, como algunos han sugerido, sobre la base de la cláusula NMF. Además, el establecimiento de la zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el África subsahariana sustituiría las preferencias que otorga el esquema estadounidense del SGP a una gran parte de África. Por otra parte, los acuerdos de asociación euromediterráneos y los acuerdos de reciprocidad comercial que sustituirán al Convenio de Lomé están desplazando ya o desplazarán las preferencias comerciales unilaterales. Los acuerdos celebrados por la Unión Europea con el MERCOSUR, México y Sudáfrica volverán obsoleto el SGP en las relaciones comerciales de la UE con esos países. Los Acuerdos Europeos ya han sustituido al trato preferencial del SGP en las relaciones comerciales de la Unión Europea con las economías de la Europa central y oriental.

16. Por otro lado, los acuerdos de reciprocidad comercial que sucedan al Convenio de Lomé tendrán que tener en cuenta las consecuencias negativas que el trato preferencial que otorgasen los países ACP a los productos de la Unión Europea pudiera tener para las preferencias comerciales unilaterales de que gozan aquellos países en virtud de los esquemas del SGP y de la ICC de los Estados Unidos. El trato preferencial que estos esquemas les otorgan se vería afectado si el trato preferencial que se ofreciera a la Unión Europea llegase a tener un efecto negativo importante sobre el comercio de dichos países con los Estados Unidos. En este caso, los países ACP afectados tendrían que negociar con los Estados Unidos condiciones compensatorias de acceso al mercado estadounidense para poder conservar las ventajas que les otorgan los esquemas del SGP y de la ICC de este último país. Según el mismo razonamiento, el Convenio de Lomé obligaría a aplicar una "condicionalidad inversa del trato preferencial". En efecto, los países en desarrollo de la región del Caribe que entraran a formar parte de la propuesta ALCA y, en consecuencia, ofrecieran a los Estados Unidos y otros miembros de la ALCA reciprocidad en el comercio mutuo tendrían, conforme al Convenio de Lomé, que abrir sus mercados a los productos de la Unión Europea en la misma medida.

C. Los países menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles como beneficiarios

17. La mayoría de los PMA y otros países en desarrollo estructuralmente débiles tienen dificultades para ofrecer la reciprocidad plena en los acuerdos comerciales que conciertan con países más desarrollados como son los miembros del TLCAN o en los propuestos acuerdos que sucederían al Convenio de Lomé. Sus sectores industriales incipientes probablemente no sobrevivirían a una amplia apertura a competidores extranjeros fuertes si los períodos de transición fueran relativamente cortos. Además, la nueva generación de acuerdos regionales de integración extienden más y más su ámbito material de aplicación a la liberalización del comercio de servicios y las inversiones, a la legislación sobre la competencia y a la consecución de otros objetivos económicos, monetarios y políticos. Por otra parte, los países más pequeños que no forman parte de acuerdos de reciprocidad comercial afrontan en los mercados cubiertos por estos acuerdos una competencia mucho mayor por parte de los países miembros de tales acuerdos, incluidos países desarrollados. Esto puede originar desviaciones del comercio y de las inversiones que perjudicarían a los países que se quedan al margen.

18. Conforme a los acuerdos propuestos por la Comisión Europea para sustituir al Convenio de Lomé, los PMA pertenecientes a subgrupos regionales con los cuales se concierten acuerdos de ese tipo tendrían, en principio, que aceptar la reciprocidad en sus relaciones comerciales con la Unión Europea. Ahora bien, la Comisión Europea reconoce que esto obligaría a esos PMA a realizar grandes esfuerzos de ajuste y que en consecuencia habría que proporcionarles una ayuda extraordinaria en forma de medidas de acompañamiento tales como ayudas a la transición, asistencia macroeconómica o asistencia sectorial. Además, hay indicios de que la Comisión Europea está estudiando la posibilidad de fijar períodos de transición más largos para los PMA y otras economías estructuralmente débiles y vulnerables cuando se proceda a la creación de zonas de libre comercio, y de incluir un número más limitado de productos en los acuerdos de libre comercio que se firmen con esos países, lo que dejaría cierto margen para la concesión de preferencias comerciales no recíprocas.

19. En el caso de los PMA que no pertenecen a un subgrupo regional y que han iniciado negociaciones con la Unión Europea, el acuerdo marco para los países ACP estipularía las condiciones de acceso al mercado sobre la base del "acervo" actual y de las conclusiones del Consejo de Europa de 2 de junio de 1997 en favor de los PMA, que prevé para el medio plazo el otorgamiento de la entrada en franquicia a prácticamente todos los productos originarios de esos países ⁷. Debe entenderse que esos acuerdos se aplicarían a todos los PMA (sean o no países ACP), lo que supondría la armonización de las preferencias no recíprocas ofrecidas por la Unión Europea a los PMA.

20. El problema de los países pequeños que no son miembros de acuerdos comerciales regionales lo pone también de manifiesto el caso de los países insulares caribeños y las consecuencias potencialmente negativas que el TLCAN podría tener para su desarrollo económico y su comercio. El Gobierno de los Estados Unidos es consciente de la difícil situación de esos países, que afirman que les perjudican gravemente las desviaciones de comercio y de inversiones que origina el TLCAN, sobre todo en el sector de los textiles y las prendas de vestir, pero que consideran que carecen de suficiente poder económico para entablar relaciones recíprocas con esa agrupación de integración. En consecuencia, el Gobierno de los Estados Unidos ha propuesto conceder a esos países la "paridad con los miembros del TLCAN" sobre una base no recíproca en el marco de la ICC.

D. Perspectivas

21. Todavía queda por recorrer un largo proceso de negociaciones multilaterales, integración regional y reformas de las políticas nacionales antes de que la liberalización se haya llevado a la práctica en la economía mundial en una escala tal que no deje margen alguno para la concesión de preferencias comerciales unilaterales que tengan verdaderamente efectos sobre el comercio de los productos exportados por los países en desarrollo. Las negociaciones multilaterales y regionales han resultado ser empresas de larga duración, y los plazos fijados para el establecimiento de zonas de libre comercio entre los países desarrollados y en desarrollo participantes son por lo general declaraciones políticas de buena voluntad en las que no se fija ningún objetivo realista.

22. Llevará probablemente mucho tiempo eliminar todos los obstáculos al acceso a los mercados en el hemisferio occidental en el ámbito de la ALCA, poner en práctica el libre comercio entre la Unión Europea y las diversas subregiones de países ACP, abrir completamente los mercados en el marco de la CEAP e instituir una zona de libre comercio euromediterránea. Los complejos debates entre las partes sobre cómo equilibrar los beneficios y los costos serán seguidos de extensos exámenes en la OMC, en cuyo seno terceros países podrían objetar la compatibilidad de ciertos acuerdos comerciales con las disposiciones del GATT. A muchos países en desarrollo, en particular a los PMA, las negociaciones para establecer zonas de libre comercio y otros acuerdos de reciprocidad comercial les resultarán difíciles, pues esas negociaciones suelen exigir conocimientos especializados, sobre todo familiaridad con la legislación y reglamentación sobre comercio exterior de los países socios, especialmente si el temario de las negociaciones rebasa la simple liberalización del comercio e incluye otras esferas complejas tales como los derechos de propiedad intelectual, las leyes sobre la competencia o las normas de origen.

23. Los picos arancelarios y la progresividad arancelaria seguirán afectando por algún tiempo a un número importante de productos agrícolas e industriales exportados por los países en desarrollo y ejercerán un fuerte efecto disuasorio sobre el comercio de esos productos si no hay preferencias comerciales para ellos. Los procesos de liberalización y creciente reciprocidad en el comercio internacional no deberían, en consecuencia, servir de argumento para eliminar prematuramente los esquemas de preferencias del SGP y otros sistemas preferenciales unilaterales. Por el contrario, una actitud positiva sería reafirmar el importante papel del SGP y otros sistemas de preferencias comerciales no recíprocas como instrumentos de desarrollo y fortalecer sus disposiciones en todos aquellos casos en que sigan aplicándose esas preferencias, en particular en favor de los PMA. Por lo que hace a los acuerdos de reciprocidad comercial, las preferencias unilaterales y su mejora pueden ayudar a los beneficiarios que no son miembros de zonas de libre comercio a reconquistar una parte de la ventaja competitiva que perdieron frente a los que sí son miembros de ellas. Además, todavía está por demostrar que las preferencias recíprocas conducen a una utilización mejor de las mismas. A menos que se adopten medidas asimétricas y complementarias para eliminar los obstáculos a la capacidad de suministro y otros factores que han limitado hasta ahora la utilización de las preferencias otorgadas unilateralmente, el balance de las ventajas que puedan aportar los nuevos acuerdos de reciprocidad comercial podría ser de hecho negativo. Asimismo, la ampliación del número de productos incluidos en los acuerdos de libre comercio quizá no pueda ser aprovechada por los países en desarrollo socios, en cuyo caso tampoco compensaría el costo potencial de una apertura amplia y relativamente rápida de sus mercados nacionales.

