

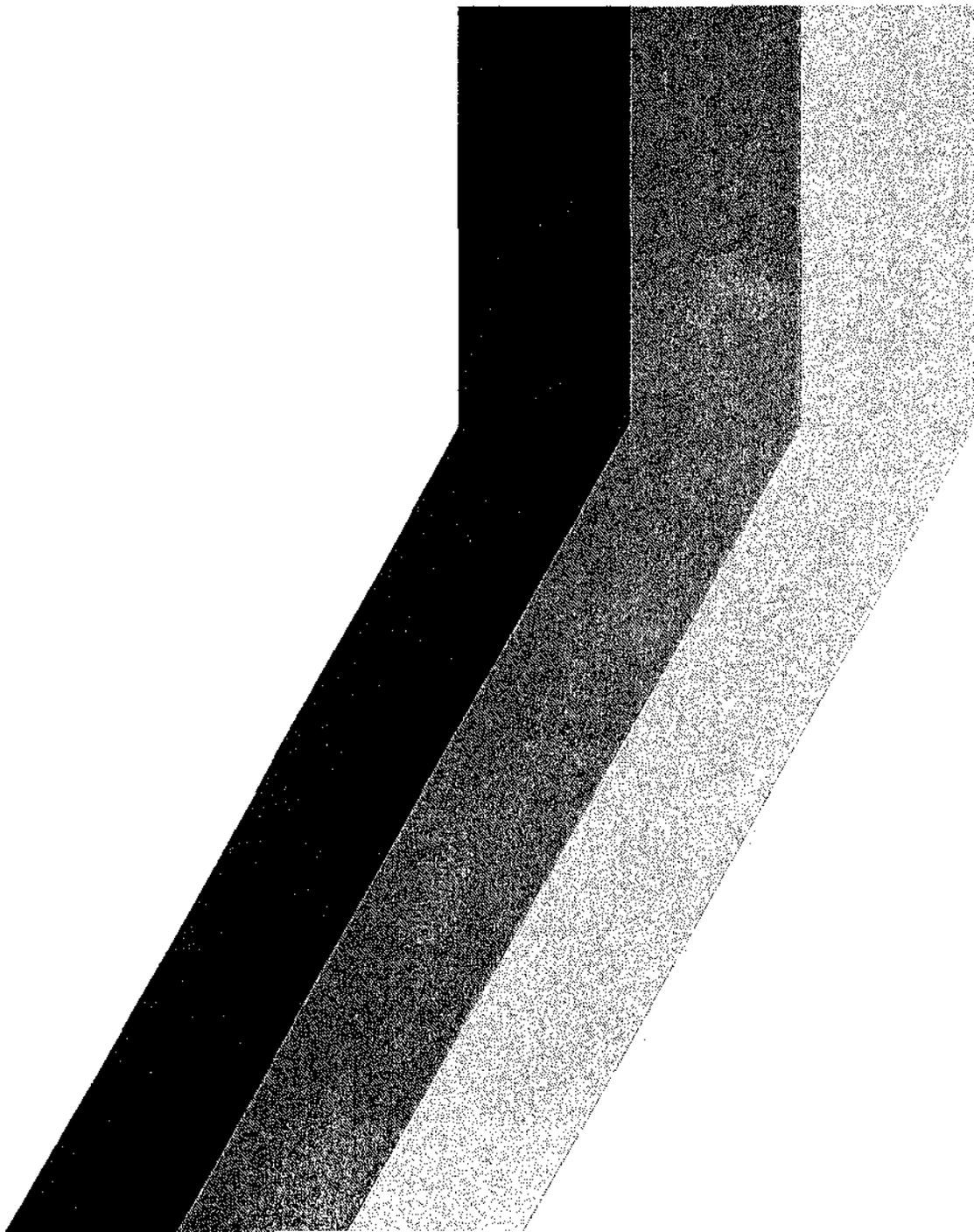


NACIONES UNIDAS

VIII UNCTAD

Informe analítico de la secretaría de la UNCTAD a la Conferencia

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Ginebra

VIII UNCTAD

**Informe analítico
de la secretaría de la UNCTAD
a la Conferencia**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1992

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

*

* *

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

* *

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

TD/358

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.92.II.D.3

ISBN 92-1-311233-0

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. RECURSOS PARA EL DESARROLLO	1 - 200	1
A. La movilización de los recursos interiores en los países en desarrollo	1 - 96	1
1. Políticas financieras	1 - 43	1
2. El ahorro y la inversión del sector público	44 - 79	14
3. El entorno financiero exterior	80 - 96	23
B. La deuda y los recursos exteriores	97 - 200	28
1. Hacia una solución duradera de la crisis de la deuda	98 - 119	28
2. Recursos financieros exteriores para el desarrollo	120 - 160	35
3. El fomento de las corrientes de recursos no creadoras de deuda	161 - 178	47
4. La financiación de la ecología en los países en desarrollo	179 - 187	51
5. Otros aspectos de la financiación y los pagos en la esfera del comercio entre los países en desarrollo	188 - 200	54
II. LAS TRANSFORMACIONES OCURRIDAS EN EL ENTORNO COMERCIAL INTERNACIONAL	201 - 504	63
Introducción	201 - 207	63
A. Las tendencias del comercio mundial entre 1980 y 1990	208 - 231	64
B. Evolución del sistema internacional de comercio desde la VII UNCTAD	232 - 304	74
1. Panorama general	232 - 246	74
2. El impulso hacia la liberalización del comercio	247 - 277	79
3. El SGP y otros acuerdos preferenciales	278 - 281	91
4. La seguridad en el acceso al mercado	282 - 297	94
5. Competencia y prácticas comerciales restrictivas	298 - 304	98

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (cont.)	C. Principales cuestiones de política para el decenio de 1990	305 - 425	100
	1. La reforma de las políticas de comercio exterior de los países en desarrollo	307 - 332	101
	2. Necesidad de una política orientada hacia el ajuste en los países desarrollados	333 - 343	107
	3. El proceso de reforma en los países de Europa central y oriental	344 - 351	110
	4. Nuevas cuestiones en el temario de las negociaciones comerciales	352 - 377	113
	5. La tendencia a la integración económica regional	378 - 394	121
	6. El desarrollo sostenible y el sistema de comercio internacional	395 - 411	127
	7. El sistema de comercio y las cuestiones institucionales	412 - 425	131
	D. El mejoramiento de la eficiencia del comercio internacional	426 - 460	138
	1. Introducción	426 - 430	138
	2. La actividad comercial en una economía que se unifica a nivel mundial	431 - 438	139
	3. Competencia internacional en el decenio de 1990: tendencias y necesidades	439 - 460	142
	E. Conclusiones y recomendaciones de política general	461 - 504	149
	1. El mejoramiento del diálogo sobre los temas del comercio y el ajuste estructural	467 - 477	151
	2. La Ronda Uruguay y los temas comerciales del decenio de 1990	478 - 484	153

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. E. 3. La política sobre competencia y las prácticas comerciales restrictivas	485 - 487	156
4. El comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible	488 - 493	157
5. La mayor eficiencia del comercio internacional	494 - 500	158
6. El apoyo a las reformas en Europa central y oriental	501 - 502	159
7. Cuestiones institucionales	503 - 504	160
III. LA DIMENSION TECNOLOGICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y DEL DESARROLLO	505 - 624	179
Introducción	505 - 511	179
A. Las corrientes de tecnología	512 - 537	180
1. Cambios en el origen y la dirección de las corrientes	512 - 522	180
2. Carácter evolutivo y fuentes de las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo	523 - 533	185
3. Limitaciones financieras y corrientes de tecnología	534 - 537	188
B. El dinamismo tecnológico; diversidad de las experiencias nacionales de los países en desarrollo	538 - 577	192
1. La base del dinamismo tecnológico	538 - 547	192
2. Diversidad de las experiencias nacionales	548 - 577	195
C. El entorno internacional de la transferencia de tecnología	578 - 598	207
1. Tecnologías, comercio y transferencia de tecnología	579 - 582	207
2. Estrategias de las empresas y medidas de los gobiernos	583 - 592	209
3. La tecnología y las negociaciones comerciales	593 - 598	213

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (cont.)	D. La tecnología y el desarrollo sostenible ...	599 - 609	217
	E. Conclusiones y recomendaciones	610 - 624	221
IV.	SERVICIOS	625 - 800	229
	Introducción	625	229
	A. El comercio internacional de servicios y sus consecuencias para el desarrollo	626 - 650	229
	1. La nueva economía de servicios internacionales	628 - 642	230
	2. Evolución y problemas de la política internacional desde la VII UNCTAD	643 - 650	236
	B. Consideraciones sobre sectores específicos .	651 - 758	238
	1. Servicios financieros, con inclusión de los seguros	652 - 671	239
	2. Telecomunicaciones	672 - 684	248
	3. Construcción, ingeniería y diseño (CID)	685 - 695	253
	4. Transporte aéreo	696 - 706	258
	5. Servicios profesionales	707 - 717	263
	6. La movilidad del trabajo	718 - 727	268
	7. Servicios de turismo	728 - 742	276
	8. Servicios audiovisuales	743 - 758	281
	C. Conclusiones y recomendaciones de carácter general	759 - 800	287
	1. Elementos comunes de la intensificación del comercio de servicios	761 - 777	287
	2. Estrategias de desarrollo del sector de los servicios	778 - 800	293

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. LOS PRODUCTOS BASICOS	801 - 1033	307
A. Los productos básicos y el desarrollo económico	801 - 819	307
1. Los productos básicos y el comercio mundial	801 - 806	307
2. El crecimiento económico y la dependencia de las exportaciones de productos básicos	807 - 819	311
B. La evolución de los mercados de productos básicos	820 - 888	319
1. Evolución de la oferta y la demanda mundiales durante el decenio de 1980 ...	820 - 849	319
2. Movimientos de precio durante el decenio de 1980 y principios del de 1990	850 - 856	328
3. Cambios en la composición y la dirección del comercio de productos básicos de los países en desarrollo	857 - 864	331
4. Cambio de protagonistas en el comercio mundial de algunos productos básicos ...	865 - 888	334
C. Factores que influyen en los mercados de los productos básicos	889 - 937	340
1. Factores que influyen en la demanda	889 - 907	340
2. Factores que influyen en la oferta	908 - 921	348
3. Otros factores	922 - 937	356
D. Problemas para el decenio de 1990	938 - 959	361
1. Los cambios que se están produciendo en los países de Europa central y oriental en la URSS	939 - 943	361
2. Los acuerdos regionales de comercio entre países desarrollados	944 - 946	363
3. El aumento del potencial del comercio Sur-Sur	947 - 950	363

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. D. (cont.)	4. Los cambios demográficos en los mercados de importación tradicionales y sus repercusiones en la producción y el comercio de productos básicos	951 - 954	364
	5. El creciente interés en las cuestiones ambientales y sus repercusiones en la producción y el comercio de productos básicos	955 - 959	365
E.	Problemas en la política internacional de productos básicos	960 - 994	366
	1. La VII UNCTAD y la política internacional de productos básicos	960 - 962	366
	2. Acontecimientos desde la Séptima Conferencia	963 - 967	367
	3. La situación actual de la cooperación entre productores y consumidores	968 - 970	368
	4. La optimización de la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo, inclusive mediante la diversificación	971 - 978	369
	5. Financiación de los productos básicos .	979 - 987	372
	6. Sostenibilidad del desarrollo	988 - 994	375
F.	Medidas internacionales	995 - 1033	376
	1. Cooperación entre productores y consumidores	995 - 1006	376
	2. Cooperación entre los productores	1007 - 1014	380
	3. Instituciones internacionales	1015 - 1033	383

Capítulo I

RECURSOS PARA EL DESARROLLO

A. La movilización de los recursos interiores en los países en desarrollo

1. Políticas financieras

1. Las agudas dificultades financieras externas que padecieron los países en desarrollo en el decenio de 1980 han acrecentado la importancia de movilizar los recursos internos en gran escala y de asignarlos y utilizarlos de forma que produzcan los máximos efectos. Estos esfuerzos no sólo son necesarios para hacer frente a los problemas de la deuda exterior y de la balanza de pagos, sino también para sostener el desarrollo a más largo plazo.

2. En los países que en los últimos años han sufrido una baja considerable del nivel de vida hay que procurar incrementar la cifra global del ahorro fundamentalmente mediante la recuperación económica y no como medio de iniciarla (aunque, como se explica más adelante, en varios casos es imprescindible adoptar una disciplina fiscal más dura). Hay muchas más posibilidades de mejorar la forma de asignar y utilizar el ahorro introduciendo reformas en el sector financiero y en el sector público. Todo progreso en estas dos esferas puede contribuir a reactivar y mantener el crecimiento (y por ende a aumentar la propensión general al ahorro), siempre y cuando los beneficios no queden neutralizados por un aumento de los pagos del servicio de la deuda o por una reducción de las entradas de financiación exterior. En efecto, la disminución del servicio de la deuda o el aumento de las entradas de capital en sí mismos podrían servir para incrementar el ahorro interno porque atenuarían la escasez de divisas, que en muchos países en desarrollo hace que disminuya la actividad a niveles por debajo de lo que debería ser dada la capacidad productiva de sus economías.

3. La proporción de la renta nacional correspondiente al ahorro interno depende en parte de factores sociales, culturales y demográficos sobre los que la política económica no influye. Con todo, también hay otras influencias -como el nivel de la renta nacional, su distribución entre las distintas clases y grupos, y entre el sector público y el privado, y los incentivos al ahorro- que se pueden modificar mediante la política económica.

4. Pero los tipos de interés y otras políticas financieras sí tienen un efecto muy grande sobre la forma en que se asigna y utiliza el ahorro. Para que el ahorro se destine a las esferas en que la tasa de rendimiento social de las inversiones es más alta, los empresarios deben tener el incentivo de efectuar inversiones y deben estar en condiciones de disponer de los fondos necesarios. En este caso las políticas financieras adquieren una gran importancia, ya que al influir en el comportamiento de los ahorradores y los intermediarios financieros repercuten en la forma de invertir y transferir el ahorro, y por tanto en las condiciones y disponibilidades de la financiación de los distintos sectores y actividades económicas.

a) La inestabilidad macroeconómica y la movilización de los recursos

5. Uno de los obstáculos más importantes a la movilización de los recursos en los países en desarrollo es la inestabilidad macroeconómica y la imprevisibilidad. La inflación alta y enormemente fluctuante y las modificaciones inesperadas de los salarios, los tipos de cambio y las tasas de interés recortan los horizontes de planificación de los ahorradores e inversores y alimentan las operaciones con fines de cobertura y especulación en vez de estimular la inversión en capacidad productiva. Mientras la inflación siga siendo alta e incontrolada, todo intento por modificar los precios relativos esenciales recurriendo a devaluaciones de la moneda y a subidas de las tasas de interés puede resultar contraproducente. A menudo cuando hay mucha inflación las tasas de interés reales pasan a ser sumamente negativas, pero si se incrementan para contrarrestar la inflación pueden empeorar las cosas: al reducir la renta y aumentar la inestabilidad de los precios, esa medida puede reducir el ahorro y distorsionar aún más la asignación de recursos. Así pues, el remedio no consiste en subir los tipos de interés nominales, sino en reducir la inflación, en la máxima medida de lo posible con otras medidas.

6. La incertidumbre de las reglas del juego y la falta de continuidad y de perspectiva a largo plazo de las políticas económicas son igualmente perniciosas. Las modificaciones bruscas e imprevisibles de las políticas en esferas tales como el comercio, la financiación, los precios del sector público, las subvenciones, los impuestos, etc. complican los cálculos y las decisiones, fomentan la búsqueda de rentas atípicas y estimulan los comportamientos especulativos dirigidos a conseguir beneficios imprevistos. El consenso político y social y una burocracia segura, cualificada y despolitizada, animada de confianza, son importantes para la continuidad de las políticas económicas y la confianza en ellas. La democracia suele ser condición necesaria (aunque no suficiente) para el consenso político y social.

7. Conviene insistir en que la mala gestión macroeconómica y la discontinuidad de las políticas económicas no son en absoluto las únicas ni tan siquiera las principales fuentes de inestabilidad. Los países en desarrollo son extremadamente vulnerables a los cambios que se producen en su entorno económico exterior, que es de por sí inestable. Los choques exteriores, tales como las oscilaciones de los precios de los productos básicos o de las tasas de interés, suelen producir grandes perturbaciones, y la dificultad de ajustarse a esos choques sin recibir financiación exterior suficiente provoca a menudo la discontinuidad de las políticas económicas.

b) Los tipos de interés y el volumen del ahorro

8. La política de tipos de interés es sumamente importante, pero decidir lo que será una política adecuada de tipos de interés en una situación concreta no es asunto sencillo. Por razones ya mencionadas un determinado nivel de los tipos de interés reales repercutirá de distinta manera en el volumen y la asignación de los recursos según cuál sea el grado de inestabilidad de los precios. Además, es preciso tener en cuenta las consecuencias de los cambios en los tipos de interés para los deudores y los acreedores. Unos tipos de interés más altos aumentan la capacidad de los rentistas para ahorrar, pero merman la capacidad de los empresarios para endeudarse y para invertir.

9. Hasta el decenio de 1980 los responsables de la política económica de muchos países en desarrollo tendían a preocuparse casi exclusivamente por el costo que podían suponer los tipos de interés incluso cuando la inflación era alta, lo que originaba tipos de interés reales excesivamente negativos. En cambio, durante el decenio de 1980 se preocuparon exclusivamente por el rendimiento para los acreedores, lo que produjo tipos de interés reales excesivamente altos, que en muchos casos alcanzaron los dos dígitos. Además, en muchos países, la tributación de los ingresos financieros ha sido muy suave y al mismo tiempo se ha permitido a las empresas deducir los pagos de intereses de la renta imponible. Con esto se traspasó la carga de los intereses al sector público que tuvo que reducir la inversión productiva y los gastos sociales, y empeoró la distribución de la renta.

10. Se suele creer que los tipos de interés altos hacen que aumente la tasa de ahorro. Sin embargo, es cuestionable que los tipos de interés tengan una fuerte influencia sistemática y previsible en el comportamiento del ahorro de los hogares. No hay motivos teóricos fundamentados para esperar que el ahorro de los hogares aumente si suben los tipos de interés reales. Además, hay datos (sobre todo respecto de los países que aumentaron los tipos de interés como parte de un programa de ajuste) que contradicen sistemáticamente la teoría de que los tipos de interés influyen siempre en el ahorro de los hogares. Es indudable que en muchos casos los tipos de interés se incrementaron en un entorno macroeconómico de inestabilidad y en un momento en que la renta iba en disminución. Pero esto sólo demuestra que hay factores distintos de los tipos de interés que influyen mucho más en el ahorro de los hogares. De hecho, en períodos de renta por habitante decreciente y una elevada tasa de inflación, se ha comprobado que los hogares aprovechan los aumentos de los tipos de interés para no tener que reducir su consumo.