24. Una visión realista de las cosas lleva a pensar que para muchos países en desarrollo las dificultades de eliminar los derechos de aduana al mismo ritmo que lo hacen los países desarrollados que son sus principales socios comerciales subsistirán durante algún tiempo. La idea de una reciprocidad plena que abarque sustancialmente todo el comercio parece prematura por el momento en muchos casos. El proceso de conquistar una amplia competitividad en los mercados internacionales resulta largo y complicado para un gran número de economías en desarrollo y depende en buena parte de factores externos que escapan al control de los países.

Capítulo II

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO REALIZADO EN EL MARCO DEL SGP Y OTROS SISTEMAS DE PREFERENCIAS NO RECÍPROCAS

25. En 1996 las importaciones sujetas a derechos efectuadas por los países otorgantes de preferencias de los países beneficiarios de los esquemas del SGP de aquellos países se elevó a unos 357.000 millones de dólares, de las cuales las importaciones de productos incluidos en dichos esquemas alcanzaron un valor aproximado de 184.000 millones de dólares (el 52%).

Las importaciones que se beneficiaron efectivamente del trato preferencial del SGP sumaron unos 103.000 millones de dólares (56% de los productos incluidos en los esquemas del SGP). En 1976, dos décadas antes, las importaciones sujetas a derechos provenientes de los países beneficiarios de esquemas del SGP se habían elevado a unos 52.000 millones de dólares, de los cuales unos 24.000 millones (46%) correspondieron a productos con derecho al trato preferencial del SGP. En 1976 las importaciones que recibieron efectivamente el trato del SGP alcanzaron un valor aproximado de 11.000 millones de dólares (45% de los productos incluidos en los esquemas del SGP) (véase el cuadro 1 del anexo) ⁸, ⁹. Las importaciones provenientes de países menos adelantados a las que se otorgó el trato del SGP han sido relativamente pequeñas en valor, pues se elevaron a sólo 1.600 millones de dólares en 1996, en comparación con 145 millones en 1976 (véase el cuadro 2 del anexo). Esas importaciones representaron proporciones insignificantes de las importaciones realizadas por los principales países otorgantes de preferencias al amparo de los respectivos esquemas del SGP (1,6% en 1996 y 1,3% en 1976).

26. Los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea siguen absorbiendo el grueso de las importaciones efectuadas al amparo del régimen preferencial del SGP, siendo la Unión Europea el mercado mayor con creces. Las importaciones realizadas por la Unión Europea a las que se aplicó el trato preferencial del SGP alcanzaron los 70.000 millones de dólares en 1995 y 62.500 millones en 1996 (véase el cuadro 1 del anexo).

27. La concentración de la mayor parte de las ventajas de los esquemas del SGP en unos pocos países en desarrollo beneficiarios ha seguido siendo una de las características más destacadas del sistema (véase el cuadro 3 del anexo). En el caso de los Estados Unidos, los diez mayores beneficiarios sumaron el 85% de las importaciones preferenciales efectuadas al amparo del esquema estadounidense en 1996. La conclusión es la misma para la Unión Europea y el Japón. Los diez mayores proveedores sumaron el 79 y el 86%, respectivamente, en 1996. Los grandes proveedores de productos importados al amparo de las preferencias del SGP han sido sobre todo los grandes países exportadores de Asia y algunos exportadores importantes de América Latina.

28. La concentración de las ventajas del SGP en unos pocos países proveedores es aún más pronunciada en el caso de los beneficiarios que son países menos adelantados (véase el cuadro 4 del anexo). En 1996 los porcentajes de los cinco países menos adelantados mayores proveedores respecto de las

importaciones totales en régimen preferencial del SGP provenientes de los PMA beneficiarios supusieron algo más del 90% en los mercados de los Estados Unidos y del Japón y el 97% en el mercado de la Unión Europea. Entre los PMA beneficiarios, Bangladesh fue uno de los mayores proveedores, pues ocupó el primer lugar en los mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea en 1996. Unos pocos PMA africanos figuran entre los cinco PMA mayores proveedores de importaciones realizadas al amparo de los esquemas del SGP de los Estados Unidos y el Japón.

29. Las importaciones (de productos de las partidas de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA)) que se beneficiaron del trato preferencial del SGP están relativamente diversificadas por lo que hace a las importaciones provenientes de beneficiarios que no son países menos adelantados, aunque esto todavía se puede mejorar. En 1996 los 25 productos más importantes importados en régimen preferencial del SGP por los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea de países beneficiarios que no son países menos adelantados representaron el 36, el 38 y el 23%, respectivamente, de las importaciones totales que efectuaron en régimen preferencial del SGP de dichos beneficiarios. En el caso del Japón se aprecia una proporción relativamente grande de productos alimenticios entre sus 25 principales productos (10 en 1996) en comparación con la Unión Europea (5 en 1996) y los Estados Unidos (uno en 1996) (véase el cuadro 5 del anexo).

30. En cambio, las importaciones que recibieron el trato preferencial del SGP están muy concentradas en unos pocos productos en el caso de los PMA beneficiarios (véase el cuadro 6 del anexo). Los cinco principales productos importados por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón de los PMA al amparo de los respectivos esquemas del SGP representaron el 62, el 64 y el 81%, respectivamente, de las importaciones totales realizadas de los PMA en el marco de dichos esquemas en 1996. Los productos principales fueron los productos alimenticios, en particular pescado y crustáceos (sobre todo en el caso del Japón), las prendas de vestir (en particular en la Unión Europea) y el azúcar en bruto (en el caso de los Estados Unidos). Las importaciones de azúcar efectuadas por los Estados Unidos al amparo de su esquema del SGP procedieron de dos países solamente: Malawi y Mozambique, mientras que las importaciones de pulpo seco o congelado realizadas por el Japón al amparo de su esquema de preferencias del SGP provinieron de tres países: Mauritania, Gambia y Kiribati, país éste que no pertenece al grupo de los PMA. En el caso de Mauritania, sus exportaciones de pulpo fueron prácticamente las únicas exportaciones que entraron en el mercado japonés al amparo del esquema de preferencias del SGP del Japón.

31. La tasa de utilización, esto es, la relación entre las importaciones que han recibido efectivamente el trato del SGP en virtud de un esquema y las importaciones de productos incluidos en el esquema, mide el grado en que los países beneficiarios han podido aprovechar las ventajas de dicho esquema. Por lo que hace a los esquemas de preferencias del SGP de los Estados Unidos y la Unión Europea, los beneficiarios, excepto los PMA, tuvieron tasas de utilización del 60%, aproximadamente, en 1996, mientras que esa tasa fue mucho menor en el caso del Japón, pues se situó en el 40% en el mismo año. La tasa de utilización para los productos agrícolas fue menor que para los

productos industriales en el marco del esquema de preferencias de los Estados Unidos en 1996, mientras que en el caso de los otros dos esquemas las tasas de utilización para los productos agrícolas fueron bastante mayores en el mismo año, elevándose al 80%, aproximadamente, en el caso de la Unión Europea y superando con creces el 90% en el del Japón. La tasa de utilización para los productos del sector industrial fue relativamente baja en lo que se refiere al Japón (35%) (véase el cuadro 7 del anexo). Los sectores siguientes fueron los que tuvieron tasas de utilización inferiores al 50% en 1996: bebidas y tabaco; productos energéticos y minerales; prendas de vestir; bienes de consumo electrónicos; y relojes (Unión Europea); productos lácteos; preparados a base de azúcar, chocolate y cacao; cuero y productos del cuero; textiles; prendas de vestir; y calzado (Japón); frutas, hortalizas y legumbres; y preparados y conservas de carne y pescado (Estados Unidos).

32. Por lo que hace a los PMA, la tasa de utilización fue de aproximadamente el 70% en 1996 en los mercados del Japón y los Estados Unidos, pero ligeramente inferior al 50% en el de la Unión Europea (véase el cuadro 8 del anexo). En cuanto a las tasas de utilización de los productos del sector agrícola fueron altas en los mercados de los Estados Unidos (93%) y el Japón (casi el 100%) y baja en comparación en el de la Unión Europea (48%). En el sector industrial, tanto el Japón como la Unión Europea tuvieron tasas de utilización relativamente bajas en 1996 (alrededor del 45% en ambos casos), mientras que la tasa fue algo mayor en los Estados Unidos (56%) en el mismo año (véase el cuadro 8 del anexo). Los sectores siguientes fueron los que tuvieron tasas de utilización del 50% o menos en 1996: productos lácteos; aceites y grasas vegetales; bebidas y tabaco; prendas de vestir; bienes de consumo electrónicos; y productos metálicos (Unión Europea); frutas, hortalizas y legumbres; prendas de vestir; y productos metálicos (Japón); bebidas y tabaco; bienes de consumo electrónicos; productos metálicos; y madera y papel (Estados Unidos).

33. El examen del funcionamiento de los esquemas del SGP plantea esencialmente tres cuestiones. La primera es que la continua concentración de las ventajas de esos esquemas en un grupo relativamente poco numeroso de grandes países en desarrollo exportadores hace dudar de la eficacia de las medidas de graduación como forma de fomentar una distribución equitativa de dichas ventajas entre los beneficiarios. En segundo lugar, las bajas tasas de utilización llevan a concluir que los beneficiarios no han aprovechado todavía buena parte de las oportunidades de comercio que les ofrecen los esquemas del SGP. En tercer lugar, la concentración de las ventajas de los esquemas del SGP en muy pocos PMA (si se analizan por separado las importaciones preferenciales provenientes de esos países) es motivo de especial preocupación, pues indica que la mayoría de los PMA apenas se benefician de los esquemas del SGP, si es que sacan algún partido de ellos.

34. En lo que respecta al Convenio de Lomé, los países ACP en su conjunto no han tenido éxito en penetrar en el mercado de la Unión Europea a pesar de encontrarse en el vértice de la pirámide de las preferencias europeas. Por ejemplo, en los 20 años transcurridos entre 1976 y 1996 la parte de las importaciones procedentes de los países ACP respecto de las importaciones totales de la Unión Europea disminuyó considerablemente, del 6,7 a alrededor

del 3%. Como en el caso de los esquemas del SGP, las exportaciones realizadas por los países ACP al amparo del Convenio de Lomé se han concentrado en un número relativamente pequeño de países beneficiarios. Del total de más de 70 países ACP, unos 13 suman más del 70% de todas las exportaciones de dichos países a la Unión Europea. Sólo unos pocos países como Fiji, Jamaica, Mauricio y Zimbabwe han logrado diversificar sus exportaciones y conseguir introducir en el mercado de la Unión Europea exportaciones no tradicionales como textiles, prendas de vestir, pescado elaborado y productos hortícolas, por ejemplo flores frescas cortadas. Las exportaciones de manufacturas representan más de la mitad de las exportaciones en el caso de Mauricio y el de Lesotho únicamente, correspondiendo a los textiles y las prendas de vestir el grueso de sus ventas de productos manufacturados. En particular, la fuerte dependencia de los países caribeños del comercio realizado al amparo de los protocolos aplicables a los productos básicos, sobre todo en lo que respecta a las exportaciones de bananos, ha sido un obstáculo a la diversificación de la producción con miras a la exportación.

35. La concentración de las ventajas comerciales en unos pocos países beneficiarios y en una determinada gama de sus productos de exportación se aprecia también en otros sistemas de preferencias comerciales no recíprocas. Por ejemplo, la República Dominicana es con mucho el principal beneficiario de las preferencias otorgadas en virtud de la ICC (en particular en lo relativo a las exportaciones de azúcar, palas para calzado de cuero, puros de precios más elevados, e instrumental médico y quirúrgico), Jamaica y Guyana lo son en el ámbito de las preferencias de la CARIBCAN (exportaciones de langostas de roca y otros crustáceos marinos y de accesorios para alumbrado), Colombia en el ámbito de la LPCA (exportaciones de productos de flores), y Fiji en el marco del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Pacífico Meridional (SPARTECA) (exportaciones de prendas de vestir).

Capítulo III

MEDIOS DE MEJORAR LA UTILIZACIÓN DE LAS PREFERENCIAS COMERCIALES Y DE AMPLIARLAS, SOBRE TODO EN FAVOR DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

A. Medios de promover la utilización

36. La insuficiente utilización de las ventajas que ofrecen los esquemas existentes del SGP puede atribuirse a una serie de dificultades. Algunas de estas dificultades podrían superarlas en buena parte los propios países beneficiarios, mientras que otras escapan a su control. Las dificultades que los beneficiarios podrían corregir son, en particular, el escaso conocimiento que tienen los exportadores de los esquemas del SGP, la deficiente capacidad de las instituciones y funcionarios responsables para utilizar esos esquemas y cumplir sus formalidades y, más concretamente, los elevados costos de transacción que se derivan de esas insuficiencias e impiden utilizar mejor los esquemas. Estos problemas son muy acusados en el caso de los beneficiarios que son países menos adelantados. Los esquemas del SGP, las correspondientes normas de origen y las pruebas documentales exigidas son complejas, aparte de que los esquemas varían mucho de uno a otro en lo que se refiere al número de productos incluidos y a otros aspectos sustantivos y operacionales. Además, los esquemas de preferencias del SGP están sujetos a cambios. Puede resultar una tarea fatigosa determinar si un producto está incluido, sobre todo cuando se exigen determinadas condiciones, tales como calendarios de comercialización y variaciones según la temporada en el caso del sector agropecuario o límites máximos y limitaciones basadas en el criterio de la competitividad, y, además de todo esto, asegurarse de que el país importador y otorgante de las preferencias concederá efectivamente el trato previsto en su esquema al producto que se pretende exportar. Si la capacidad de suministro de exportaciones es insuficiente, esto puede constituir otro problema estructuralmente más fundamental.

37. Unos pocos de los principales países en desarrollo crearon servicios eficientes para ayudar a sus exportadores a aprovechar las preferencias de los esquemas del SGP al haber incluido entre los objetivos importantes de su política nacional de comercio exterior el incremento de las exportaciones con trato arancelario preferencial en virtud de dichos esquemas. Su experiencia puede ofrecer alguna orientación a otros beneficiarios que han tenido menos éxito en aprovechar las ventajas de los esquemas del SGP. Toda una serie de organismos oficiales tales como la Junta de Fomento del Comercio de Singapur o el Servicio de Aduanas de Filipinas han contribuido activamente a facilitar las exportaciones en régimen preferencial del SGP. Esos organismos prestaron servicios de asesoramiento, entre ellos la búsqueda de las posibilidades de exportar productos al amparo de las preferencias del SGP, se encargaron de seguir las modificaciones que se introducían en los esquemas y llevaron registros de las exportaciones de textiles en régimen preferencial del SGP sujetas a contingentes. Además, algunos establecieron "ventanillas únicas" de forma que los exportadores sólo tuvieran que tratar con un organismo nada más.

38. Las medidas que adoptan los países beneficiarios se pueden respaldar con la adopción de medidas complementarias por los importadores y las autoridades de los países otorgantes de preferencias a fin de mejorar la utilización de los esquemas del SGP. Por ejemplo, el otorgamiento de las preferencias arancelarias del SGP puede ir acompañado, cuando se estime conveniente, de acuerdos de cooperación industrial entre los importadores y los productores de los países en desarrollo con el fin de fortalecer y diversificar la capacidad de suministro de estos últimos. Así, en el ámbito del Programa especial de admisión de textiles provenientes de la cuenca del Caribe adoptado por los Estados Unidos, que se aplica a las actividades de tráfico de perfeccionamiento pasivo realizadas en países del Caribe, fabricantes estadounidenses han proporcionado a sus subcontratistas caribeños asistencia técnica y conocimientos no patentados. Fabricantes europeos han proporcionado una asistencia similar a nivel empresarial en el marco de los acuerdos sobre tráfico de perfeccionamiento pasivo negociados por la Unión Europea, sobre todo en favor de los subcontratistas de países en desarrollo de la región mediterránea y de países de la Europa oriental. Las autoridades de los países otorgantes de preferencias también pueden ayudar a incrementar la capacidad de los países beneficiarios para utilizar mejor las preferencias comerciales brindándoles asistencia bilateral para que incrementen su capacidad de suministro de exportaciones. En este sentido puede servir de valiosa orientación la experiencia adquirida gracias a los programas de rehabilitación industrial ejecutados en el marco de las iniciativas MEDA y PHARE de la Unión Europea en favor de los países del Mediterráneo y la Europa oriental. Además, los países otorgantes de preferencias podrían conceder incentivos que estimulen la realización de inversiones en los países receptores de preferencias por los productores de los países otorgantes en sectores cuyos productos tienen derecho al trato preferencial de los esquemas del SGP.

39. Además, las actividades de cooperación técnica de las organizaciones internacionales pueden ayudar a mejorar la utilización de los esquemas del SGP. La IX UNCTAD recomendó que la UNCTAD centrara su cooperación técnica, entre otras cosas, en contribuir a utilizar mejor las preferencias dando a conocer más ampliamente el SGP y otros sistemas de comercio preferencial. La intensificación y reorientación de la cooperación técnica podrían contribuir a preocuparse más por dar a los PMA y otras economías estructuralmente débiles los medios de utilizar mejor las preferencias de los esquemas del SGP y, también, a adaptar la cooperación técnica que se suministra a los países en desarrollo más avanzados a sus nuevas necesidades.