11. Como las modificaciones de los tipos de interés hacen que cambie la distribución de la renta entre los deudores y los acreedores, los tipos de interés más altos pueden reducir el monto global del ahorro si los deudores son más propensos a ahorrar que los acreedores. Normalmente, las empresas y el sector público son prestatarios y deudores netos y el sector de los hogares es prestamista y acreedor neto. En muchos países el sector de las empresas ahorra una proporción de su renta mucho mayor que el sector de los hogares y el ahorro empresarial no distribuido constituye una importante fuente de inversión de las empresas. En consecuencia, los tipos de interés elevados pueden no sólo desanimar la inversión empresarial sino también reducir el ahorro privado total, ya que entrañan una transferencia de renta de los grandes ahorradores a los pequeños. Este efecto de distribución es especialmente importante en los países en desarrollo en que el capital propio de las empresas suele ser exiguo, su relación endeudamiento-recursos propios elevada, y los plazos de vencimiento de los préstamos cortos y en que el sector empresarial toma muchos préstamos no sólo para financiar las inversiones, sino también para satisfacer sus necesidades de capital circulante, lo que explica por qué en muchos países la tasa de ahorro privado total y la tasa de ahorro total no han reaccionado a los tipos de interés. De la misma manera, si la deuda interior del sector público que devenga intereses es muy cuantiosa, los tipos de interés altos pueden provocar un fuerte déficit fiscal. Así pues, al decidir la política de tipos de interés también hay que prestar la debida atención al endeudamiento de las empresas, a la contribución del ahorro empresarial a la inversión privada, a la situación del balance presupuestario y al monto de la deuda pública.

c) Los tipos de interés y el ahorro financiero

12. Cuando se liberalizan los tipos de interés y éstos aumentan a niveles determinados por el mercado, se espera que el ahorro pase a invertirse en depósitos bancarios. Una de las fuentes de los traslados de depósitos de este tipo son los fondos invertidos en mercados financieros informales no regulados. Otra son los activos no productivos como cobertura contra la inflación, en particular productos básicos y bienes inmuebles, así como activos internacionales tales como oro y divisas.

13. Sin embargo, los mercados informales de los países en desarrollo no siempre son resultado de la reglamentación financiera. En muchos países pobres, sobre todo en el Africa al sur del Sáhara y en Asia, coexisten con instituciones formales y prestan servicios que estas últimas no consiguen ofrecer. Con frecuencia se remontan a la era colonial, cuando las instituciones financieras formales se concentraban en financiar el sector de exportación. El sector financiero informal proporciona crédito a las pequeñas y medianas empresas y a los agricultores que no tienen acceso a las instituciones formales porque están demasiado lejos o porque las instituciones financieras formales los consideran excesivamente arriesgados. Colocando sus economías en el sector informal, las pequeñas y medianas empresas tienen acceso al crédito, por lo que suelen mostrarse reacias a trasladar sus ahorros a los bancos. En los casos en que sí lo hacen, aumenta el costo y disminuye la financiación de que pueden disponer los pequeños productores, agricultores y comerciantes. Las instituciones financieras informales no son la mejor solución al problema de financiación de las pequeñas empresas, porque normalmente no pueden conceder créditos a largo plazo, pero la crítica de que los mercados extrabursátiles financian proyectos arriesgados a cambio de primas de alto riesgo no es más que una descripción de los servicios financieros concretos que prestan esos mercados. Las políticas que suponen una transferencia de fondos del sector informal al formal deberían ir acompañadas de medidas que mejoren considerablemente el acceso de las pequeñas y medianas empresas a las instituciones financieras formales.

14. No cabe duda de que la reducción de las existencias no productivas de productos básicos representa un beneficio. Sin embargo, hay pocos indicios de que esas existencias sean una respuesta a los tipos de interés reales negativos devengados por los activos financieros 1/. En primer lugar, como las existencias de productos básicos entrañan considerables costos de almacenamiento y de transacción, es decir, que su propia tasa real de rendimiento suele ser negativa, los tipos de interés reales de los activos financieros tienen que llegar a ser más negativos aún para que los productos básicos representen una forma más atractiva de colocación de fondos 2/. En segundo lugar, en condiciones inflacionarias los precios de los distintos productos básicos suelen aumentar a distintas tasas, lo que reduce la demanda de productos básicos como reserva de valor.

15. Además, hay otros activos, como el oro y las divisas, que también son una buena cobertura contra la inflación, pero que son más líquidos y menos costosos. Toda sustitución de esos activos internacionales por activos financieros internos aumenta la disponibilidad de ahorro para la inversión y la capacidad de importación de la economía. No obstante, no es fácil reducir los activos en oro mediante las políticas de tipos de interés cuando el oro se

ha considerado tradicionalmente una reserva de valor segura. En cambio, las tenencias de divisas se pueden reducir subiendo los tipos de interés. Con todo, muchos gobiernos han considerado necesario legalizar esos activos, normalmente en forma de cuentas en divisas en los bancos nacionales. Cuando esto ha ocurrido a menudo, el efecto general ha consistido en aumentar la "dolarización" en vez de reducirla (véase más adelante la sección g)).

16. La tierra y la propiedad inmobiliaria son otras dos formas de cubrirse contra la inflación. Ahora bien, así como es cierto que los particulares pueden mantener sus ahorros en forma de tierras, en cambio la sociedad en su conjunto no puede hacerlo. En consecuencia, de reducirse la demanda de tierras se reducirá simplemente su precio (o su ritmo de aumento) y se redistribuirá la riqueza, en vez de liberar ahorros. Lo mismo se aplica a las viviendas ya construidas. Sin embargo, un aumento de los tipos de interés puede reducir la inversión en nuevas viviendas por los hogares, aumentar sus excedentes e incrementar sus depósitos bancarios. Pero la inversión en vivienda no es necesariamente improductiva.

17. Es importante tener presente que un aumento del volumen del sector financiero en relación con el PIB o la inversión (es decir una "mayor integración financiera") no siempre indica un aumento del ahorro ni un abandono de otras formas de tenencia de riqueza. También puede ser un síntoma del deterioro de las finanzas de las empresas y del sector público y de la acumulación de deuda a corto plazo por esos sectores en vez de nueva inversión. Esto puede ocurrir cuando una subida de los tipos de interés redistribuye la renta del sector empresarial y del público (es decir, de los deudores) a los rentistas. Los sectores deudores necesitan entonces obtener más préstamos para financiar el mismo nivel de producción e inversión, con lo que aumenta el volumen del activo y el pasivo financieros, en relación con la producción y la inversión. La experiencia de varios países indica que esto puede suceder incluso en una situación de baja del ahorro y de la inversión.

18. La función de los tipos de interés en la movilización de los recursos internos depende, pues, del entorno macroeconómico e institucional. En consecuencia, las generalizaciones respecto de las políticas de tipos de interés en las que no se presta la debida atención a las circunstancias básicas no son útiles. Las reglas generales acerca de los tipos de interés reales no son más útiles ni más sensatas que las relativas al crecimiento de la oferta monetaria en la aplicación de la política monetaria (que los bancos centrales de muchos países industriales abandonaron tras la experiencia de principios del decenio de 1980).

d) Eficiencia y regulación

19. Una mayor concentración del ahorro en las instituciones financieras, en particular los bancos, sólo será beneficiosa si éstos cumplen su función de intermediarios financieros en forma eficiente. Los conceptos de eficiencia con respecto a los costos y la asignación de los recursos son pertinentes en este sentido. La eficiencia con respecto a los costos se refiere al costo de la intermediación financiera y se mide por la diferencia entre el tipo de interés de los préstamos y el de los depósitos, teniendo en cuenta los efectos de factores tales como la tributación de los ingresos financieros y las reservas necesarias. La eficiencia con respecto a la asignación de recursos

se refiere al grado en que se asignan recursos financieros entre los distintos sectores y actividades según la tasa de rendimiento social o, de manera más amplia, según los objetivos de desarrollo a más largo plazo. Cuando las tasas de rendimiento privado y social de los proyectos de inversión coinciden (es decir, cuando las economías o deseconomías externas de los proyectos son poco importantes) la proporción de préstamos dudosos en las instituciones financieras puede servir de indicador de la ineficiencia en la asignación de recursos. Si la tasa de rendimiento social de los proyectos de inversión es superior a la tasa privada (que es lo que suele suceder en los países en desarrollo) la acumulación de préstamos dudosos puede hacer sobrestimar el alcance de la ineficiencia con respecto a la asignación de recursos resultante de la elección de proyectos.

20. Suele haber una relación entre ese margen de intermediación y la proporción de préstamos dudosos. Al aumentar los préstamos dudosos suele aumentar el margen porque es frecuente que los bancos transfieran el costo de esos préstamos a los prestatarios. Esto puede llevar incluso a los prestatarios solventes al borde del colapso, aumentando así la proporción de préstamos dudosos en las carteras de los bancos.

21. En muchos países en desarrollo una parte importante de los activos bancarios está constituida por créditos dudosos. La mayoría de los bancos públicos y privados son técnicamente insolventes y operan con márgenes de intermediación muy grandes entre los tipos de interés de los depósitos y los tipos de interés de los créditos. Casi todos los casos de liberalización financiera que han entrañado la desregulación de los tipos de interés y una mayor autonomía de los bancos por lo que se refiere a la asignación de créditos han ido seguidos de un aumento de la proporción de préstamos dudosos y de un aumento del margen entre los tipos de interés de los préstamos y los tipos de interés de los depósitos.

22. Una de las razones para ello es que la liberalización financiera se ha efectuado a menudo en condiciones macroeconómicas adversas: los choques externos, la disminución de los recursos externos, la creciente inestabilidad macroeconómica y la desaceleración del crecimiento, así como las restricciones monetarias, han debilitado considerablemente los balances de las empresas y de las instituciones financieras. Pero otra razón más importante aún han sido las graves deficiencias estructurales del sector financiero de los países en desarrollo. Con frecuencia la propiedad de los bancos está sumamente concentrada y las grandes empresas no financieras normalmente pueden ejercer una gran influencia en los bancos; además, las normas que regulan la seguridad de la actividad de los bancos suelen ser muy laxas y en muchos casos los poderes públicos se lanzan con mucha facilidad a operaciones de salvamento financiero, propiciando así un riesgo moral. Por consiguiente, a menudo la liberalización financiera hace que se tomen demasiados riesgos y que los créditos se concentren en las grandes empresas a expensas de las pequeñas y las medianas. La eficiencia del sector bancario con respecto a los costos y la asignación de recursos se ve afectada en consecuencia. La experiencia ha demostrado que cuando se da más peso al mecanismo de los precios en la asignación de recursos se puede provocar un gran desperdicio de recursos, a menos que haya instituciones de mercado y mecanismos de vigilancia apropiados. Casi todos los intentos de los países en desarrollo por lograr la liberalización financiera han terminado en un crac financiero,

fundamentalmente porque no se cumplió esta condición; con frecuencia la liberalización se introdujo de acuerdo con las instituciones financieras internacionales como forma de salir del estancamiento y la inestabilidad económicos.

23. En unos pocos casos en que la liberalización financiera tuvo éxito, se siguió un criterio gradual y cauto. Se procedió a la liberalización tras lograr la estabilidad y el desarrollo económico e institucional: el proceso fue resultado de la fuerza y no una forma de reaccionar ante una situación de debilidad. Se habían eliminado los déficit comerciales estructurales y la escasez de divisas mediante un eficaz proceso de industrialización, sustitución de importaciones y crecimiento de las exportaciones: la tasa de ahorro se había incrementado considerablemente, mediante un crecimiento rápido y sostenido de la renta por habitante; se había mantenido la disciplina fiscal y monetaria y se habían estabilizado los precios con carácter duradero; y se habían reducido las deficiencias estructurales de las instituciones financieras y de la gestión financiera de las empresas a fin de evitar la inestabilidad y fragilidad financiera. Aunque se habían liberalizado los tipos de interés y se habían ido eliminando los créditos dirigidos, se siguieron utilizando otros métodos (por ejemplo, restricciones oficiosas del crédito, persuasión moral, etc.) para impedir que aumentaran los tipos de interés, evitar la inestabilidad financiera y canalizar el crédito hacia las industrias que se había decidido favorecer.

e) Posibilidades de reforma financiera

24. Se cree que el fomento del mercado de capitales en los países en desarrollo puede ayudar a solucionar algunos de los problemas estructurales del sistema financiero. En particular, la emisión de acciones y de bonos puede hacer que disminuya la vulnerabilidad de las empresas a las grandes variaciones del costo y la disponibilidad de créditos bancarios y proporcionarles financiación a largo plazo más previsible, al tiempo que los mercados secundarios de valores confieren a los ahorradores la liquidez que buscan. Además, los mercados de capitales obligan a los bancos a competir con los intermediarios financieros, contribuyendo así a reducir la ineficiencia en la asignación de recursos.

25. Se suele decir que para fomentar esos mercados es preciso aplicar estrictas políticas crediticias, porque si el crédito es barato se alienta a las empresas a depender excesivamente de los créditos bancarios y a no emitir acciones. No obstante, muchas veces la propiedad de las empresas, por sus características, es un obstáculo aún más grave al desarrollo de los mercados de capitales en los países en desarrollo. A menudo las empresas son propiedad de familias que no quieren diluir el control que ejercen sobre su empresa. Además, muy a menudo los dueños de las empresas se resisten a publicar información y a aceptar la supervisión que supone la decisión de solicitar la cotización en bolsa de sus acciones. Por otra parte, las empresas que son suficientemente grandes para poder acceder a ella, prefieren la financiación bancaria a la emisión de acciones porque así pueden obtener un trato preferente de los bancos, debido al entrecruzamiento de la propiedad. En cambio, en algunos países muchas grandes empresas son compañías multinacionales con poca deuda en los mercados financieros del país en que están y poco interés en ampliar su capital en ese país. En consecuencia,

por lo general, el que los tipos de interés de los créditos bancarios sean altos no es un incentivo suficiente para que las grandes empresas decidan solicitar la cotización en bolsa de sus acciones. Puede que haga falta una combinación de restricciones e incentivos, entre otros, por ejemplo, límites a la relación entre endeudamiento y recursos propios y exenciones fiscales, así como dar prioridad en los contratos del Estado a las sociedades anónimas que cotizan en bolsa.

26. Quienes participan en los mercados secundarios tienden a buscar plusvalías a corto plazo. En consecuencia, las valoraciones de los activos suelen ser sumamente inestables y proporcionan pocas indicaciones en cuanto a la rentabilidad de la inversión en capacidad productiva. Además, estos mercados tienden a amplificar las perturbaciones en el resto de la economía. El problema de la ineficiencia y la inestabilidad del mercado de capitales puede adquirir especial gravedad en los países en desarrollo porque en estos países el entorno macroeconómico general suele ser de por sí más inestable. En algunos de los mercados de capitales incipientes los precios han experimentado enormes oscilaciones y han sido muy inestables. La actividad se ha concentrado en las transacciones en el mercado secundario y las nuevas emisiones han sido más bien pocas. Con frecuencia irregularidades tales como el tráfico de información privilegiada y el fraude están muy difundidas y la capacidad de la administración del Estado para llevar a cabo una vigilancia eficaz es débil. Por tales razones, la introducción de un sistema de ventajas fiscales y otros incentivos destinados a fomentar el mercado de capitales debe ir acompañada del afianzamiento de un marco institucional y regulador.

27. Sin embargo, la principal cuestión estriba en cuánto cabe esperar de las políticas destinadas a fomentar el mercado de capitales. Si se analiza la forma en que se ha financiado la industrialización moderna se plantean interrogantes respecto de la idoneidad para los países en desarrollo del sistema "angloestadunidense" de financiación, basado primordialmente en la emisión directa de valores más que en el endeudamiento con los bancos. Por ejemplo, en el Japón y la República de Corea durante gran parte de su historia el sector empresarial ha recurrido al crédito bancario para satisfacer sus necesidades de endeudamiento y ha funcionado con un índice de apalancamiento financiero muy alto; sólo recientemente ha empezado a reducir la cobertura recurriendo a la financiación en los mercados de capitales. En Alemania para su gestión financiera las empresas también han solido recurrir al crédito bancario no sólo para financiación, sino también para financiar las inversiones; además, la participación de los bancos en la industria ha sido importante para garantizar la disciplina financiera y para reducir los costos de financiación. La financiación barata ha dado a las empresas de estos tres países una ventaja competitiva adicional en los mercados mundiales. En todos ellos, sobre todo en los dos últimos países en industrializarse, la política financiera ha sido parte integrante de la política industrial. En esos dos países la administración del Estado ha controlado considerablemente el costo y la asignación de fondos a las distintas industrias; ese control es mucho más fácil de ejercer en un sistema financiero basado en el crédito bancario que en un sistema basado en los mercados de capitales.

28. Aunque los mercados de capitales proporcionen financiación a largo plazo, tienden a evaluar a las empresas según sus resultados financieros a corto plazo. En cambio, la financiación de la inversión con crédito de los bancos, por la que han optado Alemania y el Japón, tiene la enorme ventaja de permitir que la empresa adopte una perspectiva a largo plazo porque cuenta con una financiación segura y previsible. Esta consideración es particularmente importante para los países en desarrollo, en que la mayoría de los beneficios de la inversión se obtienen a largo plazo mediante un proceso de aprendizaje.

29. Sin embargo, para que un sistema controlado basado en el crédito de la banca funcione bien deben darse al menos dos condiciones. Primero, es indispensable la estabilidad monetaria, ya que en un sistema de esa índole la financiación se integra en el sistema monetario. En segundo lugar, la política financiera debe estar bien coordinada con la política industrial a fin de que los resultados de ambas se apoyen recíprocamente; de otro modo, los estrechos vínculos entre los bancos y la industria harán que se dé un trato favorable a empresas estancadas e ineficientes y no a las eficientes y dinámicas. La mayoría de los países en desarrollo harían bien en centrar sus energías en esta dirección, en vez de cifrar sus esperanzas en los mercados de capitales incipientes. Los países en desarrollo más industrializados quizás puedan combinar las ventajas de los mercados de capitales y de la financiación bancaria mediante bancos de inversión. Estos podrían ser instituciones de propiedad pública o de propiedad privada (o mixta). En cualquier caso, podrían ser un instrumento para garantizar simultáneamente fondos a largo plazo a los sectores prioritarios e imponer disciplina a los prestatarios. Los créditos de los bancos se podrían complementar con préstamos tomados en los mercados de capitales. Aparte de conceder préstamos, los bancos de inversión podrían ayudar a las empresas más pequeñas a entrar en los mercados nacionales de acciones y obligaciones y mejorar las condiciones de su acceso a ellos.

f) La industrialización y la liberalización financiera interna

30. Aunque es indispensable fortalecer el papel y la estructura de los mercados, también es importante conseguir el equilibrio adecuado entre las fuerzas del mercado y la intervención del Estado en la asignación de los recursos. El desarrollo económico exige la diversificación de la producción y las exportaciones, para reducir los riesgos de dependencia respecto de un pequeño número de productos básicos y mercados para obtener divisas y para desarrollar al mismo tiempo la economía convirtiéndola en una unidad íntegramente articulada que crece por su propio impulso. A menudo la diversificación y la industrialización exigen que se establezca un orden de prioridad entre los distintos sectores y actividades y que se les proporcionen apoyo, incentivos y protección de distintos tipos. Casi todos los ejemplos modernos de industrialización han ido acompañados de un grado considerable de intervención del Estado por lo que se refiere al costo y la disponibilidad de financiación en la aplicación de políticas industriales selectivas (método que aún se practica en los países industriales que han alcanzado el éxito económico).

31. Todos los países en desarrollo han recurrido a políticas financieras selectivas como la asignación directa de crédito e instituido regímenes diferentes de impuestos y subvenciones para ciertos tipos de créditos.

En algunos países los problemas financieros de los decenios de 1970 y 1980 fueron resultado de una utilización inapropiada e ineficiente de esa intervención. Pero también es cierto que los países que han conseguido la diversificación y han aumentado sus exportaciones utilizaron ampliamente esas mismas políticas. La experiencia de esos países demuestra que la intervención del Estado en el sector financiero es necesaria no sólo para encauzar el crédito por el buen camino, sino para respaldar la producción durante el proceso de aprendizaje, algo mucho más complejo de lo que suele significar la expresión "protección de las industrias incipientes". Los créditos subvencionados pueden representar la diferencia entre crear nuevas industrias o no, más que una diferencia entre financiar proyectos más o menos lucrativos.

32. Como es natural los intermediarios financieros miran con recelo la financiación de nuevas industrias por la dificultad de calcular los riesgos que eso supone. Pero la necesidad de dirigir la asignación de los créditos no sólo se debe a los riesgos, sino también a que la tasa de rendimiento social de los proyectos suele ser superior a la tasa de rendimiento privada. Además, los beneficios de objetivos socioeconómicos tales como la reducción de la dependencia respecto de ciertas importaciones, la mejora de la distribución de la renta o la reducción de la pobreza no se pueden expresar en magnitudes numéricas. Los beneficios obtenidos de los proyectos de inversión que propician estos objetivos repercuten en toda la economía e incluso las ventajas estrictamente económicas pueden hacerse sentir en regiones enteras o en todo el país. Por ello es natural que el costo de esos proyectos no siempre sea sufragado íntegramente por la entidad inversora; con frecuencia es preciso subvencionar su financiación.