40. La mejora de la utilización de los esquemas del SGP por los PMA puede lograrse con actividades de cooperación técnica que contribuyan a conocer mejor las ventajas de los esquemas del SGP, potenciar los recursos humanos y la capacidad de las instituciones para cumplir con las formalidades de los esquemas del SGP y reducir los costos de transacción. Para ello habría que aumentar considerablemente la asistencia directa en forma de servicios de asesoramiento y de seminarios nacionales sobre los distintos esquemas o sobre determinados aspectos técnicos de los esquemas del SGP y otras condiciones de acceso a los mercados. Asimismo, podrían organizarse mesas redondas nacionales en aquellos países para intercambiar experiencias con expertos y

empresas de países en desarrollo que han conseguido beneficiarse efectivamente de las preferencias arancelarias del SGP para impulsar su desarrollo. También se podría asociar a esas actividades de cooperación técnica a empresas importadoras de países otorgantes de preferencias con el fin de aprovechar su experiencia práctica en la importación de productos de los PMA al amparo de los distintos esquemas del SGP. A más largo plazo, también se podría pensar en establecer mecanismos de asistencia mutua del tipo de la cooperación técnica entre países en desarrollo para la realización de actividades de formación.

41. Las modalidades de la cooperación técnica destinada a los países en desarrollo más avanzados se podría ir orientando hacia formas de apoyo que mejoren la capacidad de esos países en recursos humanos para realizar seminarios nacionales, actividades de información y cursos de capacitación de sus exportadores en el ámbito nacional, no sólo con respecto a los esquemas del SGP sino también, cada vez más, sobre aspectos de otras leyes de comercio exterior que regulan el acceso a los mercados de los países desarrollados. Esta visión descentralizada de la cooperación técnica supondría preparar materiales de información y materiales didácticos para su distribución a las instituciones de países en desarrollo capaces de proporcionar servicios de información y organizar cursos de capacitación para productores y exportadores en el país. Una cooperación técnica basada en estos criterios permitiría llegar a una proporción mucho mayor de productores y exportadores y también resultaría más eficaz en relación con el costo. La cooperación técnica de la UNCTAD se encargaría de vigilar de forma regular la calidad de los materiales didácticos que se utilicen en las actividades de formación que organicen las instituciones nacionales.

42. El fortalecimiento de los servicios de información y capacitación podría comprender sobre todo las actividades siguientes: i) actualización y difusión constantes de información sobre los esquemas de preferencias del SGP y otras leyes comerciales mediante la entrega de materiales didácticos en CD-ROM, disquetes u otros soportes adecuados; ii) difusión de información sobre los esquemas del SGP por la Internet; iii) preparación de juegos de materiales didácticos sobre cada uno de los esquemas del SGP; iv) creación de una red de instituciones de capacitación colaboradoras en países en desarrollo (por ejemplo, cámaras de comercio, institutos de promoción de las exportaciones e instituciones académicas); y v) asistencia para la formación de instructores y la adaptación de los materiales didácticos a las circunstancias nacionales, si hiciera falta.

43. Por último, entre las medidas de apoyo podrían figurar también las siguientes: i) incrementar las aportaciones de recursos financieros por los países otorgantes y por el PNUD a las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD que contribuyan a mejorar la utilización de los esquemas del SGP; ii) intensificar la cooperación entre los países otorgantes de preferencias y la secretaría de la UNCTAD para recoger información sobre esos esquemas; y, de forma más general, iii) fortalecer las actividades de cooperación técnica de las organizaciones internacionales que tienen por objeto incrementar la capacidad de suministro de exportaciones de los países beneficiarios, en particular los PMA y otras economías estructuralmente débiles.

44. El Programa de Cooperación Técnica de la UNCTAD sobre el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y otras leyes comerciales ha empezado ya a ejecutar algunas de las actividades arriba sugeridas. Durante el año en curso se prevé concluir una serie actualizada de manuales sobre los esquemas del SGP y otras leyes comerciales nacionales. Asimismo se ha empezado a trabajar en un manual informatizado sobre el esquema de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea que estará disponible en la Internet, en CD-ROM y en disquete. Poco a poco se irán preparando manuales similares sobre todos los demás esquemas del SGP. Además, si se reciben aportaciones de fondos de los países otorgantes, el Programa de Cooperación Técnica planea incorporar al Sistema de Análisis e Información Comercial (SAICO) datos sobre la utilización de los esquemas del SGP desglosados por renglones arancelarios. Esta innovación permitirá a los centros de coordinación de los sistemas del SGP evaluar la eficiencia con que en sus respectivos países se utilizan dichos esquemas y, sobre todo, determinar cuáles son los productos de exportación que no se han beneficiado de forma satisfactoria de las preferencias de tales esquemas. Hecho esto será posible decidir en estrecha consulta con los exportadores y productores interesados qué medidas habrá que adoptar para corregir la situación.

B. Ampliación de las preferencias

1. Mejoras recientes

45. Desde la conclusión de la Ronda Uruguay muchos países otorgantes de preferencias han introducido toda una serie de modificaciones en sus respectivos esquemas del SGP con el fin de adaptarlos a los resultados de la Ronda. En particular, han tomado nuevas iniciativas para ampliar las preferencias comerciales otorgadas a los países menos adelantados.

a) Mejoras para todos los beneficiarios

46. Varios países otorgantes han ampliado considerablemente el número de productos incluidos en sus respectivos esquemas del SGP para todos los beneficiarios. Algunos han incrementado considerablemente el número de productos agrícolas y alimentos elaborados incluidos en sus respectivos esquemas. Además, en unos pocos esquemas se han suprimido los contingentes y los límites máximos de forma general o para toda una serie de productos. La Unión Europea, que aplicará un esquema de preferencias fundamentalmente nuevo, ha sustituido esas restricciones por una "modulación" de las preferencias del SGP en función de la sensibilidad de los sectores de producción a las importaciones.

47. En unos pocos esquemas del SGP se han reducido los tipos arancelarios preferenciales para atenuar los efectos de la disminución de los tipos arancelarios NMF sobre las ventajas preferenciales de esos esquemas. En el esquema de preferencias arancelarias generalizadas del Japón se han incorporado un mayor número de reducciones arancelarias para los productos agrícolas, incluidos todos los productos tropicales y pesqueros, con el fin

de mantener el margen preferencial tras las reducciones de los derechos de aduana NMF acordadas en la Ronda Uruguay. En el esquema del Canadá se han fijado nuevos tipos arancelarios preferenciales que son inferiores a los nuevos tipos NMF. En total se han hecho 3.500 modificaciones.

48. En casi todos los esquemas se ha designado a nuevos países como beneficiarios de los mismos. En particular, en algunos esquemas se ha agregado a la respectiva lista de beneficiarios a países miembros de la Comunidad de Estados Independientes y a Sudáfrica. En unos cuantos esquemas, entre ellos los de la Unión Europea y Suiza, se han mejorado las normas de origen agregando disposiciones sobre el contenido procedente del país otorgante de preferencias. En varios esquemas se ha eliminado también la necesidad de presentar el certificado de origen extendido en el formulario A, lo que ha suavizado los requisitos documentales. Varios países otorgantes de preferencias han hecho lo posible por dar a sus esquemas de preferencias del SGP una duración más larga con el fin de aumentar su estabilidad y previsibilidad.

b) Iniciativas en favor de los PMA

49. Los países otorgantes de preferencias han adoptado medidas para mejorar las preferencias comerciales que otorgan a los PMA tanto en el ámbito del SGP como fuera del él.

i) Mejoras introducidas en los esquemas del SGP

50. Aparte de que los PMA se han beneficiado del aumento general del número de productos incluidos en los distintos esquemas del SGP, en varios de éstos, entre ellos los de los Estados Unidos, Noruega y Suiza, se ha procedido a ampliar el número de productos incluidos en favor sobre todo de los PMA. Por regla general, ahora los PMA gozan de la entrada en franquicia respecto de los productos incluidos en los esquemas existentes. El Canadá está estudiando la posibilidad de ampliar el número de productos con derecho a franquicia en favor de los PMA.