33. Ha habido notables diferencias por lo que hace al éxito obtenido en dirigir el crédito y en diferenciar los tipos de interés entre, por ejemplo, algunos países del Asia oriental y sudoriental, por una parte, y los países de América Latina, por otra. Las diferencias se han debido en parte a una buena selección de las prioridades, es decir, a la capacidad para favorecer a las industrias o sectores adecuados. Pero quizás un factor más importante haya sido hasta qué punto los poderes públicos han podido y querido proporcionar apoyo y protección, supeditados a los resultados obtenidos por los beneficiarios. En los casos de éxito, los poderes públicos se cercioraron de que el apoyo y la protección que proporcionaban se utilizara para el fin previsto en vez de servir para crear una "renta" pura (véase el apartado b) de la sección 2). En muchos países lo principal es seguir un procedimiento de este tipo, en vez de abandonar la intervención del Estado por completo.

g) La industrialización y la liberalización externa

34. Otra importante influencia en la industrialización es el grado de apertura de la actividad financiera, es decir, la facilidad con que los residentes pueden adquirir activos y pasivos en monedas extranjeras en el país o en el extranjero y los no residentes pueden operar en los mercados financieros nacionales. Aunque el grado de apertura de la actividad financiera depende en parte de factores estructurales -como una elevada tasa de ingresos del turismo y de remesas de los trabajadores, y de la proximidad geográfica a las zonas de moneda fuerte- la propia política monetaria de un país puede ser el elemento decisivo. Esta política puede incluir la

imposición de restricciones a las transacciones en monedas extranjeras con no residentes y a la tenencia de activos y pasivos en divisas en las instituciones financieras nacionales.

35. Durante el último decenio en general se han reducido las restricciones al acceso de los residentes a los créditos extranjeros y al acceso de los no residentes a los mercados nacionales de capitales. Además, muchos gobiernos han alentado a los residentes a tener depósitos en monedas extranjeras en los bancos nacionales. Esto ha acelerado considerablemente la sustitución de la moneda nacional por otras monedas y en muchos países los depósitos en divisas han llegado a ser superiores a los depósitos en la moneda nacional.

36. La liberalización financiera externa a veces se considera como un método de lograr que el capital sea menos escaso y de reducir los tipos de interés internos. No obstante, se pueden obtener recursos externos sin liberalizar la financiación externa, por cauces oficiales. Asimismo, los empréstitos en el extranjero sin restricciones pueden ser peligrosos, como ha quedado ampliamente demostrado por la experiencia de algunos países de América Latina donde el libre acceso a los mercados internacionales de capitales puso en marcha una acumulación masiva de deuda exterior privada, lo que acabó provocando muchas quiebras y una crisis financiera.

37. La mayoría de los países en desarrollo experimentan más inestabilidad financiera y monetaria y más incertidumbre económica y política que los países desarrollados. Además, debido a deficiencias estructurales en sus instituciones y mercados financieros, la inversión en activos financieros internos es más arriesgada que en los países desarrollados. En consecuencia, cuando se permite la libre competencia por la captación de fondos, los activos en moneda nacional tienen que ofrecer tipos de interés mucho más altos que los denominados en las principales monedas convertibles. Asimismo, como los ahorradores tienden a diversificar en cierta medida su cartera, independientemente del tipo de interés que se les ofrezca, parte de los ahorros tenderán a estar siempre en monedas y países más seguros. Con ofrecer tipos de interés aún más altos por los activos en moneda nacional no se evitará esta diversificación; al contrario, podría tomarse como señal de peligro y acelerar la sustitución de monedas y la huida de capitales. Los inversionistas extranjeros con mucha frecuencia son hipersensibles a las señales de inestabilidad política y económica, por lo que una súbita repatriación del ahorro puede crear inestabilidad o agravarla.

38. La apertura de la actividad financiera reduce el grado de autonomía de la política monetaria, es decir, la eficacia de los instrumentos de la política monetaria nacional para alcanzar los objetivos de esta política. La capacidad del público para pasar de la moneda nacional a monedas extranjeras hace que la política monetaria sea más difícil y reduce la capacidad para desvincular los tipos de interés nacionales de los internacionales. La sustitución de monedas y la huida de capitales no se pueden impedir por completo aplicando restricciones si la economía sufre de un desequilibrio macroeconómico agudo y de incertidumbre como resultado de las deficiencias en aquella política o de choques externos. Pero la desregulación puede acelerarlos considerablemente. Con frecuencia las diferencias entre países que experimentaban situaciones macroeconómicas y de pagos parecidas por lo que hace a la huida de capitales se debieron a las diferencias en los controles de capital y a la eficacia con que los poderes públicos aplicaron las restricciones.

41. No obstante, una política que combine la intervención con la financiación por los bancos puede fácilmente degenerar, a menos que se tomen precauciones adecuadas:

- Las autoridades han de asegurarse de que todos los controles, normas y subvenciones apuntan a los propósitos perseguidos, y supervisarán sus políticas constantemente, revisándolas en lo necesario.
- Los controles crediticios no deberían usarse como instrumento para facilitar una financiación del gasto público no productivo. La discrepancia entre el trato fiscal que se da a los ingresos y pagos de intereses debería eliminarse gravando los primeros como cualquier otra categoría de renta, con lo que se aseguraría un trato equitativo y se evitaría la pérdida de ingresos fiscales.
- Unas relaciones más estrechas entre bancos y empresas pueden conducir al despilfarro y a la inestabilidad si se deja que las segundas controlen a los primeros.
- Unas normas eficaces para regular la seguridad de la actividad de los bancos y una fuerte supervisión bancaria son indispensables para impedir que el sistema bancario tome riesgos excesivos y especule, tanto más si los tipos de interés y los préstamos están desregulados y los depósitos están asegurados o se facilitan servicios de prestamista en última instancia.
- Una mayor eficiencia de los costos y una reducción de los márgenes de beneficio de los intermediarios financieros contribuyen a reducir considerablemente los tipos de interés. Si esto no se puede conseguir aumentando la competencia, quizás haga falta imponer límites a los tipos de interés.

42. A pesar de las limitaciones del modelo anglosajón de financiación, los mercados de capital pueden desempeñar funciones útiles, particularmente en etapas más avanzadas de desarrollo, y actuar juntamente con los bancos para proporcionar fondos de inversión. Pero los mercados de capitales no aparecen de un modo espontáneo y pueden ser menester incentivos fiscales y de otra índole para ensanchar el capital social del sector empresarial, como también restricciones al endeudamiento de las empresas.

- La promoción de los mercados de capitales debería ir acompañada de medidas para prevenir que el mercado secundario se convierta en una fuente adicional de inestabilidad financiera, entre otras cosas, con normas que impidan el fraude y demás irregularidades, así como mecanismos que eviten una especulación excesiva. Un impuesto que grave las transacciones del mercado de capitales puede disuadir los movimientos especulativos a corto plazo en la compraventa de títulos.
- También es posible combinar las ventajas de la financiación bancaria y las del mercado de capitales. Una posibilidad es introducir los bancos de inversión entre los mercados de capitales y las empresas no financieras, y permitirles captar fondos en aquellos mercados. Otra es combinar el control de los bancos sobre las empresas, como en Alemania, con la adquisición de acciones por inversionistas institucionales tales como los fondos de previsión y de pensiones, como en el Japón.

43. Hay que prestar especial cuidado al diseño de las reformas financieras externas, ya que los errores en esa esfera tienden a ser muy costosos y difíciles de subsanar:

- Un aislamiento completo del sistema financiero de un país en desarrollo respecto del resto del mundo no es ni viable ni conveniente, aunque sólo sea porque unos buenos resultados en materia de exportación requieren una interacción estrecha de los bancos del país con los mercados internacionales con el fin de proporcionar créditos relacionados con el comercio y facilitar los pagos internacionales. Con todo, a pesar de las dificultades que entraña, suele ser posible separar las transacciones financieras relacionadas con el comercio de las transacciones de capital mediante restricciones del tamaño y el vencimiento de los activos y pasivos en divisas de los bancos.
- En muchos casos permitir que las empresas nacionales (privadas o públicas) tengan un acceso no controlado a los mercados internacionales de capital ha resultado nocivo; las corrientes de capital especulativo a corto plazo han resultado extremadamente perjudiciales incluso para los países industriales. Casi todos los países en desarrollo necesitan ejercer bastante control sobre las corrientes de capital externo y el ritmo de acumulación de la deuda exterior. Pero ello por sí mismo no provocará huidas de capital a menos que haya inestabilidad económica y política. Las cuentas en divisas pueden conducir a la dolarización, y son malos sustitutos de unas políticas adecuadas.

2. El ahorro y la inversión del sector público

a) La crisis fiscal

i) Choques externos, ajuste comercial y desequilibrios fiscales

44. En muchos países en desarrollo los desequilibrios fiscales vienen aumentando desde principios del decenio de 1980, en buena parte debido a choques externos. La subida de los tipos internacionales de interés hizo que aumentara la cuenta de intereses del sector público, sobre todo en los casos en que el Estado había tomado muchos empréstitos en el extranjero. La desaceleración de la actividad económica y el desmoronamiento de los precios de los productos básicos provocaron una disminución de los ingresos de exportación y una reducción de los ingresos del sector público, en especial cuando el sector de exportación era una fuente importante de ingresos fiscales.

45. La reducción de los préstamos comerciales externos hizo que aumentaran el déficit financiero y la necesidad de proceder a un ajuste fiscal. En muchos casos, la disminución de las corrientes netas de financiación exterior al sector público llegó a ser del 4% del PIB, es decir, el 20% de los gastos totales del sector público. Además, en muchos países el Estado asumió los pasivos externos del sector privado (directamente o proporcionando garantías ex post facto, con lo que la carga de la deuda del sector público aumentó del 15 al 20%. Muchos países respondieron a las grandes variaciones de las transferencias externas reduciendo el volumen de las importaciones; otros consiguieron además aumentar los ingresos por concepto de exportaciones.

Por norma general, la creación de excedentes comerciales (o la reducción de los déficit comerciales) en sí misma exigió medidas fiscales restrictivas y reducciones de las importaciones del sector público. No obstante, como los excedentes comerciales fueron generados por empresas privadas, fue preciso proceder a una transferencia de fondos al sector público para que éste pudiera atender al servicio de su deuda.

46. El problema de la transferencia interna se agudizó a causa de las dificultades para lograr el ajuste de la balanza de pagos y el ajuste fiscal simultáneamente. La reducción de las importaciones y la disminución de los impuestos a la importación para estimular las exportaciones provocaron importantes déficit de los ingresos del sector público, en particular cuando los impuestos a la exportación eran altos. Muchos países redujeron además los gravámenes a la exportación o los eliminaron por completo, lo que exacerbó la pérdida de ingresos resultante de la baja de los precios mundiales de los productos básicos.

47. Las depreciaciones monetarias afectaron a las finanzas públicas al aumentar el equivalente en moneda nacional de los ingresos obtenidos del comercio por el Estado, lo que hizo que aumentara el costo de las importaciones del sector público y el costo del servicio de la deuda. En la mayoría de los casos, el aumento de los ingresos reales del sector público resultante de la depreciación monetaria no bastó para contrarrestar la pérdida de los ingresos obtenidos de los impuestos a la importación. Las depreciaciones monetarias aumentaron el costo de las inversiones del sector público, que en los países en desarrollo suelen tener un alto contenido de importaciones. Las empresas estatales que importan capital y bienes intermedios del extranjero, pero que venden la mayoría o la totalidad de sus productos en el mercado nacional sufrieron pérdidas cuando no pudieron compensar el aumento del costo de las importaciones aumentando sus precios. Más importante aún, las depreciaciones monetarias hicieron que subiera el valor de los pagos de intereses sobre la deuda externa en moneda nacional, sobre todo en países en que las devaluaciones fueron importantes.

48. El impacto general de la depreciación monetaria sobre la balanza fiscal dependió de dos factores: el volumen de los préstamos externos netos nuevos del sector público en comparación con el pago de intereses en el extranjero, y el volumen de los ingresos del sector público procedentes de las exportaciones en comparación con sus obligaciones del servicio de la deuda externa. En los casos en que los préstamos externos netos eran superiores a los pagos de intereses (es decir, los casos en que las transferencias externas netas al sector público eran positivas) mejoró con la devaluación la situación fiscal. Pero esto sólo sucedió en unos cuantos países de renta baja; en la mayoría de los demás países endeudados el Estado tuvo que movilizar recursos adicionales para financiar el aumento del costo de sus transferencias netas al extranjero en moneda nacional. Los países en que las autoridades consiguieron que los ingresos procedentes de las exportaciones coincidieran con las obligaciones externas del país fueron poquisimos.

49. Así pues, las variaciones de la disponibilidad de recursos externos del sector público exigieron un aumento de los ingresos de este sector, pero esos ingresos disminuyeron considerablemente a causa de las reformas de la política comercial, las reducciones de las importaciones y la baja de los precios de

los productos básicos. Por ello a los gobiernos les fue muy difícil mantener, por no hablar ya de aumentar, el nivel del ahorro del sector público de que se disponía para su utilización interior.

ii) Medidas fiscales

50. En la mayoría de los casos, las medidas fiscales supusieron reducciones de los gastos públicos y no un aumento de los ingresos. Excepción hecha de unos pocos países en porcentaje del PIB, los ingresos fiscales totales disminuyeron o en el mejor de los casos no aumentaron en buena parte a causa de la desaceleración de la actividad económica. El aumento de la inflación redujo los ingresos fiscales reales por demoras en la recaudación y la posibilidad de deducir el aumento de los pagos de intereses de las empresas. En unos pocos casos los ingresos aumentaron, pero esto se debió fundamentalmente al aumento de los precios de los bienes y servicios prestados por el sector público y no a un aumento de los ingresos fiscales. Otra fuente de ingresos fiscales fue la venta de activos públicos.

51. En cuanto a los gastos, hubo considerables aumentos de los pagos de intereses en casi todos los países con problemas de deuda externa. Los gastos primarios (que no devengan intereses) se redujeron en más de un 5% del PIB. Se efectuaron considerables reducciones de los gastos corrientes, en particular los de la administración pública, los gastos sociales y las transferencias. Sin embargo, la carga recayó fundamentalmente en los gastos de capital, que disminuyeron más de un 50% en varios países.

52. En muchos países, la desregulación de las tasas de interés, junto con la aplicación de una política monetaria restrictiva, hizo que las tasas de interés internas aumentaran sustancialmente. Esto, junto con el traspaso de la financiación de los déficit de los bancos centrales a los mercados, hizo que aumentara vertiginosamente la cuenta de intereses y la deuda interna de la administración del Estado. En muchos países sumamente endeudados los pagos de intereses sobre la deuda interna y externa representaron casi la totalidad del aumento de las necesidades de empréstitos del sector público.

53. La austeridad fiscal ha ido acompañada de una reducción de los horizontes temporales de los responsables de la política económica. En muchos casos, los gobiernos han reducido los gastos sin prestar la debida atención a las consecuencias a largo plazo que esto puede tener en el crecimiento y el desarrollo. Las reducciones de los sueldos y salarios reales han provocado una pérdida de personal calificado del sector público y han debilitado aún más la capacidad administrativa y de gestión de ese sector. La reducción de los gastos en mantenimiento de infraestructura, maquinaria y equipo ha reducido la productividad de los activos físicos del sector público y la calidad de los servicios públicos y, al mismo tiempo, las reducciones de los gastos sociales y las inversiones en salud y educación han provocado una pérdida de la calidad de los recursos humanos.

b) La reforma del sector público

54. Un sector público económica e institucionalmente fortalecido es esencial para restablecer el crecimiento de los países en desarrollo. En muchos de estos países las finanzas públicas están en un estado insostenible y es preciso aumentar considerablemente los ingresos y los gastos del sector.

Ahora bien, esto hay que conseguirlo mediante una reforma tributaria. El objetivo principal de esta reforma debería ser mejorar los resultados económicos. Esto no es necesariamente lo mismo que reducir los déficit presupuestarios, aunque en algunos países hay circunstancias que exigen que se haga. Por ejemplo, puede producirse una pérdida de eficiencia cuando el Estado aumenta sus ingresos utilizando el poder de monopolio de las empresas estatales para aumentar los precios de los bienes y servicios del sector público. Asimismo, un déficit puede no ser un problema si el Estado puede controlar al mismo tiempo sus ingresos y sus gastos, cerciorarse de que las decisiones relativas a los impuestos y los gastos están orientadas al crecimiento y financiar los déficit en forma no inflacionaria. Los responsables de la política económica deberían centrarse en los efectos de los gastos e ingresos públicos y no simplemente en la magnitud de los déficit fiscales o del sector público.

55. La eficiencia en la concepción de las políticas económicas supone
a) definir los objetivos económicos y sociales en forma explícita; b) adoptar para alcanzar estos objetivos las medidas de política económica adecuadas; y c) verificar constantemente qué resultados han dado.

56. En los países en desarrollo existen grandes posibilidades de mejorar la situación en todos estos frentes. En primer lugar, no siempre está claro qué objetivos se quieren alcanzar con determinadas medidas de política económica y quienes formulan esas políticas no siempre se dan cuenta de que para alcanzar uno de los objetivos de las medidas hay que sacrificar otros, como la justicia, el alivio de la pobreza, la productividad, el crecimiento, etc. Por ello, las medidas de política económica que se adoptan no siempre obedecen a decisiones explícitas, calculadas y deliberadas, basadas en un conocimiento exacto de los costos de las otras opciones posibles.

57. En segundo lugar, los instrumentos de política se pueden utilizar mejor. Un determinado objetivo de política se puede alcanzar mediante varios instrumentos diferentes, pero puede haber una combinación de objetivos e instrumentos que sea superior a las demás. Por ejemplo, la pobreza se puede aliviar con subvenciones alimentarias, generando empleo en las empresas públicas, con exenciones tributarias, etc., cada una de las cuales tiene distintos efectos sobre la productividad y el crecimiento. Una vez más, la administración pública también puede conseguir aumentar los ingresos presupuestarios mediante varios sistemas tributarios distintos, cada uno de los cuales tiene efectos diferentes en los incentivos y en la asignación de los recursos en el sector privado de la economía, así como en la distribución de los ingresos y en la pobreza. Con una buena asignación de los instrumentos no sólo aumentará la probabilidad de alcanzar los objetivos, sino que además se reducirán los efectos adversos que pueda tener sobre otros objetivos de la política económica.

58. Por último, y lo más importante, es preciso verificar constantemente los resultados de las medidas de política económica para ver si se alcanzan los objetivos, y revisarlas en consecuencia. Por lo general habría que evaluar los incentivos fiscales concedidos al sector privado para la exportación, inversión y empleo a fin de verificar que hay una correlación entre los incentivos y los resultados. También habría que verificar cuidadosamente los efectos de las distintas categorías de gastos del sector público. El logro de

objetivos como el alivio de la pobreza, la mejora de la salud y la educación se deberían medir no tanto según lo que se haya gastado en estas esferas, sino por su efecto en las necesidades básicas, la esperanza de vida, la mortalidad infantil, y la instrucción de la población. En otras palabras, los gobiernos deben asegurarse de que la tasa de rendimiento social de sus propios gastos corrientes y de capital es adecuada, así como de la de los recursos que utilizan para dar incentivos al sector privado.

59. De este modo, la reasignación de los recursos presupuestarios existentes entre diversas categorías de gastos aportaría importantes mejoras de la eficiencia. La principal meta debería ser detener el deterioro de la infraestructura física y humana. Debería darse prioridad a la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura y la capacidad productiva ya instalada, en vez de dársela a las inversiones para aumentar la capacidad. En los casos en que el principal obstáculo que entorpece la producción y el crecimiento es la escasez de divisas, es preciso prestar especial atención a las esferas que facilitan la expansión de las exportaciones, como las comunicaciones y el transporte. También habría que gastar más en programas de alivio de la pobreza, ya que esto no sólo contribuye a mejorar la condición humana, sino también al crecimiento: la pobreza frena la productividad.

60. En muchas esferas puede resultar muy difícil reducir más los gastos sin que ello repercuta en la capacidad de gestión de la administración pública y empeore aún más la prestación de bienes y servicios públicos. Un sector en que los recortes del gasto público parecen a la vez posibles y muy convenientes es el de los gastos militares, lo que además tendría la ventaja adicional de que dejaría libres para otros fines recursos en divisas que son escasos, en vista de que el material armamentista se suele importar. También podría convenir efectuar un estudio detallado de las subvenciones con miras a evaluar su función y los resultados que producen y eliminar las que no sean productivas. Por último, quizás se puedan racionalizar los gastos en administración pública sin reducir la calidad. Esto puede suponer no sólo reducir el empleo, sino también aumentar los sueldos y salarios y vincularlos a un sistema de incentivos.

61. No obstante, la clave del éxito de una reforma tributaria es que ésta se traduzca en una mayor justicia y eficiencia tributarias. En los países en desarrollo el sistema fiscal suele tener graves defectos que afectan a los fines de recaudación de ingresos, justicia y estímulo a que debe tender todo sistema tributario, y la crisis del decenio de 1980 ha venido a agravar aún más estos defectos. Muchos gobiernos han sido incapaces de hacer recaer una parte grande de la carga del ajuste sobre el capital o los trabajadores altamente cualificados sin provocar la fuga de capitales y de cerebros. De hecho, se les ha instado encarecidamente a que insistan más en el ahorro privado y a que den incentivos para lograr la repatriación de los capitales huidos. Por consiguiente, los impuestos sobre la renta de los activos financieros, los beneficios de las empresas o las plusvalías han seguido siendo muy bajos, apenas de algo más del 3% del PIB. En muchos países deudores, el Estado ha pagado más en subvenciones a las empresas privadas de lo que ha recibido de ellas en impuestos.

62. En general, el sistema tributario ha sido utilizado ampliamente en los países en desarrollo para poner en práctica estrategias de industrialización. Pero muchos de los impuestos y exenciones instituidos con carácter especial han seguido en vigor mucho después de que perdieran toda utilidad, con el costo que esto ha supuesto en términos de menores ingresos fiscales, distorsiones de los incentivos y excesiva complejidad de la administración tributaria. En el decenio de 1980, los intentos por incrementar los ingresos presupuestarios con medidas especiales crearon nuevas distorsiones y empeoraron la distribución de la renta y la riqueza, además de fomentar la economía sumergida y la aparición de una ética de evasión fiscal.

63. En consecuencia, puede haber muchas posibilidades de mejorar la justicia y la eficiencia del sistema tributario y de aumentar los ingresos racionalizando y simplificando ese sistema. Es preciso revisar las exenciones con miras a eliminar las que no contribuyen a mejorar la asignación de recursos y el crecimiento, sino que distorsionan la distribución de la renta y reducen los ingresos fiscales. No se propician ni la justicia ni la eficiencia cuando se gravan la renta de los activos financieros y las plusvalías a tasas muy inferiores a las de los sueldos y salarios. Quizás haya que introducir el pago de impuestos a cuenta para evitar que la inflación erosione el poder adquisitivo de los ingresos fiscales, pues así aumentarían los ingresos tributarios reales y se lograría una mayor justicia, ya que suelen ser las rentas no salariales las que se benefician de las demoras en la recaudación. Más importante aún, puede que haya que reforzar considerablemente la administración fiscal, pues los esfuerzos de la administración por aumentar su capacidad para recaudar impuestos pueden ser muy beneficiosos.

64. Hay importantes obstáculos que entorpecen la realización de una reforma tributaria de ese tipo. Con frecuencia, políticamente resulta difícil reducir los gastos corrientes, aunque las consideraciones de justicia y eficiencia justificarían que así se hiciera; este es uno de los motivos que hacen que en muchos países la administración tienda a reducir ante todo los gastos en inversiones. Las dificultades políticas que plantearía gravar la renta pueden ser aún mayores; esto explica en parte por qué los gobiernos suelen preferir recurrir a impuestos más anónimos, como la inflación o los impuestos indirectos. Como la reforma de los impuestos y los gastos modifica la distribución de la renta entre las distintas clases y grupos, es preciso que haya un consenso social, tanto en lo relativo a la necesidad de proceder a una reforma tributaria como respecto de la distribución de la carga y los beneficios que aportaría. Esto a menudo exige un diálogo entre los participantes, como partidos políticos, sindicatos y grupos industriales, comerciales y financieros, en el que una administración con credibilidad sirva de árbitro.

c) Empresas públicas

65. En el decenio de 1980 muchas empresas privadas de los países en desarrollo obtuvieron resultados mediocres, pero las empresas públicas se vieron en una situación especialmente difícil. En el caso de estas últimas, la utilización de la capacidad ha disminuido mucho y su productividad ha dejado de crecer. Las empresas públicas estuvieron especialmente expuestas a las grandes oscilaciones de los tipos de interés internacionales, los

préstamos externos netos y los precios de los productos básicos, así como a los efectos a las políticas de ajuste de la balanza de pagos. Con todo, en muchos países, las empresas públicas estaban mal gestionadas, cosa que en el decenio de 1980 pusieron de relieve los choques externos y la escasez de fondos.

66. La mayoría de las empresas públicas operan en esferas en que los costos de capital eran tan grandes que ningún inversionista privado podía o quería sufragarlos; o en que no se disponía de la iniciativa empresarial que exigían la diversificación y el crecimiento, o en que había razones políticas para que el Estado controlara las industrias o los recursos naturales de carácter estratégico. La mayoría de las empresas públicas operaban en los sectores de los servicios y los bienes no comercializables internacionalmente, con una intensidad de capital, una dependencia de las importaciones y una deuda relativamente altas. En consecuencia, las grandes fluctuaciones de las tasas de interés y de los tipos de cambio han repercutido considerablemente en su viabilidad, sobre todo porque no pudieron adaptarse con nuevas inversiones y reestructuración. Otras empresas públicas que operan en los sectores de los bienes comercializables internacionalmente, como las juntas de comercialización de productos básicos o las empresas mineras, también se han visto gravemente afectadas por la baja de los precios de los productos básicos y por la renuencia de los poderes públicos a transferir esa baja a los productores.

67. Los resultados financieros de las empresas públicas no dan una idea clara de lo que se han debilitado, ya que se vieron obligadas a mejorar sus balances en vista de la necesidad de aplicar un ajuste fiscal global. En el decenio de 1980, en algunos casos los déficit de estas empresas y las transferencias de la administración central disminuyeron considerablemente al reducirse los gastos de capital de las empresas y al reducirse o eliminarse las subvenciones indirectas.

68. Ahora es evidente que hay que reformar las empresas públicas. Las medidas apropiadas van desde la liquidación hasta la rehabilitación, con muchas variantes posibles entre medio. La elección debería basarse en una cuidadosa valoración de la función y los resultados de cada empresa. A menudo, los resultados de las empresas públicas se juzgan exclusivamente en función de la magnitud de sus déficit. No obstante, conviene tener presente que un déficit, en el sentido de un exceso de inversiones por encima del ahorro, no puede ser considerado en sí mismo como indicio de malos resultados, siempre y cuando la inversión dé un rendimiento suficiente.

69. En segundo término, los déficit por cuenta corriente de las empresas públicas no siempre indican una gestión ineficiente. Por el contrario, pueden deberse a los objetivos asignados a esas empresas por el gobierno, por ejemplo objetivos relacionados con la distribución de la renta y el desarrollo agrícola e industrial, la necesidad de proporcionar a la población ciertos bienes y servicios básicos, así como insumos intermedios y bienes de inversión a la industria y la agricultura a un costo bajo, y la creación de empleo. En tales circunstancias, lo importante es determinar si las empresas públicas son el medio más adecuado para alcanzar esos objetivos de desarrollo. Si se comprueba que hay otras formas mejores de alcanzar esos objetivos (por ejemplo, tributación, subvenciones presupuestarias, etc.) entonces esas

empresas se pueden gestionar en forma puramente comercial, aunque sigan siendo de propiedad estatal por razones fiscales o de otra índole. En tales casos es indispensable realizar esta tarea con otros instrumentos de política económica; de otro modo, la eliminación de los déficit financieros de las empresas públicas significaría simplemente abandonar esos objetivos. En cambio, si se comprueba que las empresas públicas son la institución idónea, sería necesario definir claramente sus objetivos y separar los efectos que los objetivos tienen sobre los resultados financieros de las empresas públicas de los atribuibles a la ineficiencia microeconómica.

70. La falta de incentivos y sanciones puede provocar una gran ineficiencia en las empresas públicas. El poder recurrir al presupuesto del Estado o al banco central para enjugar las pérdidas y los déficit repercute en la disciplina financiera, y un sistema de pagos que no guarde relación con los resultados financieros puede mermar la creatividad administrativa y el crecimiento productivo. Además, se puede perder mucha eficiencia si no hay competencia a causa de una posición natural de monopolio, así como por influencias políticas en las decisiones sobre el empleo y en otras.

71. En los últimos años se ha insistido cada vez más en la privatización de las empresas públicas como forma de resolver estos problemas. Si bien la privatización tiene una función que cumplir, debe basarse en una cuidadosa valoración de los problemas y las opciones.

72. En general, la comparación de los resultados de las empresas públicas con los de las privadas no es útil, ya que sus esferas de actividad y sus objetivos suelen diferir considerablemente. Aparte de eso, hay indicios contradictorios ^{3/}. También es notable que tiende a haber una estrecha correlación entre los resultados de las empresas públicas y privadas de distintos países; cuando las principales grandes empresas privadas están bien gestionadas, las principales empresas públicas también tienden a estar relativamente bien administradas. Esto se debe a que cuando el Estado puede y quiere imponer al sector privado la obtención de buenos resultados como condición para apoyarlo, también aplica este criterio a sus propias empresas.

73. Al proceder a la reforma de las empresas públicas conviene examinar las razones y circunstancias fundamentales que hicieron que fueran de propiedad pública y hasta qué punto esas razones y circunstancias siguen siendo válidas. Los casos en que las empresas públicas se crearon por falta de capital y conocimientos privados, como resultado de la nacionalización de empresas de propiedad extranjera o de operaciones de salvamento, o para establecer una base de ingresos públicos, no deberían enfocarse de la misma manera que los casos en que las empresas públicas se crearon para alcanzar ciertos objetivos colectivos. Asimismo, es importante reconocer que es probable que los motivos para que estas empresas sean de propiedad pública varíen al avanzar el desarrollo. En una etapa inicial del desarrollo puede suceder que el papel de las empresas públicas consista en promover la industria básica, pero en una etapa más avanzada del desarrollo esto puede no ser necesario. En esa etapa pueden hacer falta empresas públicas en nuevas industrias de importancia estratégica para el desarrollo, cuando los costos y los riesgos iniciales son excesivos para que los asuma la iniciativa privada y en esferas en que los países en desarrollo empiezan a competir con poderosas empresas multinacionales. También es probable que con el tiempo cambie el papel de las empresas públicas como fuente de ingresos públicos ya que, en general, las posibilidades de tributación mejoran con el desarrollo.

74. Es frecuente que, por sí sola, una gestión mejor, tanto si se debe a un cambio de propiedad como a otros factores, no baste para mejorar el funcionamiento de las empresas. Para obtener mejores resultados suele hacer falta una inyección de inversiones nuevas para actualizar la tecnología e invertir el deterioro de la capacidad existente, y para que la empresa pueda adaptarse a los cambios de los precios relativos de importancia decisiva y a las políticas relativas a la protección. Tratar de obtener un rápido aumento de las utilidades y los excedentes financieros sin invertir y adquirir nueva tecnología puede comprometer seriamente los resultados a largo plazo, tanto si la empresa es pública como si es privada.

75. También hay que tener en cuenta los efectos de las ventas de activos públicos en la inversión privada y en la total. Estos efectos dependen de la forma en que el sector privado financie sus compras y de la forma en que el Estado utilice los ingresos obtenidos con esas ventas 4/.

76. En los últimos años, en varios países, ha aumentado la venta de activos del sector público a los no residentes. A este respecto, es preciso señalar varios factores:

- Esas ventas aumentan los gastos nacionales totales en inversión si estimulan una entrada adicional de capital, pero no si se financian con recursos externos que se recibirían de cualquier manera.
- También es preciso tener en cuenta que cuando los no residentes compran una empresa pública, será preciso generar divisas para las futuras remesas de utilidades.
- Incluso cuando la privatización se efectúa recurriendo a canjes de deuda por capital social, el efecto neto que esto tiene sobre las divisas puede no ser positivo, a menos que se obtengan descuentos considerables sobre la deuda convertida.
- La reforma de las empresas públicas es una cuestión que debería abordarse por separado de la cuestión de generar corrientes de recursos del extranjero que no creen deuda. Esto último se puede conseguir vendiendo empresas privadas y públicas a los no residentes, alentando la inversión extranjera directa y permitiendo que los no residentes efectúen inversiones en cartera en el mercado nacional de capitales. La reforma de las empresas públicas debería tener por objeto mejorar la gestión y la eficiencia.

77. Por último, conviene tener presente que en muchos de estos países no existen muchos de los mecanismos necesarios para disciplinar la gestión o si existen no son eficaces. Hay poco peligro de absorciones porque los mercados bursátiles no están suficientemente desarrollados y la base de capital es reducida. En cambio, como ya se ha dicho, debido al entrecruzamiento de la propiedad de los bancos y de las empresas, los acreedores no participan activamente en el control de los resultados de las empresas para garantizar su eficiencia administrativa. Esto, junto con la propensión de los poderes públicos a salvar a las empresas que están en dificultades, ha significado a menudo que la disciplina financiera impuesta a las grandes empresas privadas es tan laxa como la que se impone a las empresas públicas.

78. Aun así se puede esperar que la privatización produzca una reducción de los costos, fundamentalmente al reducir el empleo y la sindicación. Sin embargo, no es una garantía de eficiencia en la asignación de los recursos en la economía -es decir, lograr niveles de producción y combinaciones de insumos que sean socialmente óptimos- porque puede suceder que las empresas privatizadas tengan poder de monopolio y, en consecuencia, no tengan motivo para reducir los costos, prefiriendo en cambio reducir la producción e incrementar los precios. La eficiencia depende más del alcance de la competencia que del carácter de la propiedad. Cuando la competencia es imperfecta, la privatización debe ir acompañada de un marco regulador eficaz. Así pues, no obvia la necesidad de afianzar la capacidad de gestión del sector público, en particular su resistencia a la corrupción.

79. En vista de la escasez de financiación que existe en los países en desarrollo, la principal consideración en muchos programas de privatización ha sido la de obtener dinero en efectivo y no la de aumentar la eficiencia. En algunos casos incluso se han puesto a la venta empresas eficientes y rentables y los poderes públicos han dado una variedad de incentivos para captar compradores, entre otros, precios bajos, créditos subvencionados y garantías de beneficios, e incluso han procurado no establecer un marco regulador para luchar contra los monopolios. No obstante, es importante no olvidar lo principal, es decir, cómo abordar la cuestión de las empresas públicas para mejorar sus resultados y su contribución al desarrollo.

3. El entorno financiero exterior

80. El entorno financiero exterior de los países en desarrollo en el decenio de 1980 se ha caracterizado por graves problemas, entre ellos el hundimiento de las corrientes financieras, las altas tasas de interés mundiales, la depresión de los precios de los productos básicos y el mal funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional. La mayoría de los países deudores han hecho grandes sacrificios en materia de crecimiento y desarrollo para ajustar sus balanzas comerciales, pese a lo cual por el momento su situación de recursos externos no ha experimentado una mejora sostenida, y la inestabilidad de los mercados internacionales financieros y monetarios ha persistido.

a) Las corrientes financieras hacia los países en desarrollo

81. Tal como se explica con más detalle en la parte siguiente, relativa a la deuda y los recursos exteriores, en el decenio de 1980 el sistema de transferencias financieras se caracterizó por una disminución de las corrientes financieras exteriores hacia los países en desarrollo, la desaparición de los préstamos de la banca comercial y por el saldo negativo de las transferencias financieras en muchos países. Hacia fines del decenio, las corrientes financieras oficiales adquirieron una función preponderante y el FMI y el Banco Mundial pasaron a ser la pieza clave del sistema de financiación para el desarrollo.

82. Estos cambios del nivel y la composición de las corrientes financieras estuvieron relacionados con la crisis de la deuda. A pesar de que en unos pocos países deudores de renta media que se habían beneficiado de programas de reducción de la deuda mejoraron considerablemente los resultados económicos,

la crisis de la deuda de la mayoría de los países sumamente endeudados dista de haberse resuelto. Las estrategias internacionales de la deuda aplicadas hasta ahora han tenido varias deficiencias y el problema de la deuda debe ser abordado en forma más enérgica con medidas más firmes para obtener un alivio de la deuda mucho mayor.

b) El sistema monetario y financiero internacional

83. El desfavorable entorno financiero exterior para el desarrollo fue resultado del aumento de la inestabilidad del sistema monetario y financiero internacional en conjunto. En el decenio de 1980 las tasas de interés de los principales centros financieros han sido mucho más variables y las tasas reales y nominales han alcanzado niveles extraordinarios. Las fluctuaciones de los precios de las acciones oscilaron con una intensidad sin precedentes en toda la posguerra. En el último decenio los principales tipos de cambio han fluctuado y se han apartado durante largos períodos de los niveles que las diferencias de productividad y de ahorro justificaban; así pues, ha habido una inestabilidad latente, incluso cuando no la ha habido realmente. Tras los recientes acontecimientos en el golfo Pérsico, se han vuelto a registrar grandes perturbaciones en los mercados financieros mundiales y reacciones excesivas, incluidas grandes variaciones de los tipos de cambios, lo que ha provocado una incertidumbre aún mayor respecto de las tasas de interés futuras.

84. En gran parte la inestabilidad financiera y de los tipos de cambio tiene su origen en el comportamiento de la financiación privada en mercados internacionales cada vez más integrados y desregulados y en la orientación de la política monetaria de las principales economías desarrolladas de mercado. En esos países la política económica ha incluido una considerable liberalización y desregulación de los mercados financieros y de la banca comercial. Los intentos de los gobiernos por retener y captar actividad financiera hacia su país han provocado una competencia en materia de desregulación y la reducción de los impuestos en el sector financiero, lo que ha hecho que aumentara sustancialmente la movilidad de los fondos.

85. La desregulación ha incluido también las tasas de interés y la gama de actividades permitidas a distintos tipos de instituciones financieras. Esto ha reducido considerablemente el grado de segmentación de los mercados y ha hecho que aumentaran las posibilidades de transferencia de fondos a través de las instituciones, los mercados y las fronteras. Cada vez más, quienes disponen de liquidez consideran que los instrumentos del mercado monetario que devengan intereses denominados en distintas monedas son intercambiables, de manera que los mercados monetarios nacionales se han integrado más. Otro aspecto de la globalización de las finanzas que se ha producido en el decenio de 1980 ha sido una mayor integración de los mercados de acciones y obligaciones.

86. En gran parte debido a la integración, liberalización y desregulación financieras, la actividad financiera internacional ha aumentado con mucha más rapidez que el producto, el comercio y la inversión directa mundiales. No obstante, con eso no parece que haya mejorado la asignación internacional del ahorro. La mayoría de las transacciones financieras internacionales han tenido por origen decisiones de cartera, fundamentalmente de los rentistas, y no decisiones empresariales de los propios empresarios. De la misma manera,

la mayor parte de las transacciones monetarias han sido generadas por el comercio de activos financieros y no por las corrientes de ahorro. En consecuencia, los mercados de divisas se han visto dominados por fuerzas especulativas que con frecuencia no han actuado de mecanismo de estabilización, sino que han provocado perturbaciones.