51. El número de productos incluidos en el esquema de preferencias arancelarias generalizadas de los Estados Unidos también se ha ampliado en favor de los PMA con la adición en 1997 de casi 1.800 artículos agrícolas industriales. En el sector agrícola, la ampliación abarca casi todos los productos alimenticios, incluidos los alimentos elaborados y los productos de la pesca. La adición de esos productos agrícolas supone un incentivo considerable para la exportación de nuevos productos de los PMA beneficiarios al mercado estadounidense. Es posible que los efectos de la ampliación del número de productos incluidos sobre el incremento de las exportaciones de productos industriales sean menos acusados, pues la mayoría de los productos industriales sensibles a las importaciones siguen excluidos y la capacidad de suministro de los PMA aún es muy débil en lo que se refiere a muchos otros artículos manufacturados. Según datos proporcionados por la Administración estadounidense, gracias a las nuevas concesiones otorgadas a los PMA se realizaron en 1996 importaciones suplementarias de los PMA subsaharianos por un valor de 2.500 millones de dólares estadounidenses.

52. Varios países otorgantes de preferencias han suavizado para los PMA las severas normas de origen introduciendo exenciones y simplificando de los requisitos de certificación. El Consejo Europeo ha anunciado que la Comunidad, como medida inmediata, mejorará el acceso de los PMA a su mercado, promoverá el trato acumulativo regional en favor de esos países, y responderá positivamente a las peticiones que éstos le hagan de exenciones a las normas de origen aplicables. En relación con esto, la Unión Europea ha instituido una exención en favor de varios PMA asiáticos a su norma sobre el llamado "doble salto", conforme a la cual en la fabricación de ciertos artículos de vestido habrán de efectuarse en el país exportador dos operaciones de transformación para que su artículo pueda beneficiarse del trato preferencial del SGP. Gracias a esta exención, esos PMA asiáticos pueden ahora utilizar, en la fabricación de ciertos artículos de vestido, tejidos e hilados importados de un país perteneciente a la ASEAN (excepto Myanmar) a la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (ASAMCOR) o el Convenio de Lomé. Con el mismo criterio, el Japón ha suavizado las normas de origen de su esquema de preferencias arancelarias generalizadas ya que a partir de ahora pueden utilizarse tejidos importados en la fabricación de ciertos artículos de vestido (clasificados en el capítulo 62 del SA). Sin embargo, las exportaciones que se han beneficiado de esa suavización de las normas de origen por la Unión Europea y por el Japón están sometidas a limitaciones cuantitativas.

53. El Consejo Europeo ha sugerido también que como medida adicional a medio plazo se adapten las normas de origen con el fin de estimular el desarrollo de las industrias existentes y crear nuevas industrias en los PMA. Sin embargo, ha hecho hincapié en que esas adaptaciones no deben servir para que terceros países saquen ventajas excesivas del trato acumulativo regional y de las normas de origen simplificadas. Además, la Comisión Europea ha insistido en que la decisión de retirarle a un país las ventajas del esquema (la graduación) no debe tener efectos perjudiciales sobre las ventajas de que gozan los países beneficiarios, en particular los PMA, en virtud del régimen de la acumulación regional. En consecuencia, se tomarían las disposiciones necesarias para mantener esas ventajas cuando representaran un derecho adquirido hace mucho tiempo. Esto significa que las materias primas suministradas por países excluidos del esquema a miembros de una agrupación regional seguirán beneficiándose de las disposiciones sobre el trato acumulativo del esquema de la Unión Europea.

54. Los Estados Unidos y el Canadá han eliminado el requisito del certificado de origen extendido en el formulario A, lo que ha hecho bajar los costos de transacción para los exportadores. El Canadá está pensando en volver a liberalizar sus normas de origen y actualmente ha entablado consultas con los círculos públicos y empresariales acerca de estas mejoras.

ii) Otras preferencias comerciales

55. La Unión Europea ha mejorado para muchos productos sensibles el acceso preferencial a su mercado previsto en el Convenio de Lomé en favor de los países ACP, grupo del que forman parte 39 PMA. Asimismo, la Unión Europea ha

hecho extensivo el trato preferencial otorgado a los países ACP en virtud del Convenio de Lomé a países menos adelantados que no son signatarios de ese convenio, esto es, básicamente a los PMA de la región asiática. No obstante, los productos sujetos a contingentes quedarán excluidos de esa ampliación. Por otra parte, el Consejo de Europa, en sus conclusiones del 2 de junio de 1997, invitó a la Comisión Europea a que preparara propuestas sobre las medidas complementarias que podrían adoptarse de forma autónoma a medio plazo para mejorar el acceso de los PMA al mercado de la Unión Europea. Esas propuestas deberían incluir la concesión de la entrada en franquicia a básicamente todos los productos originarios de los PMA. Sin embargo, al mismo tiempo, el Consejo sugirió que la Comisión también pusiera a punto un mecanismo adecuado para proteger los sectores sensibles contra perturbaciones repentinas desequilibradoras.

56. Además, la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades comerciales de África, propuesta por la Administración de los Estados Unidos en el marco de su nueva política de comercio e inversiones en favor del África subsahariana, prevé la concesión, en ciertas condiciones, a los países en desarrollo subsaharianos que tengan derecho a ella de la entrada en franquicia para todo producto que no sea sensible a las importaciones. Estas ventajas estarían en vigor hasta el 31 de mayo de 2007. La propuesta Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades comerciales de África incluye también disposiciones sobre el trato acumulativo regional y sobre el contenido precedente del país otorgante en favor de los países en desarrollo del África subsahariana que tengan derecho al trato especial previsto en la ley. El esquema de preferencias arancelarias del SGP de los Estados Unidos no permite tener en cuenta el contenido originario del país otorgante ni aplica el principio del trato acumulativo con respecto a la región subsahariana.

iii) Iniciativas de los países en desarrollo

57. Los propios países en desarrollo también están tomando cada vez más iniciativas para conceder unilateralmente a los países menos adelantados un acceso preferencial a los mercados. Dentro del marco del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), muchos de sus miembros conceden condiciones especiales de acceso a los países menos adelantados que participan en el acuerdo. No obstante, pese a algunas manifestaciones de interés en ello, hasta la fecha sólo unos pocos países menos adelantados forman parte de dicho sistema.

58. En la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados, celebrada en octubre de 1997, varios países en desarrollo anunciaron que estaban dispuestos a introducir un sistema generalizado de preferencias (SGP) para los países menos adelantados o hacer nuevas concesiones especiales en favor de esos países dentro del SGPC. Anunciaron ese propósito Egipto, la República de Corea, Malasia, Singapur y Tailandia. Chile e Indonesia están examinando también la posibilidad de otorgar concesiones especiales a los países menos adelantados. Además, Marruecos introducirá la franquicia arancelaria para una serie de productos de los países africanos menos adelantados. La India y Sudáfrica

están estudiando medidas especiales en favor de los países menos adelantados dentro de sus respectivas agrupaciones regionales de integración. Los detalles de las distintas concesiones, tales como los productos incluidos y los márgenes preferenciales habrán de ser comunicados por los países en desarrollo otorgantes de preferencias. Turquía ha introducido concesiones selectivas por las que se otorga la franquicia arancelaria a unos 556 productos (a nivel de 12 dígitos) en favor de los países menos adelantados hasta que empiece a aplicarse el esquema de preferencias generalizadas de la Unión Europea. Según el Gobierno turco, las importaciones de esos productos ascendieron a unos 600 millones de dólares en 1996.

2. Margen para ampliar los beneficios

59. Aunque las recientes mejoras en los esquemas del SGP y otras preferencias comerciales han sido alentadoras, aún hay espacio para aumentar los efectos promocionales de las preferencias. Se invita a los países otorgantes de preferencias a que examinen sus posibilidades de aumentar los beneficios comerciales que conceden con carácter autónomo.

a) Productos incluidos, márgenes de preferencia y contingentes arancelarios

60. En la mayoría de los esquemas del SGP, un gran número de productos (de renglones de 8 dígitos del Sistema Armonizado) siguen excluidos, pero están sujetos a derechos NMF del 5% o más, lo que deja espacio para márgenes de preferencia comercialmente significativos. Dichos esquemas incluyen muchos productos de exportación de interés para los países en desarrollo, aunque los productos excluidos varían según los planes. Están incluidos, en particular, los productos agrícolas no tropicales, pero también los productos agrícolas tropicales y, en el caso de algunos esquemas, los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales. Unos pocos esquemas excluyen en general ciertos productos manufacturados sensibles a la competencia de las importaciones, entre ellos los productos textiles, las prendas de vestir, el cuero y el calzado. En 1996 las importaciones de productos excluidos sujetos a derechos de por lo menos el 5% procedentes de países beneficiarios que no eran menos adelantados, efectuadas por los Estados Unidos, el Japón, la Unión Europea y el Canadá, ascendieron a 18,3, 9,6, 5,8 y 2,9 millardos de dólares, respectivamente (véase el cuadro 9 del anexo) (respecto de los países menos adelantados véase la sección F infra). Muchos de los productos agrícolas industriales excluidos de los esquemas del SGP pero cuya exportación interesa a los países en desarrollo seguirán sujetos a picos arancelarios, incluso después de la aplicación de las reducciones arancelarias de la Ronda Uruguay. La arancelización de las barreras no arancelarias impuestas a los productos agrícolas de la zona templada, y de algunos productos originariamente tropicales, permite ahora su incorporación directa en el SGP. Una ampliación de los productos incluidos es una vía importante para ampliar los beneficios del SGP.