87. Otro motivo importante a que ha obedecido el aumento de la inestabilidad ha sido que en el decenio de 1980 la política monetaria pasó a centrarse mucho menos en la estabilización de las tasas de interés y mucho más en el control del crecimiento de la oferta monetaria. Además, los gobiernos se muestran cada vez más reacios a utilizar la política tributaria para gestionar el nivel de la demanda y aún más para controlar los precios y las rentas con objeto de luchar contra la inflación, con lo que la política monetaria es el único instrumento de gestión macroeconómica que les queda. La política monetaria se ha visto también sobrecargada por la necesidad de tomar en cuenta los tipos de cambio. Además, a pesar de los repetidos intentos por coordinar las políticas económicas, en la práctica los gobiernos no han tenido debidamente en cuenta el impacto de sus propias medidas y decisiones de política económica sobre el resto del mundo, lo que ha provocado importantes inconsistencias entre las políticas de los países y grandes desequilibrios comerciales y oscilaciones de los tipos de cambio. Esto, junto con la incertidumbre en los mercados monetarios y financieros también ha hecho que el capital prefiera cada vez más la liquidez en vez de los activos a largo plazo, lo que ejerce una presión al alza de las tasas de interés.

88. Los países en desarrollo se han visto afectados por la inestabilidad financiera internacional fundamentalmente de cuatro maneras.

- La inestabilidad de los tipos de cambio ha hecho que el entorno comercial internacional se tornara más incierto y que el comercio fuera más arriesgado y costoso. La falta de coordinación de las monedas también ha alimentado las presiones proteccionistas.
- Los grandes e inesperados cambios de los tipos de cambio de las principales monedas de reserva también han influido en el costo del servicio de la deuda exterior, que en parte depende de la medida en que la composición por monedas de la deuda de los deudores coincida con la de sus ingresos en divisas.
- Las altas tasas de interés internacionales han sido un importante factor en la crisis de la deuda del decenio de 1980. También han contribuido a la subida de las tasas de interés internas de los países en desarrollo, a la baja de la inversión nacional y al crecimiento del producto, así como al empeoramiento de la distribución de la renta.
- Ha habido oscilaciones súbitas de las corrientes financieras privadas hacia los países en desarrollo y huida de capitales, fomentadas por la liberalización financiera y la subida de las tasas de interés internacionales.

89. Se necesitan varios cambios en la política económica para que el sistema monetario internacional sea más estable y para reducir la incertidumbre en los mercados financieros y monetarios a niveles más tolerables. El sistema de

tipos de cambio sería más estable si los gobiernos de los países con las principales monedas se comprometieran a defender un patrón de tipos de cambio anunciado públicamente. Ese patrón debería ser objeto de un acuerdo internacional y ser compatible con altos niveles de actividad y de empleo. Esto podría conseguirse creando un sistema de paridades ajustables entre el dólar de los Estados Unidos, el yen y el ECU, análogo al mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo.

90. También sería útil establecer normas relativas a las corrientes internacionales y transfronterizas de capital a fin de evitar el desorden que las fuerzas especulativas causan en los mercados financieros y monetarios. Debería aumentarse el costo de la especulación, por ejemplo, aplicando impuestos a las transacciones financieras. Además, es preciso aplicar normas más estrictas de vigilancia de la seguridad de la actividad bancaria que estén en consonancia con el aumento del nivel de riesgos provocado por la liberalización financiera.

91. Por último, es preciso reforzar el sistema de vigilancia multilateral y de coordinación internacional de las políticas económicas, que debería comprender objetivos relacionados con el crecimiento de la demanda y los desequilibrios de la cuenta corriente. La carga que supone corregir las políticas económicas cuando los resultados difieren de los objetivos debería repartirse entre los países deficitarios y los excedentarios de forma tal que se evite favorecer la deflación y las tasas de interés altas. Este aspecto reviste particular importancia para los países en desarrollo que no sólo están expuestos a los efectos directos que tiene sobre la demanda la orientación general de las políticas macroeconómicas de los principales países de la OCDE, sino también a los efectos que produce sobre las tasas de interés internacionales la combinación de medidas monetarias y fiscales. En consecuencia, las políticas de las principales economías deberían ser objeto de vigilancia multilateral. En este contexto, debería revisarse la función del Fondo Monetario Internacional y se debería afianzar su contribución al proceso de coordinación de las políticas internacionales a fin de que se tengan más en cuenta los intereses de los países en desarrollo y la forma en que se ven afectados por la interdependencia económica.

92. Desde 1987 han aumentado las corrientes financieras exteriores hacia los países en desarrollo, pese a lo cual siguen siendo muy inferiores a lo que eran a principios del decenio de 1980. Las corrientes financieras a largo plazo totales hacia los países de renta media y baja en 1988-1989, deflacionadas según el valor unitario de las importaciones, fueron casi una cuarta parte inferiores a las de 1980-1982. La financiación oficial para el desarrollo se estancó hasta 1987 y desde entonces ha aumentado más de un 20%. En los últimos años la inversión extranjera directa también ha aumentado, pero los préstamos de fuentes privadas, tanto en forma de créditos a la exportación como de préstamos a largo plazo se estancaron tras bajar a niveles muy bajos, pese a que en general los mercados internacionales de capital florecieron. El acceso de los países en desarrollo al crédito bancario internacional sigue siendo sumamente limitado y en 1989 los préstamos bancarios netos a mediano y largo plazo concedidos a los países con dificultades del servicio de la deuda fueron inferiores al 10% de su nivel de 1980-1982. La persistencia de altas tasas de interés reales sobre la deuda externa y los bajos precios de muchos productos básicos primarios exportados por los países en desarrollo deudores

en los mercados mundiales han agravado aún más su situación financiera externa. A partir de 1987 los atrasos de los principales prestatarios respecto al pago de su deuda oficial y comercial siguieron aumentando, al igual que los de varios países de renta baja.

93. Durante el decenio de 1980 muchos países en desarrollo experimentaron una contracción de las transferencias financieras netas del extranjero y muchos una salida neta de transferencias financieras cada año desde 1983; esas transferencias se dirigieron fundamentalmente a los bancos comerciales, pero también a algunas fuentes oficiales. En los países con dificultades de deuda la pérdida de recursos resultante de la variación de las transferencias financieras netas desde principios del decenio de 1980 ha representado en promedio alrededor del 4,5% del PIB. Aproximadamente la mitad de esos países de ser receptores netos de recursos financieros pasaron a ser proveedores netos. La mayoría de los demás siguieron siendo receptores netos, pero a niveles muy inferiores a los de antes. Durante el decenio de 1980 la transferencia neta por concepto de crédito fue negativa en más de 40 países en desarrollo, al igual que la transferencia global de recursos en más de 30 países. Desde que empezó la crisis de la deuda, los países en desarrollo endeudados han transferido en general del 2 al 3% de su PIB al extranjero. En algunos casos este porcentaje ha sido del 6% o más.

94. Estas pérdidas de recursos han exigido un ajuste sustancial de la balanza comercial. En la mayoría de los casos los volúmenes de exportación han aumentado mucho, pero la escala del ajuste necesario ha hecho que resultara imposible evitar espectaculares reducciones de las importaciones; la coexistencia generalizada del aumento de los volúmenes de exportación y de la reducción de los volúmenes de importación que se produjo en el decenio de 1980 no tiene precedentes. A muchos países adaptarse a las grandes variaciones de la disponibilidad de recursos financieros externos les ha resultado aún más difícil a causa de la baja de los precios de muchos productos primarios. El consiguiente deterioro de la relación de intercambio ha hecho que aumentara el costo real del servicio de la deuda externa. La relación de intercambio de los países en desarrollo deudores como grupo viene empeorando desde mediados del decenio de 1980, pero los países sumamente endeudados de África al sur del Sáhara se han visto particularmente afectados. En muchos países la carga del ajuste ha sido el principal motivo del estancamiento y el desorden macroeconómico.

95. Como en la mayoría de los casos el ajuste se ha hecho a expensas del crecimiento, la situación de la deuda externa de los países en desarrollo sigue siendo grave. Recientemente se han registrado algunas mejoras en algunos indicadores de la deuda, pero en los países en que la relación entre la deuda o el servicio de la deuda y las exportaciones disminuyó esto se debió fundamentalmente a un considerable aumento de los volúmenes de exportación de esos países después de 1986. En muchos países en desarrollo deudores la relación entre la deuda y las exportaciones sigue siendo superior a la de 1982 y en los países de África al sur del Sáhara sigue aumentando. Por añadidura, aunque esta relación mejoró en 1989/1990, no fue acompañada de una mejora de la relación entre los pagos de intereses y las exportaciones, en buena parte a causa de la subida de las tasas de interés internacionales.

96. El hecho de que con la estrategia internacional de la deuda que se practicó hasta 1988 no se consiguiera eliminar el exceso de endeudamiento ni contribuir a una reactivación del crecimiento y el desarrollo ha hecho que el problema de la deuda de los países en desarrollo se enfoque de otra manera a raíz de la iniciativa Brady de abril de 1989. No cabe duda de que este enfoque constituye un gran avance en comparación con la anterior estrategia de la deuda, ya que ahora el alivio de la deuda es un elemento central de esta nueva estrategia reforzada. No obstante, para resolver el problema de la deuda de los países en desarrollo y reactivar el crecimiento y el desarrollo de esos países hace falta una reducción mucho mayor de la deuda o del servicio de la deuda de lo que se puede hacer con los recursos disponibles conforme a la propuesta Brady. La reducción máxima de la deuda y del servicio de la deuda contraída con la banca comercial que se puede efectuar actualmente sólo representa la mitad de lo que se ha calculado que hace falta para que los países deudores puedan reanudar el crecimiento y, al mismo tiempo, satisfacer sus restantes obligaciones del servicio de la deuda.

B. La deuda y los recursos exteriores

97. Según indica la tendencia actual, los países en desarrollo seguirán tropezando con dificultades en la obtención de un financiamiento exterior que sea suficiente para complementar los esfuerzos que despliegan con objeto de reactivar el desarrollo en los años 90. El contexto en que se realizará la movilización de recursos exteriores por los países en desarrollo se complica con los problemas heredados de los años 80 y las nuevas presiones a que está sometida la financiación internacional. Los problemas de la deuda de los países en desarrollo, que obstaculizaron su economía en el último decenio, seguirán constituyendo una traba importante para su recuperación económica. Además, las necesidades de capital de dichos países continuarán aumentando debido a la crisis del Golfo y a las preocupaciones ambientales. El sistema financiero internacional tendrá que atender no sólo a las necesidades de los países en desarrollo sino también a las nuevas demandas de ayuda para la reestructuración económica y social de los países de Europa oriental y su progresiva integración en la economía mundial.

1. Hacia una solución duradera de la crisis de la deuda

98. Con el acuerdo de Toronto sobre la deuda bilateral oficial de los países de renta baja y la iniciativa Brady sobre la deuda con los bancos comerciales, la estrategia internacional de la deuda ha evolucionado mucho desde la VII UNCTAD. Ahora se reconoce que toda solución del problema de la deuda debe incluir, como uno de sus elementos esenciales, la reducción tanto del principal como del servicio de esta deuda. Sin embargo, los acuerdos logrados hasta la fecha en el marco de esas iniciativas no han logrado aliviar gran cosa el problema.

99. A pesar del progreso apreciable realizado por un pequeño número de países deudores de renta media (especialmente Chile, México y, en menor medida, Venezuela) en lo relativo a estabilizar su economía y recuperar el acceso a los flujos espontáneos de capital, la mayoría de los países más endeudados están lejos de haber resuelto la crisis de la deuda. Esos países se enfrentan con enormes dificultades para estabilizar y reestructurar su economía, y sus indicadores de deuda, que en los países deudores de renta media han mejorado

un poco en los últimos años, se mantienen en niveles insostenibles (véase el cuadro I-3 del anexo). Prueba de ello es el ritmo acelerado de los reescalonamientos y la acumulación de atrasos. Los problemas de la deuda siguen pesando sobre las inversiones públicas y privadas y, por consiguiente, sobre el crecimiento de la producción de los países fuertemente endeudados. Durante el período 1983-1990, los 76 países con dificultades recientes de servicio de la deuda experimentaron un crecimiento medio del PIB real del 1,4%, porcentaje netamente inferior al del crecimiento de su población, y su inversión interna expresada en proporción del PIB fue inferior en siete puntos al promedio registrado durante el período de 1975 a 1982 5/.

a) Deuda con los bancos comerciales

100. En los últimos años, un acontecimiento notable en lo relativo a la deuda privada fue la aplicación de la estrategia reforzada en ejecución de la iniciativa Brady lanzada a principios de 1989. Desde entonces, siete países deudores (Costa Rica, Filipinas, Marruecos, México, Nigeria, Uruguay y Venezuela) han concluido acuerdos con los bancos acreedores en el marco de esa iniciativa y tras difíciles y prolongadas negociaciones 6/. Esas iniciativas ofrecen a los bancos acreedores varias posibilidades de reducción del principal y del servicio de la deuda y de préstamo de nuevos fondos.

101. La reducción conseguida de la deuda y de su servicio es considerablemente inferior a lo que hacía falta. Los acuerdos negociados con algunos países parecen más reescalonamientos clásicos que reducciones de la deuda, especialmente en los casos de Filipinas y Marruecos. En otros países, las operaciones de reducción de la deuda se ven contrarrestadas por otras que lo que hacen es incrementarla (por ejemplo, como resultado de mejoras de la calidad de los créditos en forma de garantías o avales del pago de los intereses o del reembolso del principal) 7/. Las economías de intereses resultantes de esos acuerdos han sido también relativamente pequeñas 8/.

102. Otro objeto de la estrategia actual es aumentar las transferencias financieras netas a los países deudores estimulando la concesión de nuevos préstamos bancarios y la vuelta de los capitales fugados al exterior. Sin embargo, es dudoso que los bancos acreedores tengan gran interés en facilitar nuevos créditos. Hay varios obstáculos para ello, entre ellos la poca solvencia que se atribuye a la mayoría de países en desarrollo deudores, debido en gran parte a no haber experimentado un mejoramiento sostenido de su posición financiera externa, así como las presiones de la competencia en la industria bancaria y las nuevas normas adoptadas, por ejemplo sobre la constitución de provisiones para nuevos préstamos y sobre el fortalecimiento del capital 9/. La experiencia de los acuerdos concluidos hasta la fecha como resultado de la iniciativa Brady demuestra lo difícil que es obtener nuevos préstamos 10/.

103. Algunas otras características de los acuerdos celebrados hasta ahora han sido motivo de preocupación. En primer lugar, los acuerdos han hecho que la deuda restante sea más difícil de reescalar. Una proporción elevada de préstamos bancarios se han transformado en bonos, lo que se ha considerado como una vía de escape ya que por lo general los poseedores de bonos están exentos de reescalonamientos futuros y de nuevas solicitudes de financiación. Además, se han contraído nuevas deudas multilaterales (que en principio no se

pueden reescalonar). En segundo lugar, los acuerdos contienen cláusulas de recuperación a favor de los acreedores en caso de un aumento notable del precio del petróleo (respecto de México y Venezuela) o del PIB (respecto de Costa Rica). Sin embargo, en los acuerdos no se incluyen cláusulas de recuperación a favor de los países deudores, por ejemplo en caso de que se produzca un deterioro notable de su situación económica. Esa asimetría se podría justificar únicamente si la deuda y el servicio de la deuda se redujeran en un margen suficientemente amplio para hacer que disminuya la vulnerabilidad a las convulsiones externas.

104. La aplicación de la iniciativa Brady ha sufrido de la ausencia de objetivos fijados internacionalmente para la corriente de efectivo y el perfil de la deuda del país de que se tratara. Resultado de ello ha sido la tendencia a que el grado de reducción del principal y el servicio de la deuda haya estado determinado más por el poder de negociación de cada una de las partes que por las necesidades objetivas. A este respecto, las instituciones financieras internacionales podrían desempeñar una función útil facilitando estimaciones autorizadas de las necesidades del país en materia de reducción de la deuda y corriente de efectivo.

105. En el caso del acuerdo de Costa Rica, la decisión del FMI y del Banco Mundial de proporcionar apoyo financiero al programa de ajuste del país a pesar de la mora en sus pagos ayudó enormemente a convencer a los bancos a que firmaran el acuerdo. Una actitud de ese tipo en relación con las seguridades financieras proporcionadas por las instituciones financieras multilaterales (IFM), si se aplicara de modo más sistemático, podría ser un instrumento poderoso para aumentar las posibilidades de reducción del principal y del servicio de la deuda. Sin embargo, recientes decisiones de las IFM sugieren que quizá no se siga ese camino.

106. También sería útil proporcionar a los acreedores incentivos adicionales para que reduzcan en mayor grado el principal y el servicio de la deuda y acepten mayores descuentos en esas operaciones. En los últimos años se ha hecho una gran variedad de propuestas en ese sentido, por ejemplo, la de establecer un servicio internacional de reducción de la deuda. Convendría ir con gran cautela en lo referente a recurrir en mayor medida al apoyo de las IFM, ya que si no se ponen más fondos a su disposición, ese apoyo podría obligarles a reducir los créditos para nuevas inversiones, que son esenciales para el éxito del proceso de ajuste. En cambio, la legislación nacional de los países acreedores se podría redactar de forma que contribuya con más eficacia a reducir en cantidades suficientes el principal y el servicio de la deuda 11/.

b) Deuda bilateral oficial

107. Durante el pasado decenio se triplicó la deuda contraída con acreedores bilaterales oficiales. Con una cifra total de 318.000 millones de dólares en 1990, dicha deuda representó alrededor de la tercera parte del volumen total de la deuda exterior de los países en desarrollo, en comparación con una cuarta parte en 1980. La magnitud cada vez mayor de la deuda bilateral oficial puede atribuirse en buena parte a operaciones de alivio de deudas existentes, tales como la asunción por garantes oficiales de deudas con prestamistas privados, la capitalización de los intereses en el marco de

reescalonamientos de la deuda, la acumulación de atrasos de intereses o la concesión de préstamos bilaterales en el contexto de la iniciativa Brady. Sin embargo, el crecimiento de la deuda bilateral habría sido algo mayor si los países deudores (en su mayor parte de renta baja) no se hubieran beneficiado de la cancelación de deudas con los países del CAD en concepto de ayuda oficial al desarrollo por un total aproximado de 11.000 millones de dólares durante el período 1978-1990, de conformidad con la resolución 165 (S-IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo.

108. Desde el estallido de la crisis de la deuda, la frecuencia de las reuniones del Club de París (en las que suele reescalarse la deuda contraída con los países miembros de la OCDE) no dejó de aumentar: en 1989-1990 se firmaron por término medio 21 acuerdos al año, en comparación con 16 en los seis años precedentes. Las sumas consolidadas pasaron de un promedio anual de 5.000 millones de dólares en 1984-1985 a 17.000 millones en 1989-1990. La mayoría de los países que reescalonaron sus deudas acudieron repetidas veces al Club de París. Esta aceleración de los reescalonamientos de las deudas oficiales es un síntoma a la vez del carácter crónico de los problemas de muchos países deudores y de la política del corto plazo que aplica el Club de París, en virtud de la cual el período de consolidación (esto es, el período en el cual vencen los pagos por servicio de la deuda que se pretende reescalonar) fue, hasta hace muy poco, de 12 a 18 meses por lo general. Además, el servicio de deudas anteriormente reescaladas representó una proporción mayor de las sumas consolidadas, lo que indicaría lo inadecuado de las condiciones pactadas en los acuerdos originales de reescalonamiento. Por otra parte hubo varios países que reescalonaron su deuda oficial por primera vez: doce desde 1988, cifra que excede con creces la de los deudores que ya no han tenido que acudir al Club de París en los últimos años. Para la mayoría de los países que han reescalonado sus deudas oficiales, el alivio de la deuda que han recibido del Club de París se ha convertido en la principal fuente de financiación exterior excepcional.

109. Los métodos seguidos por el Club de París han mejorado considerablemente en esos últimos años, en especial después del Acuerdo de Toronto, de junio de 1988, en el que se previó para los acreedores oficiales una serie de opciones con respecto a la deuda oficial bilateral contraída por los países de renta baja 12/: cancelación parcial del servicio de la deuda, plazos de reembolso más largos y tipos de interés en condiciones de favor. El Acuerdo de Toronto marcó un importante avance en la estrategia relativa a la deuda, ya que por primera vez los gobiernos acreedores reconocieron la necesidad de aliviar en condiciones de favor la deuda oficial que no se había contraído en esas condiciones.

110. La aplicación de las condiciones ofrecidas en el Acuerdo de Toronto ha mostrado varias insuficiencias. El grado de alivio que permiten esas condiciones es muy limitado. En el conjunto de las tres opciones el elemento de donación es del 20%, lo que equivale a un tercio del promedio del elemento de donación previsto en los nuevos préstamos oficiales recientemente concedidos a varios países de renta baja que están fuertemente endeudados 13/.

111. Otra razón de la limitada repercusión de esas medidas es que sólo los pagos del servicio de la deuda que vencen durante períodos de consolidación cortos se benefician de las nuevas condiciones, con el resultado de que sigue

siendo necesario realizar repetidos reescalonamientos, lo que requiere una considerable inversión de tiempo. Además, los acreedores han financiado el costo del alivio de la deuda transfiriendo fondos de sus presupuestos de asistencia, con lo que se ha reducido el carácter de ayuda suplementaria que representaban las medidas de Toronto.

112. La aceptación cada vez mayor de la insuficiencia de las condiciones acordadas en Toronto llevó a algunos países acreedores a formular propuestas audaces para dar un mayor impulso al principio de la reducción de la deuda de los países de renta baja. En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, en septiembre de 1990, los Países Bajos propusieron la cancelación de toda la deuda bilateral oficial que debían los países menos adelantados y otros países de renta baja con grandes problemas de deuda. Poco después, en la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth que tuvo lugar en Trinidad, el Reino Unido propuso que los acreedores del Club de París cancelaran de un golpe las dos terceras partes de la deuda de los países que tendrían derecho a beneficiarse de esa cancelación, en tanto que el tercio restante de la deuda se reembolsaría en 25 años (incluidos cinco años de gracia) y los pagos de los intereses se capitalizarían durante los cinco primeros años. En la propuesta se prevé también un calendario de reembolsos flexible adaptado a la capacidad de exportación del país deudor. Los criterios que darían derecho a los países a beneficiarse del plan, llamado de las condiciones de Trinidad, serían los mismos que los aplicados en las condiciones de Toronto.

113. En su Reunión en la Cumbre de Londres el Grupo de los 7 llegó al acuerdo de que, para aliviar la deuda de los países más pobres, era necesario "adoptar otras medidas que supusieran una ayuda mayor que el alivio que ya se les había concedido con arreglo a las condiciones decididas en Toronto". Sin embargo, quedan varias cuestiones por resolver:

- La magnitud de la reducción de la deuda. La aplicación de la propuesta del Reino Unido (las condiciones de Trinidad), que propugna la cancelación de las dos terceras partes de la deuda, ayudaría enormemente a adoptar las obligaciones de servicio de la deuda de muchos de los posibles beneficiarios de tal propuesta a su respectiva capacidad de pago. El problema está en que para varios de estos beneficiarios la carga de la deuda seguiría siendo aun así demasiado gravosa 14/. La solución sería que los acreedores oficiales, tanto los del Club de París como los que no pertenecen a él, tomaran como punto de partida la reducción de la deuda en dos tercios y que además adoptasen medidas suplementarias en favor de esos otros países, por ejemplo un porcentaje más alto de reducción de la deuda (hasta el 100%, como sugiere la propuesta holandesa) y un aumento de las corrientes de AOD. En el caso de ciertos países habría también que concederles ayuda en condiciones favorables para refinanciar el servicio de su deuda multilateral y reducirles la deuda con la banca comercial.

- Las modalidades de la reducción de la deuda y la correspondiente condicionalidad respecto de las políticas macroeconómicas. La reducción de la deuda es sumamente eficaz si se lleva a cabo en una sola operación, para eliminar así de una vez por todas los desincentivos a la inversión que la excesiva deuda pendiente y las incertidumbres creadas por los repetidos reescalonamientos entrañan. Si, en cambio, se adopta una política de reducción por "tramos", los acreedores deberían afirmar explícitamente desde un principio su compromiso de reducir la cantidad total de deuda que se acuerde, y el grueso de la cancelación de esa cantidad total debería efectuarse al comienzo mismo de la operación.

- Los criterios para decidir los países con derecho a beneficiarse de la reducción. Los posibles beneficiarios serían los países que actualmente tienen derecho a acogerse a las condiciones acordadas en Toronto (esto es, los países que están agobiados por la deuda y son los únicos con derecho a recibir créditos de la AIF y que ponen en marcha programas de ajuste negociados con el FMI). Ahora bien, como ya se propuso en anteriores ediciones del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, habría que ampliar los criterios que darían derecho a beneficiarse de la reducción a fin de incluir a todos los países fuertemente endeudados que reciben créditos de la AIF, aunque también los reciban del Banco Mundial. Además, habría que procurar evitar todo riesgo moral, lo que supondría atender las necesidades de los países que han logrado atender las obligaciones de su servicio de la deuda, aunque haya sido a duras penas y con un costo alto.

114. La carga de la deuda oficial plantea también un grave problema a varios países de renta media y viene recibiendo una atención creciente por parte de los países acreedores. A raíz de las iniciativas bilaterales de Francia y los Estados Unidos 15/ y las recomendaciones hechas en la Reunión en la Cumbre de Houston en julio de 1990, el Club de París decidió aplicar un trato más favorable a los países de renta media-baja con cifras elevadas de deuda oficial (condiciones de Houston). Esas condiciones consisten principalmente en alargar los plazos de reembolso y los períodos de gracia, y no en reducir la deuda (aparte una cantidad limitada de canjes voluntarios) 16/. El trato aplicado a la deuda bilateral oficial de Polonia y Egipto ha significado una importante reducción de la deuda de estos países. En abril-mayo de 1991 sus acreedores oficiales acordaron reducir en un 50% el volumen total de la deuda con derecho a la reducción (esto es, la deuda anterior a una determinada fecha límite) que aquellos dos países debían a los miembros del Club de París 17/.

115. Estos acuerdos -que los acreedores han calificado de excepcionales- constituyen un gran progreso en la estrategia internacional de la deuda al introducir el principio de la reducción de la deuda oficial de los países de renta media y aplicar la reducción a toda la masa de deuda oficial pendiente. Por último, la cuantía de la deuda cancelada -unos 24.000 millones de dólares en virtud de los dos acuerdos- es extraordinariamente grande. En efecto, equivale a más del doble del monto total de las deudas por concepto de AOD canceladas por los países de la OCDE en los últimos 13 años. Es de esperar que no se olviden las necesidades de reducción de la deuda de otros países de renta media para los que la carga de la deuda bilateral oficial es excesivamente gravosa.

c) Deuda multilateral

116. Para muchos países en desarrollo, en especial los de renta baja, la deuda multilateral representa una parte importante de su deuda total. El servicio de esa deuda, cada día mayor, ha contribuido a la fuerte disminución de las transferencias financieras netas de las instituciones financieras multilaterales (IFM) con las que varios países deudores han acumulado retrasos considerables. Parte de ese problema se presenta en particular con las instituciones de Bretton Woods.

117. Las IFM han adoptado algunas medidas para aliviar la carga representada por el servicio de la deuda y ayudar de ese modo a impedir la mora respecto de la deuda multilateral. En 1988 el Banco Mundial decidió reservar el 10% de las amortizaciones a la Asociación Internacional de Fomento para ayudar a los países que reunían los requisitos exigidos por la Asociación a pagar sus intereses respecto de la deuda que tenían con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (que se había contraído a los tipos de mercado); algunos países donantes proporcionaron recursos adicionales para ese fin. El FMI ha establecido el Servicio de Ajuste Estructural y el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural para proporcionar a los países de renta baja asistencia en condiciones favorables para sus balanzas de pagos.

118. Sin embargo, el Fondo ha tenido que adoptar otras medidas para resolver el problema de los atrasos ya existentes. En virtud del "enfoque de colaboración intensificada" el Fondo movilizó recursos adicionales de sus miembros desarrollados mediante grupos de apoyo para ayudar a los países en desarrollo endeudados que se encontraban en mora con el Fondo y que estaban dispuestos a adoptar medidas reparadoras. El éxito de esos grupos de apoyo fue limitado, ya que sólo dos países (Guyana y Honduras) pagaron los atrasos que tenían con el FMI sobre la base de esa solución. En 1990 el FMI adoptó el criterio de los "derechos" en virtud del cual un país miembro con atrasos masivos y constantes podía obtener "derechos" -sobre la base de unos resultados sostenidos durante un programa plurianual de "acumulación de derechos" supervisado por el FMI- respecto de la financiación futura hasta el equivalente de los atrasos que tenía al principio del programa. El sistema de los "derechos" constituye un gran progreso en la forma de abordar el problema de la deuda multilateral, porque permite reescalonar indirectamente los atrasos de esa deuda, que en principio no es reescalable. Sin embargo, la aplicación de ese programa, que también requiere financiación a medio plazo de un grupo de apoyo, ha resultado ser muy engorrosa y exigir mucho tiempo. Hasta la fecha sólo Zambia y el Perú se han beneficiado de él. Entre los problemas con que se ha tropezado figura la ausencia de un sistema que permita resolver los atrasos contraídos con el Banco Mundial, así como la carga financiera resultante de las obligaciones del servicio de la deuda con el FMI que vencían durante el período de ejecución del programa (como los pagos por intereses correspondientes a atrasos congelados)

119. La cuestión de los atrasos con las IFM es un aspecto del problema global de la deuda que conviene seguir abordando con espíritu cooperativo y un enfoque orientado al crecimiento. A ese respecto las prioridades son el aumento sustancial de las transferencias netas de las IFM, el aumento de la eficacia del enfoque basado en los "derechos", con una movilización más rápida de los recursos por parte de los grupos de apoyo y la urgente aplicación de

las medidas recomendadas por la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Entre esas medidas podría figurar el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos existentes, como los sistemas de subvención de intereses o de refinanciación financiados con los reembolsos hechos a las propias instituciones o con fondos difuciaris especiales 18/. En particular, el sistema de subvenciones del Banco Mundial para el pago de los intereses necesitará recursos adicionales para cubrir no sólo todos los intereses pagaderos por los países con derecho a beneficiarse del mismo, sino también la refinanciación en condiciones favorables de los reembolsos del principal al BIRF. Además, el Banco Africano de Desarrollo podría estudiar la posibilidad de establecer un programa similar de subvención de los intereses.

2. Recursos financieros exteriores para el desarrollo

a) Tendencias recientes

120. En el decenio de 1980 se produjeron cambios de gran alcance en el volumen y la estructura de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo, así como profundas modificaciones en las políticas de los acreedores oficiales y privados 19/. Tras importantes disminuciones de 1982 a 1987, y pese a que desde entonces se produjo una cierta recuperación, en 1990, en términos reales, las corrientes netas de recursos exteriores con destino a los países en desarrollo fueron aproximadamente un 40% inferiores a las registradas en 1981 (véase el cuadro I-1 del anexo). Esta disminución fue acompañada de pagos de intereses constantemente altos, que provocaron la contracción de las transferencias financieras netas y la aparición de transferencias netas negativas en muchos países deudores, en especial los países de renta media sumamente endeudados. Como se indica en el cuadro I-2 del anexo, en conjunto los países en desarrollo importadores de capital experimentaron un cambio de signo sin precedentes de las transferencias netas, que en promedio fueron de unos 20.000 millones de dólares al año durante el período de 1983-90 20/. Si parte de esta suma es atribuible a las economías recientemente excedentarias de Asia (Hong Kong, República de Corea, Singapur y la Provincia china de Taiwán) el grueso corresponde a países que, por su nivel de renta relativamente bajo, no podían permitirse transferir recursos al extranjero. Este difundido fenómeno representa claramente una inversión de la relación que había entre la financiación exterior y el crecimiento, en la que las transferencias netas positivas hacían que la inversión se situara a niveles superiores a los que se habría alcanzado gracias al volumen de ahorro interno por sí solo.

121. La pérdida de recursos provocada por las variaciones del nivel de las transferencias netas ha exigido un ajuste considerable de las balanzas comerciales. Han aumentado considerablemente los volúmenes de exportación, sobre todo en los países de renta media, pero debido a la magnitud y el ritmo del ajuste necesario ha sido imposible no reducir drásticamente las importaciones. En muchos países sumamente endeudados el ajuste a las grandes variaciones de las transferencias netas se ha visto dificultado aún más por la fuerte caída de los precios de los productos primarios. El consiguiente deterioro de la relación de intercambio ha venido a incrementar el costo real de atender el servicio de la deuda.

122. Otro cambio fundamental de la financiación del desarrollo fue la rápida disminución de las corrientes privadas y el aumento simultáneo de la parte que las corrientes oficiales representan dentro del total. Para 1990 esa parte, que en 1981 era de un tercio, se había elevado a algo más de la mitad de las corrientes totales. Con todo, en valor absoluto, las corrientes oficiales de financiación se estancaron prácticamente en términos reales durante el decenio pasado.

123. La rápida disminución de los préstamos de la banca comercial en respuesta a la crisis de la deuda fue la causa más importante de la contracción general de las corrientes de financiación destinadas a los países en desarrollo y de las grandes transferencias netas negativas. Desde 1982, en promedio, los acreedores bancarios recibieron de los países en desarrollo una transferencia neta de 26.000 millones de dólares al año, la mayor parte de los cuales procedían de América Latina. En 1989 y 1990 los préstamos bancarios netos se recuperaron algo, fundamentalmente como resultado del aumento de los préstamos a los países de Asia, los préstamos concertados conforme al plan Brady y algunos préstamos espontáneos a unos pocos países sumamente endeudados. Las corrientes netas de créditos a la exportación también se contrajeron mucho durante el decenio. Tras varios años consecutivos de corrientes negativas, los créditos a la exportación volvieron a un nivel positivo en 1989-1990, en gran parte debido a los aumentos de los créditos a corto plazo. A raíz de la gran baja de mediados del decenio de 1980, la inversión extranjera directa (IED) registró un fuerte aumento desde 1987, aunque en el caso de muchos países altamente endeudados este aumento no correspondió a las esperanzas.

124. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha seguido constituyendo el grueso de la financiación del desarrollo y en 1990 representó aproximadamente el 40% de las corrientes netas totales. En consecuencia, ha sido motivo de preocupación el que las corrientes en condiciones favorables se estancasen prácticamente, en términos reales, durante el decenio de 1980. El grueso de la AOD (aproximadamente el 90% durante los últimos años) proviene de los países miembros del CAD. Las corrientes procedentes de esos países entre 1982 y 1990 subieron a un ritmo anual de alrededor del 3% en términos reales, aumento aproximadamente igual al crecimiento de su PNB y que apenas bastó para contrarrestar la disminución de la ayuda de los países de la OPEP y de los países de la Europa oriental. Así pues, la ayuda de los países del CAD -medida por la relación entre la AOD y el PNB- no ha mejorado en el último decenio, ya que ha permanecido casi constante a un nivel del 0,33%.

125. La contribución directa aportada por las instituciones de Bretton Woods a la satisfacción de las necesidades financieras de los países en desarrollo ha sido decepcionante. Las transferencias netas del FMI a los países en desarrollo han pasado a ser en su mayor parte negativas, representando en promedio algo más de 5.000 millones de dólares al año durante el período 1985-1990. Al mismo tiempo, las transferencias netas del Banco Mundial (BIRF y AIF) disminuyeron constantemente de un nivel de 4.400 millones de dólares en 1985 a 400 millones en 1990, mientras que las transferencias netas del BIRF pasaron a ser negativas en 1987 y en 1990 llegaron a -4.000 millones. Así pues, las transferencias de las instituciones financieras multilaterales han disminuido considerablemente, al igual que las de fuentes privadas, en vez de servir para amortiguar los efectos adversos de estas últimas.

126. Esas tendencias mundiales repercutieron de manera desigual sobre las distintas regiones. El cambio de las transferencias netas y el ajuste exterior correspondiente han sido particularmente pronunciados en América Latina. En 1982-1990, la región tuvo unas transferencias netas negativas equivalentes a 25.000 millones de dólares al año, mientras que de 1973 a 1981 habían tenido unas transferencias positivas que en promedio ascendían a 12.000 millones de dólares al año. En la región del Africa al sur del Sáhara, pese a los enormes esfuerzos y a las iniciativas especiales de los donantes por movilizar recursos adicionales en vista de la situación económica de la región, las corrientes netas de recursos se han estancado en términos reales desde 1985 a niveles muy inferiores al máximo alcanzado en 1982. Las transferencias netas agregadas siguieron siendo positivas, aunque menores. En Asia la situación financiera se ha hecho cada vez más compleja y variada. Las economías recién industrializadas han transferido recursos al extranjero, como resultado de su creciente madurez económica resultante de los buenos resultados que obtuvieron en materia de comercio y ahorro. Varios países del sudeste de Asia redujeron espontáneamente la medida en que recurrían a la financiación exterior, como consecuencia del aumento de su capacidad de exportación y de su prudente política de obtención de préstamos. En cambio, la India y China pasaron a absorber un gran volumen de financiación exterior, particularmente privada, durante gran parte del decenio.

127. Estos cambios del nivel y la composición de las corrientes financieras estuvieron indisolublemente unidos al desenvolvimiento de la crisis de la deuda. Desde 1982 hubo una interacción cada vez más estrecha entre la disponibilidad de financiación exterior y las dificultades del servicio de la deuda experimentadas por los países en desarrollo, especialmente los que dependían en gran medida de las corrientes privadas. La disminución inicial de las corrientes financieras netas exacerbó los problemas del servicio de la deuda, los cuales, a su vez, desalentaron las nuevas entradas de recursos. La crisis de la deuda también tuvo consecuencias adversas para la financiación oficial del desarrollo. Los países que, a causa de sus graves problemas de deuda, se vieron forzados a incurrir en atrasos en sus pagos a las instituciones financieras multilaterales se vieron en la imposibilidad de obtener nuevos préstamos de esas instituciones. Cierta número de donantes aplicaron la misma norma a los países que habían incurrido en atrasos en los pagos por concepto de su deuda bilateral. Lo que es más importante, el empeoramiento de las condiciones económicas existentes en muchos países de renta media sumamente endeudados, así como las demoras en las negociaciones de préstamos concedidos en función de las políticas macroeconómicas aplicables, repercutieron negativamente en el volumen de las corrientes multilaterales en condiciones comerciales. Con todo, las repercusiones negativas de la crisis de la deuda sobre las corrientes financieras se vieron un tanto atenuadas por los esfuerzos realizados por el Banco Mundial y el FMI para obtener más fondos, particularmente para los países africanos del sur del Sáhara abrumados por la deuda.

128. La huida de capitales fue otro factor que repercutió negativamente en la disponibilidad de recursos exteriores durante el decenio de 1980. Aunque parece que la huida de capitales ha disminuido considerablemente en los últimos años, constituye una manifestación de trastornos financieros que también en este caso está íntimamente vinculada a las dificultades del

servicio de la deuda experimentadas por los países en desarrollo. Así pues, es poco probable que la huida de capitales se invierta de manera apreciable hasta que se halle una solución duradera a la crisis de la deuda.