61. En lo que se refiere a los productos sujetos a picos arancelarios que están incluidos en los esquemas del SGP, en muchos casos las preferencias

otorgadas no reducen significativamente los aranceles. En consecuencia, puede no haber ventajas competitivas decisivas para los beneficiarios de los esquemas del SGP aun cuando el costo de transacción de cumplir con los requisitos de esos esquemas puede ser alto. Por tanto, pueden mejorarse los márgenes de preferencia cuando persisten los picos arancelarios sobre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. En el sector agrícola, hay amplio espacio para importantes reducciones arancelarias para fijar márgenes de preferencia que sean comercialmente significativos cuando el proceso de arancelización ha conducido a aranceles elevados, frecuentemente prohibitivos, en particular para los principales productos agrícolas alimenticios y de otro tipo.

62. Además, las exportaciones que aspiran al centro del SGP tal vez tengan que computarse junto con las importaciones sujetas a derechos NMF dentro de los contingentes arancelarios aplicados a muchos productos agrícolas que han sido objeto de una arancelización. Además hay unos pocos de esos contingentes para algunos productos industriales sensibles a la competencia de las importaciones. Por ejemplo, el Japón concede la reducción prevista en su esquema a los artículos de viaje y cuero y al calzado sólo dentro de los límites de contingentes arancelarios que habitualmente se agotan rápidamente poco después de abrirse. Eliminar los contingentes arancelarios aplicados a las importaciones en régimen preferencial del SGP, es decir, permitir a los beneficiarios de los esquemas del SGP que disfruten de los tipos arancelarios del SGP o de los tipos del contingente sin limitaciones contingentarias ampliaría considerablemente los beneficios del SGP, particularmente en el sector agrícola.

b) Graduación

63. Los países otorgantes de preferencias del SGP aplican cada vez más medidas de graduación a los países beneficiarios que, a su juicio, ya no necesitan trato preferencial. Una creciente gama de productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo resultan afectados por graduaciones por producto y país, que retiran el trato del SGP a un país beneficiario respecto de un determinado producto o sector. Los productos afectados comprenden productos cuya exportación interesa particularmente a muchos países en desarrollo: productos minerales, productos químicos, fertilizantes, plásticos y caucho, cuero y artículos de cuero, calzado, productos textiles y prendas de vestir, madera, artículos de joyería y metales preciosos, productos de acero, artículos electrónicos de consumo, papel, productos de vidrio y de cerámica, vehículos y equipo de transporte, instrumentos ópticos, relojes e instrumentos musicales. Además, cada vez más se procede a la graduación total de un país para retirar totalmente al trato del SGP a países en desarrollo económicamente más avanzados. Los países menos adelantados no resultan afectados por la política de graduación, pero unos pocos países en desarrollo de renta baja con una gran capacidad de suministro de exportaciones han sido los principales afectados por las graduaciones de productos. La graduación conlleva un elemento de incertidumbre que desincentiva la planificación a largo plazo y a veces la inversión por parte de exportadores e importadores, sobre todo porque esa política se basa en criterios que pueden variar mucho según los esquemas del SGP.

64. Los países otorgantes de preferencia podrían promover una distribución más equitativa de los beneficios si las medidas de graduación fueran acompañadas de esfuerzos para estabilizar, o incluso aumentar, la utilidad total de los esquemas del SGP ampliando los productos incluidos y reduciendo los tipos de los derechos SGP para los restantes beneficiarios. La utilidad total de un esquema puede medirse en términos de la renta de aduanas perdida y del volumen de comercio que ha recibido el trato del SGP. Además, aplicar la graduación con criterios más transparentes y objetivos contribuiría a reducir sus efectos negativos sobre la eficacia del SGP como instrumento de desarrollo.

c) Condiciones no relacionadas con el comercio

65. Varios países otorgantes de preferencias hacen depender cada vez más los beneficios de sus esquemas del SGP del cumplimiento de ciertas condiciones sociales, humanitarias o de otro tipo no relacionadas con el comercio. Estas condiciones se aplican a los países menos adelantados de la misma manera que a otros beneficiarios. La gama de prácticas y circunstancias que pueden activar el retiro de los beneficios es bastante amplia¹⁰. Algunos países otorgantes de preferencias han establecido una vinculación entre las condiciones sociales o ambientales y los beneficios de sus esquemas concediendo incentivos especiales adicionales si los países beneficiarios cumplen esas condiciones. Para adecuar los incentivos adicionales se requiere la solicitud oficial de los beneficiarios. Las preferencias especiales del SGP de que gozarían los países en desarrollo del África subsahariana, en el marco de la propuesta Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades comerciales de África se concederían solamente a los países que hayan establecido, o hagan continuos progresos para establecer, una economía de mercado.

66. El vasto abanico de condiciones no relacionadas con el comercio que se aplican en virtud de los principales esquemas del SGP limitan los beneficios del SGP, además de introducir elementos de incertidumbre y reciprocidad en el mismo. Los países receptores de preferencias han considerado inadecuadas esas condiciones cuando van acompañadas de lo que en realidad es un programa de asistencia al comercio que tradicionalmente no requiere reciprocidad alguna por parte de los beneficiarios. La máxima moderación posible en el uso de las condiciones no relacionadas con el comercio contribuiría a preservar los beneficios del SGP en consonancia con los principios convenidos multilateralmente de la resolución 21 (II) de la II UNCTAD.

d) Normas de origen

67. Las normas de origen restrictivas siguen limitando considerablemente los beneficios del SGP. En particular, las normas restrictivas pueden frenar la integración de la producción de los países receptores de preferencias en la cadena internacional del valor añadido. Pocos países otorgantes de preferencias ofrecen la acumulación global y completa a los proveedores de todos los países beneficiarios, pero tampoco la aceptación del contenido procedente del país otorgante de preferencias es una característica típica de todos los esquemas. Aumentar las posibilidades de acumulación global y

completa estimularía el comercio entre esos países al permitir que se explotaran las complementariedades de su capacidad de producción y se aprovechara más la especialización internacional. Al mismo tiempo, la adopción de la norma del contenido procedente del país otorgante de preferencias estimularía la cooperación comercial e industrial entre empresas de países otorgantes y países receptores de preferencias.

e) Estabilidad y previsibilidad

68. La incertidumbre resultante de la insuficiente estabilidad y previsibilidad de muchos esquemas del SGP dificulta la planificación a largo plazo de los importadores y exportadores, quienes podrían vacilar en asumir el costo de lanzar un nuevo producto al mercado del país otorgante de preferencias e invertir en una nueva planta y equipo. La falta de certidumbre de que determinados productos sigan incluidos en un esquema de preferencias arancelarias puede aumentar la incertidumbre sobre cuánto tiempo seguirá existiendo el propio esquema. Conseguir una mayor estabilidad y previsibilidad sería importante para alcanzar los objetivos de inversión e industrialización de los esquemas y fomentar la utilización del SGP.

f) Medidas especiales en favor de los países menos adelantados

69. Aunque los esquemas del SGP incluyan los mismos productos para los países menos adelantados y para los demás países, los países menos adelantados se enfrentan además con la exclusión de muchos productos agrícolas tropicales y no tropicales, de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales y de ciertos productos manufacturados sensibles a la competencia de las importaciones. La exclusión de estos productos es particularmente perjudicial para los países menos adelantados, ya que la mayoría de ellos tienen poca capacidad de suministro competitiva en otros sectores industriales. En 1996 las importaciones de textiles y prendas de vestir sujetas a derechos del 5% o más efectuadas por los Estados Unidos de los países menos adelantados ascendieron a 1,3 millardos de dólares. En muchos sectores excluidos, las importaciones de productos sujetas a derechos de por lo menos el 5% procedentes de los países menos adelantados son, en la mayoría de los esquemas del SGP, de pequeño y a veces insignificante valor, lo que indica la falta de una capacidad de suministro competitiva. Su inclusión en esos esquemas promovería la competitividad en el precio y facilitaría una mayor diversificación hacia esos sectores (véase el cuadro 10 del anexo, que aún no recoge, sin embargo, las mejoras introducidas en 1997 por los Estados Unidos y la Unión Europea). La reciente ampliación de los productos incluidos en algunos esquemas que ha supuesto un aumento de los productos del sector agrícola con derecho a preferencias, en particular, puede avanzar más. Los países otorgantes de preferencias pueden estudiar las posibilidades de conceder exenciones arancelarias a todos los productos sin limitación a fin de plantear eficazmente el problema de la marginación y promover una mayor integración de los países menos adelantados en el sistema de comercio internacional. Además, en muchas ocasiones los países menos adelantados han expresado el deseo de que no se apliquen a sus exportaciones medidas de

salvaguardia. Por su parte, los países otorgantes de preferencias han señalado la relación existente entre incluir el mayor número posible de productos de los países menos adelantados en los esquemas del SGP y mantener la posibilidad de aplicar las salvaguardias en circunstancias imprevistas.