129. La crisis de la deuda explica otros dos importantes rasgos que caracterizaron la financiación del desarrollo en el decenio de 1980: el reescalonomiento de la deuda y los préstamos para el ajuste. La extensión del problema de la deuda era tal que el reescalonomiento de la deuda, que había sido un mecanismo aplicado en casos aislados para superar un problema de falta temporal de liquidez, pasó a ser una característica sólidamente establecida del sistema financiero internacional. Durante el período 1987-1990 el reescalonomiento de la deuda proporcionó un alivio en efectivo de 36.000 millones de dólares al año, por término medio, cifra algo superior a los pagos del servicio de la deuda efectuados por todos los países en desarrollo que recientemente han tenido dificultades para atender al servicio de su deuda.

130. Al mismo tiempo, los préstamos para programas de ajuste crecieron considerablemente, en tanto que la concesión de financiación exterior, incluidos los reescalonomientos de la deuda, se supeditaron en una proporción cada vez mayor al comportamiento macroeconómico de los países receptores y a la realización de reformas estructurales por esos países. En la evolución de los préstamos para el ajuste y en el correspondiente diálogo sobre la política general han surgido varias cuestiones fundamentales concernientes al alcance de ese diálogo y a las condiciones necesarias para su éxito. Mediante el proceso de préstamos para el ajuste y su vinculación con los reescalonomientos de la deuda, el FMI y el Banco Mundial se convirtieron en la piedra angular del sistema de financiación del desarrollo, y la asistencia financiera no destinada a proyectos desempeñó una función cada vez más importante tanto en las actividades bilaterales como en las multilaterales.

131. Generalmente se reconoce que en muchos países en desarrollo es preciso proceder a profundas medidas de ajuste y reforma para restablecer el crecimiento y emprender un proceso de desarrollo sostenible, en particular promoviendo un sector de exportación enérgico y competitivo. Sin embargo, los progresos logrados en el ajuste y el restablecimiento del crecimiento han variado mucho de un país a otro. Muchos países que han aplicado programas de ajuste estructural han conseguido reducir la inflación y los déficit externos a costa de una reducción de la inversión y el crecimiento. Los programas de ajuste también han tenido repercusiones sociales negativas en varios países, como resultado de la recesión económica y de las reducciones de los gastos sociales del Estado. Se han expresado distintas opiniones en cuanto al tipo de políticas y medios de conseguir el cambio estructural y en cuanto a su ritmo de aplicación. También se ha dicho que es preciso prestar especial atención al entorno económico y social concreto con que se enfrenta cada país y a la interacción de las medidas destinadas a lograr la reforma a largo plazo y los equilibrios macroeconómicos a corto plazo 21/.

132. La interconexión entre los préstamos para ajuste del Banco Mundial y los servicios financieros del FMI han dado lugar a un fuerte aumento de la condicionalidad cruzada informal, especialmente en los países de renta baja en que ambas instituciones utilizan en sus programas las mismas variables económicas. Esta práctica ha suscitado preocupación ante la posibilidad de que

se ejerzan presiones concertadas sobre los países prestatarios y de que surja una especie de "cartelización" entre los prestamistas. También se ha expresado el temor de que vaya aumentando el control del Fondo sobre los préstamos del Banco, lo que podría provocar demoras innecesarias en el apoyo financiero.

b) Las necesidades de financiación en el decenio de 1990

133. Durante el decenio de 1990, el sistema de la cooperación financiera internacional tendrá que hacer frente a una serie de dificultades mayores. Una de las prioridades será respaldar los esfuerzos por restablecer el crecimiento y la estabilidad macroeconómica en los países en desarrollo afligidos por una fuerte acumulación de deuda. Este objetivo exigirá reformas de las políticas económicas y una mayor movilización de los recursos interiores en los países abrumados por la deuda, así como el restablecimiento de las transferencias financieras netas positivas. En los próximos años, es probable que esos países no estén en condiciones de financiar con su solo ahorro interior las mayores inversiones necesarias para reanudar el crecimiento sostenido. En consecuencia, un ajuste que persiga el crecimiento exigirá un nivel mucho mayor de financiación exterior. Al mismo tiempo, no deberían ignorarse las necesidades de capital exterior de los países en desarrollo que pudieron evitar la crisis de la deuda. Además, es preciso hacer esfuerzos especiales por corregir las pérdidas registradas en el decenio de 1980 en esferas de importancia decisiva como la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura, así como proporcionar financiación exterior suficiente para medidas de conservación del medio ambiente. Recientemente la cooperación financiera internacional se ha visto enfrentada a una nueva serie de importantes tareas: responder a las necesidades de financiación de los países más gravemente afectados por la crisis del Golfo; y contribuir a financiar las necesidades de capital exterior de los países de la Europa oriental que están efectuando reformas, de manera que sea compatible con un mayor apoyo financiero a los países en desarrollo.

i) Repercusiones de la reciente crisis del Golfo

134. El conflicto del Golfo tuvo repercusiones económicas mundiales y otras específicas para los países en desarrollo. La crisis, sobre todo el período de altos precios del petróleo, ha repercutido adversamente en el crecimiento mundial y, por ende, en el crecimiento de los países en desarrollo. Los efectos de la destrucción física del Iraq y Kuwait se harán sentir durante generaciones. Las necesidades de reconstrucción de los países del Golfo requerirán un esfuerzo concertado por parte de todos los países de la región en el marco de actividades de cooperación económica que fomenten el comercio y otras interconexiones económicas, en particular proyectos multinacionales en sectores como los transportes, el agua, la energía y el medio ambiente. Este método recibió un fuerte impulso político en la Reunión Económica en la Cumbre de Londres celebrada en julio de 1991. Hay o debería haber fuentes de financiación en la propia región, donde el ahorro nacional ha solido ser superior a las necesidades internas y también gracias a la progresiva reducción de los gastos militares resultante de la reducción de las tensiones. Además, sería indispensable contar con financiación bilateral y multilateral exterior.

135. Muchos países en desarrollo no pertenecientes a la región del Golfo también se vieron afectados por el conflicto, algunos de ellos mucho, debido al efecto combinado de la subida del costo de las importaciones de petróleo, la reducción de las remesas de los trabajadores y de los ingresos del turismo, el costo del reasentamiento de los trabajadores repatriados y la pérdida de mercados de exportación. El volumen agregado de estos efectos en los países afectados se ha estimado en 22.000 millones de dólares para 1990 y 1991 22/. Es indudable que las repercusiones adversas de la crisis del Golfo se harán sentir en muchos de estos países durante muchos años. No cabe duda de que los propios países afectados tendrán que reforzar sus medidas internas para adaptarse a esos costos. La comunidad internacional ha respondido con prontitud a estas necesidades, pero es preciso movilizar más recursos externos, de manera que a mediano plazo se pueda indemnizar de manera adecuada a todos los países afectados por los costos que han sufragado 23/. Estos recursos deberían inscribirse en un marco multilateral y basarse en criterios estrictamente económicos.

ii) Las repercusiones de las reformas ejecutadas en la Europa oriental

136. La reestructuración social y económica de los países de la Europa oriental y de la Unión Soviética, así como su progresiva integración en la economía mundial, exigirán nuevos flujos de recursos financieros en monedas convertibles y en una escala sin precedentes. El volumen y el calendario de las necesidades de financiación dependerán naturalmente del alcance, la secuencia y el ritmo de las reformas, así como de los esfuerzos internos por mantener una elevada propensión al ahorro ante las fuertes presiones para que aumente el consumo. Estos acontecimientos históricos han planteado dos importantes cuestiones a la comunidad internacional: cómo integrar a los países de la Europa oriental en el sistema financiero internacional sin ejercer presiones sobre el sistema o ejerciendo una presión mínima; y cómo satisfacer sus necesidades de capital enormes y cada vez mayores sin desviar recursos que se destinaban a los países en desarrollo.

137. La primera cuestión guarda relación con la cuestión más general de la suficiencia del ahorro mundial. Recientemente se ha expresado la preocupación de que los países desarrollados no serán lo suficientemente propensos al ahorro para satisfacer las nuevas demandas de financiación de los países de la Europa oriental, el Oriente Medio y otras partes del mundo, sin ejercer presiones sobre las tasas de interés, y sin exacerbar las dificultades financieras de los países en desarrollo endeudados. Con todo, parecería que el temor de que el ahorro mundial se vaya haciendo cada vez más escaso es infundado. Por una parte, hay grandes posibilidades de reducir los gastos militares, pues los motivos para efectuar esos gastos están desapareciendo rápidamente al haber finalizado la guerra fría. Por otra parte, el costo de los bienes de inversión ha disminuido rápidamente gracias a los rápidos avances técnicos. Además, en realidad la evolución del ahorro de los hogares no está empeorando, pese a algunos indicios que podrían hacer pensar lo contrario.

138. Aparte de eso, cuándo, como sucede frecuentemente, el nivel de la demanda mundial es insuficiente para utilizar íntegramente la capacidad productiva mundial, se puede acelerar la inversión sin que los poderes ni el

Estado ni los hogares tengan que reducir primero su consumo, ya que la propia inversión generará el ahorro necesario al crear ingresos adicionales. Por consiguiente, es más importante centrarse en los factores que actualmente limitan la inversión y hacen que suban las tasas de interés, en particular la organización del sistema financiero y su impacto en la oferta de financiación y en su costo.

139. En la actualidad, tanto las instituciones financieras como los gobiernos se enfrentan con el reto de superar las deficiencias estructurales del sistema financiero internacional. No obstante, entretanto, hay tensiones y presiones que es probable que impidan que se utilice plenamente la capacidad productiva mundial por algún tiempo. Hasta que se consiga, lo que limitará el desarrollo de la financiación no será la oferta de recursos reales, sino la capacidad institucional para generar fondos. Una forma de resolver el problema consiste en efectuar nuevas asignaciones de DEG vinculándolas a la financiación del desarrollo. Recientemente el Japón propuso una nueva asignación de DEG por un total de 20.000 millones de dólares durante diez años, que los países desarrollados aportarían al FMI para préstamos a los países en desarrollo. Esta propuesta merece seria consideración 24/.

140. Pasando a la segunda cuestión, es probable que las repercusiones de las reformas realizadas en los países de la Europa oriental en las corrientes financieras hacia los países en desarrollo difieran considerablemente según el carácter de esas corrientes, básicamente según que sean oficiales o privadas. En el caso de las corrientes privadas, como los préstamos de la banca comercial y la inversión extranjera directa, las consideraciones relacionadas con la oferta desempeñan un papel secundario, ya que tanto los bancos como los inversionistas extranjeros suelen tener fácil acceso a los mercados internacionales de capitales para financiar sus operaciones. En todo caso, recientemente los bancos comerciales se han mostrado reacios a aumentar los riesgos en muchos países de la región, en vista de los problemas de servicio de la deuda de esos países y de otras dificultades con que tropiezan para transformar su economía. Asimismo, las corrientes de inversión extranjera directa -aunque han aumentado en forma espectacular- son y seguirán siendo durante algún tiempo relativamente pequeñas, a pesar de las grandes posibilidades que ofrecen esos países.

141. En tales circunstancias es probable que los prestamistas oficiales, tanto bilaterales como multilaterales, tengan que cumplir una función primordial para asegurar que se disponga de financiación exterior suficiente a mediano y corto plazo. Los gobiernos de los países de la OCDE ya han dado una respuesta significativa a las peticiones de ayuda financiera de los países que llevan a cabo reformas. De mediados de 1989 a mediados de 1991 los compromisos financieros contraídos por los países e instituciones multilaterales de la OCDE en favor de los países de la Europa oriental (excluida la URSS) ascendieron a 31.000 millones de dólares. De esta suma, unos 8.000 millones de dólares fueron donaciones, además de 16.500 millones de dólares en concepto de reducción de la deuda oficial bilateral concedidos a Polonia por el Club de París.

142. En el caso de las corrientes oficiales, las limitaciones de la oferta son de importancia decisiva, sobre todo por lo que se refiere a la AOD bilateral que depende de consignaciones presupuestarias anuales. No es, pues,

sorprendente que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se haya discutido mucho la medida en que la asistencia bilateral en condiciones no comerciales a los países que llevan a cabo reformas podría desviar los recursos antes encaminados hacia los países tradicionalmente beneficiarios de ayuda, que ya tropiezan con el problema del estancamiento de la AOD y la gran reducción de las corrientes de recursos privados.

La preocupación por esa cuestión ha hecho que los países miembros del CAD asegurarán en repetidas ocasiones que el apoyo a la Europa oriental no disminuirá su determinación de conceder alta prioridad a su cooperación con el tercer mundo en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, "algunos Ministros prevén la posibilidad de recurrir también, dentro de esos programas de asistencia, a los fondos de ayuda oficial al desarrollo, aunque manteniendo al mismo tiempo las corrientes de ayuda oficial al desarrollo a los receptores tradicionales de esta ayuda" 25/.

143. Sin embargo, ya se han hecho algunas excepciones, aunque pequeñas, al principio de la adicionalidad 26/. Se reconoce ampliamente que, por lo menos a corto plazo, existe el peligro de que se produzca una desviación de fondos de los presupuestos de ayuda para el desarrollo, especialmente en los países donantes donde la situación presupuestaria es particularmente difícil. Hay que hacer todo lo posible por evitar que el suministro de fondos adicionales en condiciones favorables a los países de la Europa oriental se haga a expensas de los actuales niveles de AOD o de su "crecimiento". Se podría garantizar una verdadera adicionalidad procediendo a una vigilancia y coordinación cuidadosas a nivel multilateral. Habría que estimar las corrientes adicionales necesarias para evaluar los posibles déficit. No obstante, una vez haya terminado la fase crítica inicial de las reformas, es probable que la ayuda bilateral de los países de la OCDE adopte cada vez más la forma de asistencia técnica en vez de apoyo financiero, y es de esperar que la mayor parte de las corrientes de recursos externos con destino a la Europa oriental sean corrientes en condiciones ordinarias, como ocurre con los países en desarrollo con un nivel de renta parecido. Sin embargo, existe el peligro de que el período de transición en que será necesario que los países de la OCDE presten un apoyo considerable en condiciones favorables sea más prolongado de lo que se prevé actualmente.

144. Con respecto a las corrientes multilaterales, la cuestión que se plantea es la de determinar si un programa masivo de préstamos a los países de la Europa oriental se podría encajar dentro de los límites actuales de crédito de las instituciones multilaterales, sin "desalojar" la asistencia financiera proyectada a los países en desarrollo miembros. A corto plazo, el Banco Mundial tiene un cierto margen para aumentar la cifra total de sus préstamos con los recursos de que dispone. Sin embargo, puede que pronto haya que proceder a una ampliación de su capital ordinario para que pueda hacer frente al gran incremento de las necesidades de financiación de un número mayor de miembros, en especial cuando la URSS pase a ser miembro de pleno derecho. No obstante, en tal supuesto la mayoría de las contribuciones de la OCDE al aumento de capital del Banco adoptarían la forma de capital exigible, es decir, garantías en lugar de efectivo. Estas garantías permitirían al Banco incrementar sus empréstitos en los mercados internacionales de capitales donde, a diferencia de la ayuda exterior, las limitaciones de la oferta son mucho menos importantes. En el caso del FMI estas consideraciones justifican una rápida ratificación del aumento de las cuotas conforme a la novena revisión general, así como un pronto inicio de la décima revisión.

145. Uno de los aspectos más importantes de los cambios que se han producido en los países de la Europa oriental han sido las repercusiones que han tenido en la asistencia oficial para el desarrollo que esos países proporcionaban a los países en desarrollo. En la actualidad esa ayuda se ha reducido de manera espectacular o ha desaparecido. Además, la considerable asistencia económica proporcionada en forma de cuantiosas subvenciones comerciales implícitas ha desaparecido prácticamente. Varios países en desarrollo se han visto perjudicados por esta evolución de los acontecimientos. Tal como recomendó recientemente el Comité de Planificación del Desarrollo, la comunidad internacional debería considerar urgentemente la posibilidad de adoptar programas especiales de asistencia para los países en desarrollo que experimentan graves problemas de ajuste como consecuencia de las reformas acaecidas en la Europa oriental 27/.

iii) La suficiencia de la financiación oficial para el desarrollo

146. En vista de la creciente demanda de cooperación financiera internacional, se plantean cuestiones fundamentales respecto de la suficiencia de la oferta de financiación oficial para el desarrollo. Las corrientes oficiales tendrán que seguir siendo el principal componente de la financiación para el desarrollo en el decenio de 1990, ya que es poco probable que se produzca una vuelta sustancial de capital privado a los países en desarrollo, sobre todo en vista de la forma en que se espera se comporten los bancos comerciales. Pero las perspectivas de la financiación oficial son sombrías, sobre todo en el caso de la AOD. La proporción de recursos presupuestarios que los países del CAD dedican a la ayuda no es muy grande. En los últimos años la ayuda oficial ha representado aproximadamente el 1,3% de los gastos de la administración central de esos países y la mitad en el caso de los Estados Unidos. Se espera que la AOD de los países del CAD aumente en el mejor de los casos en un 2% en términos reales durante los cinco años próximos, en vista de las sombrías perspectivas del presupuesto de ayuda de los Estados Unidos (que ha bajado al 0,15% del PNB) y a pesar del considerable aumento que se espera del volumen de la ayuda del Japón y de Francia. Así pues, a juzgar por los indicios actuales, es probable que la relación global entre la AOD y el PNB de los países del CAD siga siendo del 0,33%, es decir, menos de la mitad del objetivo internacionalmente acordado del 0,7%. Las perspectivas para la ayuda procedente de los donantes no pertenecientes al CAD, sobre todo los países de la Europa oriental y la OPEP (que en 1989 seguía representando algo más del 10% de la AOD mundial) son aún más sombrías en vista de los acontecimientos recientes.

147. Las perspectivas de la asistencia multilateral en condiciones favorables son igualmente malas. La cantidad recientemente acordada para la novena reposición de recursos de la AIF no representa un aumento en valores reales respecto de la octava reposición. Pero la agravación de la crisis de la deuda, la caída de los precios de los productos básicos y la urgente necesidad de introducir nuevos ajustes han hecho aumentar considerablemente las necesidades de los países receptores. Al mismo tiempo, con recursos que no han aumentado la AIF debe satisfacer también las necesidades de varios países de renta baja del Africa al sur del Sáhara, como Nigeria, recientemente habitados, y de varios países de renta medio baja de América Latina y Asia, que han registrado agudas disminuciones de la renta por habitante.

Se necesitan esfuerzos urgentes y enérgicos para evitar que el apoyo que se preste a los nuevos países receptores en condiciones favorables se conceda a expensas de los países de renta baja que ya dependen mucho de los recursos de la AIF.

148. Sin embargo, hay varios aspectos positivos en este panorama por lo general sombrío de la AOD. En el Cuarto Convenio de Lomé se prevé un aumento considerable de los recursos en comparación con los previstos en el Tercer Convenio. También es alentador observar que en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados los donantes se comprometieron a aumentar en forma sustancial y significativa las corrientes de recursos a los países menos adelantados y a tal fin adoptaron distintos compromisos, entre ellos el de tratar de alcanzar con más rapidez el objetivo del 0,15% y el de incluir el nuevo objetivo del 0,20% del PNB a los países menos adelantados por concepto de AOD. Además, conforme a la reciente prórroga del Programa Especial de Asistencia a los países de bajos ingresos de Africa al sur del Sáhara, los donantes bilaterales han prometido 8.000 millones de dólares en cofinanciación, lo que representa un gran aumento respecto de los compromisos anteriores.

149. Una dimensión claramente positiva de los cambios que se han producido en la Europa oriental es el final de la guerra fría. Esta debería producir un "dividendo de la paz" esto es, una reducción de los gastos en armamentos como resultado de la relajación de las tensiones entre el Este y el Oeste, el cual se podría utilizar, por lo menos en parte, para el desarrollo. La AOD de los países de la OCDE sólo equivale al 5% de sus gastos militares. Si esos gastos se redujeran del 2 al 4% anual durante el decenio de 1990, para 1995 habrían generado un ahorro de 200.000 millones de dólares al año. Si el 25% de este ahorro se destinara a ayuda, se conseguiría duplicar la ayuda del CAD, que de este modo se acercaría a la meta del 0,7% del PNB de los donantes 28/.