70. Las normas de origen que son estrictas y complejas conllevan riesgos económicos considerables para los países menos adelantados, ya que la experiencia enseña que a muchos de esos países les cuesta aplicar esas normas de manera correcta y eficaz. Una mayor simplificación de las complejas formalidades administrativas en favor de los países menos adelantados, junto con una aplicación flexible de los requisitos sobre pruebas documentales y expedición, en especial la eliminación de la regla de la expedición directa, les ayudaría a aprovechar más las ventajas del SGP. Además, adaptar las normas de origen a la capacidad de producción de los países menos adelantados es esencial para aumentar los beneficios que aporta el SGP a esos países. Por tanto, el requisito del "doble salto" o incluso el "triple salto" para determinar el origen de las exportaciones de prendas de vestir frena seriamente las exportaciones de aquellos países menos adelantados que no tienen una capacidad de suministro suficiente de materias primas tales como hilados o tejidos. Cuando los certificados de origen del SGP se expiden incorrectamente, los importadores de los países otorgantes de preferencias son técnicamente responsables de los derechos de importación no abonados y tendrán que reclamar su importe a los exportadores, quienes cargarán con la responsabilidad de los certificados que no sean válidos. Varios casos recientes han demostrado que presentar tal reclamación puede exigir considerables sumas de dinero, aparte del riesgo de perder clientes extranjeros con consecuencias posiblemente desastrosas para la industria afectada.

71. Los países otorgantes de preferencias, por su parte, han afirmado que las posibilidades de ampliar los productos incluidos y de evitar medidas de salvaguardia en el caso de los países menos adelantados depende de que las normas de origen garanticen que los productos beneficiados con el trato preferencial proceden efectivamente de los países menos adelantados.

Capítulo IV

BÚSQUEDA DE UN CONSENSO SOBRE NUEVAS INICIATIVAS

72. Las mejoras autónomas a nivel nacional pueden complementarse con un consenso entre los países otorgantes de preferencias sobre nuevos planteamientos para potenciar aún más los efectos de estímulo de las preferencias comerciales, adaptar las preferencias al nuevo entorno comercial y prever una mayor uniformidad en la concepción y aplicación de las preferencias.

A. Mejora del reparto de la carga

73. Los esquemas de preferencias que ofrecen condiciones de acceso al mercado relativamente más favorables tienen proporcionalmente una mayor propensión a estimular las importaciones en régimen preferencial que los esquemas que, en comparación, son menos generosos. De ahí que los países otorgantes de preferencias cuyo esquema es comparativamente más generoso tienden a soportar una "carga" relativamente mayor en lo que respecta a las importaciones y a su penetración. Las importaciones en régimen preferencial podrían repartirse de una manera más igual entre los países otorgantes si los países que tienen esquemas de preferencias comparativamente más restrictivos adoptaran constantemente medidas para mejorar las condiciones del acceso preferencial a sus mercados, en particular el número de productos incluidos y los márgenes de preferencias, con miras a "alcanzar" a otros países otorgantes. Un reparto más igual de las importaciones preferenciales podría también reducir el riesgo de exponer a los países otorgantes de preferencias a aumentos desequilibrados de las importaciones en el marco de sus esquemas de preferencias. Además, el reparto de la carga entre los países otorgantes facilitaría el otorgamiento de concesiones especiales a los países menos adelantados por otros países en desarrollo y las economías en transición. Las consultas entre países otorgantes de preferencias podrían servir para mejorar el reparto de la carga. Resulta notable que en el debate sobre el SGP la liberalización se considere una "carga", cuando es así que en numerosos foros e instituciones internacionales tales como la OMC y el FMI se insiste mucho en los beneficios económicos de la liberalización, en particular las medidas unilaterales de apertura del mercado.

B. Aplicación de los esquemas de preferencias de forma que impulse el desarrollo

74. La gama de medidas de política comercial utilizadas como instrumentos para proteger los mercados internos está aumentando de manera patente e incluye cada vez más medidas distintas de los instrumentos arancelarios tradicionales tales como los derechos antidumping y los reglamentos sanitarios y fitosanitarios. Además, la reciente crisis financiera de Asia podría reforzar las tendencias proteccionistas en los principales mercados si las devaluaciones de las monedas de los países asiáticos desencadenaran un aumento de las importaciones de productos baratos procedentes de esas economías. En este contexto, existe el riesgo de que las medidas de graduación, las condiciones de tipo no económico y las normas de origen que figuran en los esquemas de preferencias comerciales se apliquen cada vez más con intención proteccionista.

75. Una aplicación tal de los esquemas de preferencias que impulse el desarrollo y evite los rasgos proteccionistas ayudaría a los países beneficiarios a explotar todas las posibilidades de las preferencias existentes e infundiría mayor seguridad a la planificación de las exportaciones y de las inversiones a nivel empresarial. Para hacer frente a los aumentos repentinos de las importaciones los países otorgantes de preferencias sólo pueden recurrir a la adopción de medidas de salvaguardia de manera acorde con las disposiciones pertinentes de la OMC, que por su misma naturaleza son de carácter temporal. Tales medidas correctivas requieren probar la existencia de una relación causal entre las importaciones y el daño, o amenaza del mismo, a la rama de producción nacional.

C. Liberalización y graduación: un enfoque alternativo

76. El SGP, como otras preferencias comerciales unilaterales, representa un avance, aunque limitado y desequilibrado, hacia un comercio más libre y la ampliación de oportunidades para explotar las ventajas comparativas. En consecuencia, la graduación puede considerarse una medida que acarrea un desmantelamiento de la liberalización. En vez de aplicar la graduación, en un sistema comercial multilateral liberalizante parece un método más apropiado congelar los tipos de los derechos arancelarios del SGP hasta que coincidan con los tipos reducidos de los derechos NMF, momento en que el SGP ya no se aplicaría. Cuando se prevea graduar un producto, se congelarán los tipos de los derechos del SGP para los productos de que se trate, pero cuando el propósito sea graduar a todo un país se congelarán todos los tipos de los derechos del SGP a sus niveles actuales. Los márgenes de preferencias disminuirían según el avance de la liberalización sobre la base de la nación más favorecida. Los países beneficiarios que se fueran excluyendo gradualmente de los esquemas del SGP dejarían de beneficiarse de las ampliaciones de los productos incluidos en los esquemas del SGP que se produzcan durante el período de transición.

D. El SGP y otras preferencias en nuevos sectores

77. Algunos países receptores de preferencias han manifestado su interés en desarrollar la idea de ampliar el alcance del SGP de forma que incluya el comercio de servicios y las inversiones, en consonancia con la extensión del sistema comercial multilateral a esos nuevos sectores, el avance de la mundialización y la liberalización, y la creciente importancia del sector de los servicios para las economías y las inversiones de los países en desarrollo. Estos nuevos sectores, a su juicio, podrían ofrecer posibilidades sustanciales e interesantes de revitalizar el SGP y ajustarlo a las nuevas realidades económicas.

78. Varios países otorgantes de preferencias han expresado serias dudas de que el SGP pueda aplicarse a los sectores mencionados. Las barreras al comercio de servicios, por ejemplo, adoptan la forma de reglamentaciones en vez de aranceles mensurables u otros parámetros cuantificables. Por tanto, sería difícil señalar un conjunto de preferencias que pudieran otorgarse

automáticamente a los países en desarrollo exportadores. Para elaborar medidas concretas y practicables se necesita más estudio, en particular el estudio de las medidas preferenciales previstas en los acuerdos regionales en sectores tales como el comercio de servicios y los reglamentos sanitarios y fitosanitarios.

E. Mayor uniformación de las preferencias en favor de los países menos adelantados

79. Los esquemas del SGP y otros sistemas de preferencias comerciales unilaterales de los países desarrollados presentan un cuadro bastante fragmentado a causa de grandes diferencias en lo que respecta a los productos incluidos, los márgenes de preferencia, los criterios en que basan las principales medidas (por ejemplo, graduación, condiciones de carácter no económico, medidas de salvaguardia), y la concepción y aplicación de las normas de origen. El complejo sistema resultante exige un gran esfuerzo de la escasa capacidad institucional y gestora de los países menos adelantados y de sus exportadores. Para reducir los costos de transacción y mejorar la utilización de las preferencias comerciales por los países menos adelantados, los países desarrollados otorgantes de preferencias podrían inclinarse por otorgar a todos los países menos adelantados el mismo trato preferencial y oportunidades en sus mercados. Análogamente, los países en desarrollo que proyectan introducir preferencias especiales en favor de los países menos adelantados podrían tomar la decisión de uniformar sus preferencias lo más posible mediante consultas mutuas sobre cuestiones clave tales como la estabilidad y previsibilidad de sus esquemas, el número de los productos incluidos, los márgenes de preferencias, las normas de origen y las medidas de salvaguardia. Además, como se sugiere en el plan de acción de la OMC para los países menos adelantados, los países otorgantes podrían estudiar la viabilidad de consolidar los tipos arancelarios preferenciales aplicados a los países menos adelantados.

F. Armonización de las normas de origen preferenciales

80. Cada vez hay más conjuntos diferentes de normas preferenciales de origen en todo el mundo. Además de las normas de origen de los esquemas del SGP y de otros sistemas de preferencias comerciales unilaterales, hoy día se aplican un gran número de conjuntos de normas de origen contractuales estipulados en diversos acuerdos de comercio mutuo. Por ejemplo, los Estados Unidos y el Canadá tienen cada uno 6 conjuntos diferentes de normas de origen, en tanto que la Unión Europea aplica más de 14. El cumplimiento de esas normas por los exportadores es cada vez más complejo y conlleva elevados costos de transacción. Los problemas se ven agravados porque las interpretaciones y aplicaciones de esas normas suelen carecer de transparencia y previsibilidad. En la Unión Europea se está tratando de adoptar gradualmente un solo conjunto de normas preferenciales de origen para todos los acuerdos de comercio mutuo de la Unión Europea. Análogamente, en las negociaciones para el establecimiento del ALCA se espera que se adopten normas de origen preferenciales.

81. El Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC ha establecido un programa de trabajo con el objetivo de armonizar las normas de origen no preferenciales, y ya están avanzando los trabajos previstos en este acuerdo. Un anexo al Acuerdo contiene una Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales, pero en ella sólo se enuncian unas pocas directrices básicas técnicas y procedimentales para la aplicación de las normas preferenciales. No se ha intentado la armonización de esas normas, ni la Declaración Común aborda la cuestión esencial de si las normas de origen preferenciales pueden utilizarse como instrumento para perseguir objetivos de política comercial, y en qué medida puede hacerse. En la práctica, tal uso es generalizado y en no pequeña medida para fines proteccionistas, pero también para la consecución de objetivos legítimos del desarrollo. Los principales ejemplos de aplicación de tales normas en una forma que impulse el desarrollo son la inclusión de disposiciones sobre el trato acumulativo para apoyar la integración de más países en desarrollo en la producción y el comercio internacionales o de disposiciones más favorables sobre el contenido de origen nacional con respecto a los países menos adelantados.

82. En el caso de las normas de origen preferenciales de carácter contractual, cabe esperar una considerable resistencia política a la armonización, ya que tales normas son el resultado de intensas negociaciones que reflejan los intereses creados de las industrias nacionales. Las normas armonizadas mundialmente difícilmente podrían tener en cuenta todos los intereses económicos y comerciales particulares de los miembros de múltiples y diversos acuerdos comerciales bilaterales, regionales e interregionales en una forma que satisfaga a todos los grupos de interés. La armonización de las normas de origen de los esquemas del SGP ofrece una perspectiva un tanto diferente. Esas normas, que se fijan unilateralmente, están relacionadas con un instrumento de política comercial basado en objetivos comunes a todos los países otorgantes de preferencias. Hay amplio consenso en que la armonización de las normas de origen de los esquemas del SGP aumentaría su simplicidad y transparencia y reforzaría la eficacia del SGP. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Normas de Origen de la UNCTAD, que se reunió en 1995 en Ginebra, pidió a la secretaría de la UNCTAD que propusiera un conjunto armonizado de normas de origen del SGP a los Estados miembros para su examen y aprobación, una vez que el Comité Técnico de Normas de Origen de la OMC hubiera conseguido sus objetivos ¹¹. La conclusión de los trabajos del Comité Técnico de la OMC ofrecerá la oportunidad de reexaminar la cuestión en la UNCTAD.

G. Necesidad de un nuevo concepto del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

83. El SGP y otros sistemas de preferencias comerciales unilaterales constituyen un caso particular de trato especial y diferenciado concedido por los países desarrollados a los países en desarrollo. Encajar las novedades que se están produciendo en materia de preferencias comerciales unilaterales en el marco de unas normas multilaterales sobre el trato especial y diferenciado se está convirtiendo en una tarea cada vez más difícil y compleja. La cláusula de habilitación no permite el trato preferencial con carácter selectivo, y a las zonas de libre comercio se les obliga a aplicar

la plena reciprocidad, que abarca en lo sustancial todo el comercio de los participantes (artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). La creciente invocación de exenciones al Acuerdo General no ofrece una solución practicable a la larga.

84. Por tanto, los cambios que se producen en el entorno comercial internacional requieren nuevos planteamientos, más diferenciados y flexibles, del trato especial y diferenciado que apoyen la integración gradual de los países en desarrollo en la economía mundial según las necesidades comerciales, financieras y de desarrollo, y la capacidad administrativa e institucional de cada uno de ellos. Por ejemplo, unas disposiciones más flexibles podrían autorizar zonas de libre comercio asimétricas que no requieran la plena reciprocidad, lo que promovería la integración de los países menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles en la creciente red de acuerdos comerciales regionales e interregionales como vehículos importantes para rescatarlos de la marginación. Disposiciones de ese tipo facilitarían la conclusión de acuerdos diferenciados sucesores del Convenio de Lomé que establecieran una combinación personalizada de concesiones recíprocas y no recíprocas que responda a las necesidades particulares de desarrollo de cada PMA. Unas disposiciones más flexibles ofrecerían también una base jurídica para el otorgamiento de preferencias comerciales unilaterales por países desarrollados a subgrupos regionales de países en desarrollo como, por ejemplo, las preferencias especiales de ese tipo en favor de las economías del África subsahariana. Una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, sugerida por algunos, ofrecería una oportunidad de buscar nuevos conceptos.

1/ Australia, Belarús, Bulgaria, Canadá, Eslovaquia, Estados Unidos, Federación de Rusia, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, República Checa, Suiza, Unión Europea.

2/ Véase un análisis detallado en "Opciones y propuestas para la revitalización del Sistema Generalizado de Preferencias: informe de la Secretaría de la UNCTAD" (TD/B/SCP/13), así como el cuadro 2 de la adición 1.

3/ Véase, por ejemplo, S. Page y M. Davenport, "Effects of the GATT Uruguay Round on developing countries", Overseas Development Institute, versión mimeografiada, 1994. Según este estudio, la erosión de los márgenes preferenciales redujo las exportaciones de los países en desarrollo en un 0,1%, de los países ACP en un 1,5% y de los PMA en un 1,7% en 1991. No obstante, algunos países sí sufrieron reducciones mucho mayores de sus exportaciones, por ejemplo Etiopía (5,9%), Malawi (5,3%), Guyana (4,8%), Mozambique (4,6%) y Jamaica (3,2%).

4/ Véase "Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries", comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, Bruselas, diciembre de 1997.

5/ Véase Comisión Europea, "Commission Communication to the Council: recommendation for a Council decision authorizing the Commission to negotiate a development partnership agreement with the ACP countries", Bruselas, 28 de enero de 1998.

6/ Véase "The Libreville Declaration adopted by the First Summit of ACP Heads of State and Government", Libreville (Gabón), 7 de noviembre de 1997 (ACP/28/051/97 FINAL).

7/ Véase además el capítulo III, sección B.1, ii).

8/ Los cuadros figuran en un anexo estadístico aparte publicado con la signatura TD/B/COM.1/20/Add.1.

9/ Los datos para 1996 y 1995 son los correspondientes al Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Noruega, Polonia, Suiza y la Unión Europea (incluidas Austria, Finlandia y Suecia). Los datos para 1976 comprenden los mismos países otorgantes de preferencias, con la excepción de Polonia y la adición de Australia, Hungría y Nueva Zelandia. Los datos disponibles abarcan la mayoría de las importaciones efectuadas al amparo de los esquemas del SGP.

10/ Cabe mencionar, en particular, la violación de derechos laborales reconocidos internacionalmente; la práctica del trabajo infantil; las deficiencias del control aduanero sobre la exportación o el tránsito de drogas; el incumplimiento de los convenios internacionales sobre blanqueo de dinero; la protección insuficiente de los derechos de propiedad intelectual; la aplicación de prácticas de exportación abusivas tales como las subvenciones; o la aplicación de prácticas inversoras que distorsionan el comercio.

11/ Véase el "Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Normas de Origen" (TD/B/SCP/14-TD/B/SCP/AC.1/3), 1995.