150. La evaluación de la suficiencia en el futuro de los recursos multilaterales en condiciones ordinarias es una tarea difícil, pues son cada vez más complementarios de las corrientes privadas y de las operaciones de reducción de la deuda. La principal cuestión a este respecto es en qué medida los préstamos de las instituciones financieras multilaterales a los países de renta media altamente endeudados podrán aumentar sin proceder a otra reducción considerable de la deuda adeudada a los bancos comerciales y los acreedores bilaterales y sin poner en peligro la capacidad de esas instituciones para proporcionar financiación suficiente a otros prestatarios sin comprometer su solvencia.

151. Con la aplicación del Plan Brady, las instituciones de Bretton Woods están cumpliendo una función cada vez más importante en el robustecimiento de la estrategia de la deuda. A este respecto, se ha expresado preocupación ante la distribución poco equitativa de la carga entre el sector oficial y los bancos comerciales. No obstante, cabe sostener que los préstamos bancarios en gran escala del decenio de 1970 fueron una aberración histórica y que lo que está sucediendo actualmente es no sólo una transferencia de los riesgos del sector privado al sector oficial sino también, cosa más importante, una transferencia de tareas. La renuencia de los mercados de capitales a otorgar préstamos a los países altamente endeudados puede considerarse también como un desfallecimiento temporal del mercado, que hace aún más justificado el aumento del papel de las corrientes oficiales hasta que se restablezca la solvencia.

Las instituciones multilaterales tienen el deber especial, que los prestamistas privados no tienen, de ayudar a los países en desarrollo a restaurar el crecimiento y la viabilidad financiera. El problema reside en encontrar el equilibrio adecuado entre el aumento de los riesgos de los acreedores oficiales y las pérdidas que sufren los acreedores privados. Ese equilibrio contribuiría tanto a un aumento considerable de la solvencia de esos países como a la preservación de la solvencia de las instituciones financieras multilaterales.

152. Una cuestión conexas es la de cómo podría el FMI cumplir un papel importante en la reducción, en lugar del aumento, de las transferencias netas negativas de los países en desarrollo en general. La cuestión decisiva es decidir si el FMI debe retirarles recursos a los países prestatarios antes de que se termine el proceso de ajuste exterior con crecimiento. El carácter rotatorio de los recursos del Fondo debe respetarse, pero el período que ha de abarcar la rotación de esos recursos debería depender del problema más amplio de los desequilibrios estructurales y persistentes con que se enfrentan los países miembros.

153. Si el volumen de transferencias financieras netas de fuentes oficiales no es suficiente, es probable que persista el actual patrón de financiación para casos excepcionales. Los países altamente endeudados se verían primero obligados a acumular atrasos para financiar sus déficit por cuenta corriente y después tendrían que tratar de reescalonar esos atrasos, postergándose así por varios años más el restablecimiento de relaciones ordenadas entre deudores y acreedores.

iv) Eficacia de la ayuda

154. La escasez de fondos para ayuda ha hecho que se centre la atención en la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda y de destinar una parte mayor de las corrientes de ayuda a tareas prioritarias, como el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

155. Hay factores que influyen en la eficacia de la ayuda tanto en los países receptores como en los donantes. Por lo que a los receptores se refiere, las deficiencias por lo que hace a proporcionar un entorno de políticas económicas estables que fomente la inversión a largo plazo y aumente su eficiencia han mermado la eficacia de la utilización de la ayuda. Además varios países no han conseguido garantizar una buena gestión, la cual supone un servicio público eficiente, un marco jurídico seguro para hacer respetar los contratos y una administración que responda de su gestión ante los ciudadanos.

156. Por el lado de los donantes, los factores que entorpecen la eficacia de la ayuda incluyen deficiencias en el proceso de coordinación, la vinculación de la ayuda y la importancia que se da en algunos casos a objetivos que no guardan relación con la verdadera promoción del desarrollo a largo plazo. Además, en varios casos la ayuda proporcionada en forma de asistencia técnica -que representa una cuarta parte de la AOD total concedida por los países miembros del CAD- no contribuyó adecuadamente al desarrollo de la capacidad ni al desarrollo institucional de los países receptores.

157. Se ha hecho un esfuerzo por coordinar la ayuda procedente de los donantes bilaterales y multilaterales con mecanismos de grupos consultivos y mesas redondas. No obstante, en esta esfera persisten problemas que debilitan el proceso de coordinación de la ayuda y exigen medidas correctoras 29/. En primer lugar, es preciso que el proceso de coordinación se base en estrategias de desarrollo mejor formuladas para un período más largo. En segundo lugar, habría que reforzar el papel que desempeñan los países receptores en ese proceso. En tercer lugar, los programas de asistencia para el desarrollo y las prácticas de los organismos donantes deberían orientarse efectivamente a hacer que mejoren las capacidades institucionales y de gestión de los países receptores. Cuarto, las actividades de seguimiento y de supervisión conjunta también deberían mejorarse.

158. También es indispensable enfocar con un criterio integrado el alivio de la deuda y las actividades de ayuda. Esto exige una mayor coordinación entre el Club de París y los grupos de donantes. Es apremiante que así se haga porque desde la adopción del Acuerdo de Toronto el Club de París está facultado para proporcionar asistencia en condiciones favorables. Se han hecho varias propuestas para coordinar las actividades fragmentadas y engorrosas del Club de París con las de los grupos consultivos o las mesas redondas que se ocupan de los países de renta baja, de manera que las necesidades de alivio de la deuda y de corrientes nuevas se puedan evaluar en forma global. Estas propuestas merecen ser seriamente estudiadas 30/.

159. También se ha prestado cada vez más atención a las reformas de las políticas de ayuda para respaldar enérgicamente las estrategias de reducción de la pobreza 31/. Estas estrategias comprenderían medidas para aumentar las oportunidades de obtención de ingresos de los pobres, mejorar el desarrollo de los recursos humanos (sobre todo aumentando los fondos que se asignan a los sectores sociales, como educación, salud y nutrición) y para proporcionar redes de seguridad a los grupos vulnerables de la población. La aplicación de esas medidas requeriría a su vez que se modificara la composición sectorial y la asignación por países de la ayuda, que se proporcionara más financiación para cubrir los gastos locales y periódicos y que se desvinculara la ayuda.

160. Los donantes insisten cada vez más en la necesidad de un desarrollo participativo en los países en desarrollo, concepto que supone fomentar un crecimiento económico de base amplia y la justicia, proteger los derechos humanos y mejorar la eficacia de la administración pública 32/. Este nuevo interés ha suscitado temores en cuanto a los posibles efectos adversos de la "condicionalidad política". Sin embargo, los propios países en desarrollo reconocen que la buena gestión es indispensable para el progreso económico y social de todos los países. En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados se acordó unánimemente que "todos los países deben fomentar la participación popular en el proceso de desarrollo... El respeto de los derechos humanos... junto con la democratización y el imperio del derecho, es parte integrante del proceso de desarrollo" 33/. Al mismo tiempo, se llegó a un consenso sobre las respectivas funciones de los países receptores y de la comunidad internacional por lo que hace a alcanzar esos objetivos: "Cada uno de los países puede, por tanto, determinar libremente sus propias formas de avanzar hacia el logro de este objetivo establecido. Y también supone que se comprende que todo avance en este sentido debe recibir el aliento y el apoyo de la comunidad internacional mediante esfuerzos de cooperación entre los copartícipes en el desarrollo" 34/.

3. El fomento de las corrientes de recursos no creadoras de deuda

a) Acontecimientos recientes

161. Desde el comienzo de la crisis de la deuda, los países en desarrollo vienen esforzándose por adoptar políticas económicas que favorezcan la entrada de la inversión extranjera directa (IED) y otras fuentes de financiación en forma de capital o cuasicapital social. Entre esas medidas figuran la liberalización de las prescripciones en materia de IED, los programas de privatización, los canjes de deuda por capital social y otras fórmulas de reducción de la deuda. Sus objetivos son ampliar rápidamente el papel de la IED como medio de corregir el desequilibrio entre las corrientes de recursos que crean deuda y las que no la crean, y compensar en parte la fuerte disminución de los préstamos de los bancos comerciales. Esos esfuerzos se deben a la impresión, cada día más difundida, de que la IED presenta ventajas estratégicas porque, en la ejecución de un proyecto dado, contribuye a resolver a la vez los problemas de la financiación, la tecnología y los mercados, y han obtenido considerable apoyo por parte de varios países desarrollados y de las instituciones financieras multilaterales.

162. Resultado de ello ha sido un notable mejoramiento del clima inversor en los países en desarrollo y la recuperación del volumen de las corrientes netas de IED. En términos reales, las corrientes de IED recibidas por esos países en 1990 fueron tres veces mayores que en 1985, año en que se registró un mínimo (véase el cuadro I.2 del anexo), pero así y todo sólo superaron su nivel de 1981 en el 10% aproximadamente. Además, las corrientes de IED a los mencionados países se concentraron principalmente en unos pocos, situados en Asia y América Latina. En los 10 años últimos el Brasil, China, Malasia y México han recibido aproximadamente la mitad de esas corrientes, de modo que los países más fuertemente endeudados (tanto de renta baja como media) siguieron sin beneficiarse de la recuperación sostenida de las entradas netas de capital. En 1989 las corrientes de IED a esos países se encontraban todavía un 20% por debajo de su nivel de 1981. Además, del total mundial de IED, la parte dirigida a los países en desarrollo, que superaba el 25% en 1981, había bajado a menos de un 20% en 1990.

163. Esa tendencia se debe a varios factores, entre los cuales destaca la crisis de la deuda. Por una parte, el problema de la deuda y el desorden macroeconómico a él inherente contribuyeron a crear en los países afectados un clima desfavorable para la IED. Por otra, la menor rentabilidad de las inversiones extranjeras existentes fue un factor disuasorio de nuevas inversiones y además hizo disminuir los fondos disponibles para ese fin ^{35/}. La crisis de la deuda ha seguido frenando el flujo de la IED al reforzar la opinión general acerca de los riesgos elevados, la menor rentabilidad y las malas perspectivas de crecimiento. También han contribuido a esa tendencia de la IED la baja sufrida por los precios de los productos básicos durante gran parte del decenio de 1980 y el exceso de capacidad en varios sectores industriales importantes, como los de los textiles, la siderurgia y la petroquímica. Los adelantos tecnológicos en el campo de los nuevos materiales y la reducción del consumo de energía y de materias primas también han tenido consecuencias desfavorables para la IED en los países en desarrollo exportadores de productos básicos. Al mismo tiempo, se han ampliado las oportunidades de inversión transfronteriza entre los países de la OCDE gracias

al mejoramiento de la situación económica, la desregulación financiera y la intensificación de la competencia debida, entre otras cosas, a las perspectivas del mercado único de la CEE para después de 1992.

164. La crisis de la deuda ha estimulado también la búsqueda de nuevos instrumentos financieros que ofrecen un reparto más equilibrado de los riesgos entre los prestamistas y los prestatarios 36/, aumentan la diversificación de las carteras y fortalecen una estructura procíclica de las remesas de beneficios y otros pagos al exterior. Entre los mecanismos que se pueden citar a este respecto figuran las conversiones de deuda en capital social, los proyectos de inversión de cartera y los préstamos basados en activos.

165. Una forma de reducir la deuda exterior y al mismo tiempo aumentar la IED es la conversión de deuda en capital social 37/. Desde que en 1985 se llevó a efecto en Chile el programa de canje de deuda por capital social, todos los principales países en desarrollo deudores han recurrido a la misma forma de conversión de la deuda. La reciente expansión de los programas de privatización, principalmente en América Latina, y los acuerdos de reducción de la deuda celebrados con bancos comerciales en el marco del Plan Brady han llevado a un resurgimiento de los programas de conversión de deuda en capital social.

166. Los canjes de deuda por capital social podrían contribuir a reducir la masa de la deuda y la corriente de pagos por el servicio de la deuda. Los canjes son beneficiosos en conjunto para el país deudor si las remesas de beneficios y la repatriación del capital son más o menos del mismo orden de magnitud que la reducción de los pagos por el servicio de la deuda y tienen un carácter procíclico. Además, pueden contribuir a estimular la vuelta de capitales fugados, dar apoyo a los programas de privatización y fomentar la IED. Pueden tener efectos negativos, como una influencia desfavorable sobre el control presupuestario y monetario, los viajes "de ida y vuelta" de capital 38/, la subvención de inversores extranjeros (por el descuento de la deuda), la desviación de inversiones previstas y el aumento de la propiedad y el control extranjeros de empresas nacionales. Sin embargo, parece cada vez más demostrado que los canjes de deuda por capital social fomentan la adicionalidad, es decir, la realización de nuevas inversiones que, en otro caso, no se efectuarían 39/.

167. Los mercados de capitales de nueva aparición han despertado bastante atención en esos últimos años. Se considera que los escasos mercados de capitales bien establecidos en los países en desarrollo, situados principalmente en Asia y América Latina, tienen grandes posibilidades de crecimiento que están todavía sin aprovechar 40/. Así lo demuestra el hecho de que 30 países en desarrollo con mercados de capitales de reciente aparición representaban en 1988 el 11%, aproximadamente, del PIB mundial, pero sólo el 4% del valor de mercado del total de las acciones mundiales. En dichos mercados las acciones parecen estar en general infravaloradas en comparación con las cotizadas en los grandes mercados, a juzgar por los respectivos rendimientos y relaciones precio-beneficios. Se suele considerar que las acciones de los países en desarrollo representan un alto riesgo, pero también proporcionan en general beneficios altos. Los fondos de inversión especializados en un país y las bolsas de acciones de algunos países en desarrollo, como Tailandia, la República de Corea, Malasia, Chile, México y el

Brasil, han experimentado últimamente una rápida expansión 41/. Es probable que los mercados de capitales de reciente aparición desempeñen un papel de importancia creciente en el fomento del desarrollo económico en el decenio de 1990.

168. En la búsqueda de medios que permitan un nuevo reparto de los riesgos, compensaciones y responsabilidades, han empezado a aparecer nuevas técnicas de financiación comercial y de proyectos. Los contratos basados en activos, como los que tienen por objeto la ejecución de proyectos de construcción, propiedad y explotación y de construcción, explotación y retrocesión, así como los de arrendamiento financiero, han permitido a los inversores extranjeros y a los países en desarrollo receptores el establecimiento de una cooperación empresarial viable. Los mencionados tipos de contratos, por ejemplo, facilitan la ejecución de proyectos con financiación limitada, en los que los beneficios guardan relación con los resultados del proyecto. Esos sistemas tienen la ventaja de garantizar al prestamista extranjero el servicio de la deuda y al país receptor la posibilidad de disponer de conocimientos técnicos y empresariales extranjeros, uniendo así los intereses de uno y otro en la rentabilidad del proyecto. Los acuerdos de arrendamiento financiero, análogamente, han permitido a los países en desarrollo adquirir los servicios de bienes de capital que normalmente exigen el desembolso de grandes sumas, sin tener que ceder el control del proyecto entero. Esos acuerdos basados en activos permiten al inversor extranjero establecer y mantener una presencia provechosa en mercados difíciles, evitando o limitando los riesgos comerciales y políticos inherentes a la participación en el capital social. Sin embargo, el éxito de esos mecanismos exige que el país receptor posea una base industrial bien establecida y la posibilidad de movilizar la necesaria participación en el capital del proyecto.

169. Entre los instrumentos financieros "nuevos" que se adaptan mejor a la capacidad de pago del prestatario figuran los bonos vinculados al precio de un producto básico, forma de cuasicapital cuyo rendimiento (trátase del interés, del valor de rescate o de ambas cosas) varía con el precio del producto básico de que se trate. Desde el punto de vista del país en desarrollo, el objetivo de la emisión de bonos vinculados al precio de un producto básico es conseguir recursos exteriores explotando su capacidad exportadora de productos básicos y al mismo tiempo protegerse contra el riesgo de las fluctuaciones del precio de éstos, que en la mayoría de los casos escapan a su control. Las dificultades de atender al servicio de la deuda experimentadas por los países en desarrollo fuertemente endeudados desde principios de los años 80 se debieron en parte a la coincidencia de la subida de las tasas internacionales de interés con la baja de los precios de los productos básicos exportados por esos países. En esos últimos tiempos se han emitido bastantes bonos de esa clase en los mercados de Estados Unidos y Europa, pero hasta la fecha sólo los han emitido unos pocos países en desarrollo, como México y Filipinas.

b) Políticas de fomento de la IED y otras corrientes de capital no creadoras de deuda

170. Los países en desarrollo tienen que seguir mejorando el marco legal para la IED, las inversiones de cartera y otras corrientes de capital que no crean deuda. A tal efecto les conviene reexaminar las barreras que todavía mantienen contra la IED, especialmente en los sectores de considerable

potencial exportador. También podrían vigorizarse las iniciativas regionales. Sin embargo, mientras no se encuentre una solución duradera para la crisis de la deuda, subsistirá el freno a las corrientes de inversión hacia un mayor número de países en desarrollo.

171. Aunque los mercados de capitales de los países en desarrollo han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años, están lejos todavía de realizar todas sus posibilidades. El pequeño número de mercados de reciente aparición que presentan interés para los inversores extranjeros dificulta la diversificación de las carteras. Pocos son los países en desarrollo relativamente adelantados en los que podrían funcionar con éxito esos mercados. Una forma de superar esta limitación es el establecimiento de fondos de inversión centrados en varios países, en una subregión o en una región, y la cotización mutua de las acciones en las respectivas bolsas nacionales. El mejoramiento a la larga de la oferta de acciones mediante la privatización y el fomento de la salida a bolsa de empresas de propiedad privada, y el perfeccionamiento del marco legal aumentarían en los países en desarrollo el interés de los inversores tanto nacionales como extranjeros.

172. Conviene explorar a fondo la posibilidad y las ventajas de recurrir a los bonos vinculados al precio de un producto básico tanto en el caso de los países en desarrollo fuertemente endeudados como en aquellos que han escapado a la crisis de la deuda. Podrían utilizarse esos bonos al renegociar la deuda, ofreciéndolos a los bancos comerciales o a los acreedores oficiales a cambio de sus préstamos. También podrían servir para la financiación de proyectos así como para la de compras a largo plazo realizadas por importadores privados o por entidades oficiales de los países en desarrollo. También son prometedoras y merecen estudio las posibilidades ofrecidas por los nuevos acuerdos basados en activos, como los antes mencionados en el párrafo 168.

173. Estos esfuerzos tendrán que complementarse con una acción adecuada y oportuna por parte de los países exportadores de IED y de las instituciones financieras multilaterales. A pesar de las tendencias que se han manifestado últimamente hacia la liberalización de las salidas de capital, los inversores institucionales de los países de la OCDE tropiezan todavía con estrictas limitaciones para la colocación de sus activos en el extranjero. Sin embargo, el programa japonés de reciclado y la Iniciativa de las Américas estadounidense han añadido una nueva dimensión al apoyo bilateral oficial en favor de la IED en los países en desarrollo. En el caso del Japón, el reciclado consiste principalmente en corrientes "híbridas", es decir, en una financiación mixta del Estado y el sector privado, que se ha concentrado sobre todo en los países en desarrollo de Asia. El elemento inversor de la Iniciativa de las Américas se basa en un fondo para inversiones que se ha de crear en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 42/. La creación de mecanismos regionales de amplio alcance, con financiación adecuada, que abarquen las cuestiones de comercio, inversiones y reducción de la deuda, es un paso en la buena dirección que merece la atención de otros países exportadores de IED.

174. También hay que reexaminar las políticas fiscales y reguladoras en materia de salidas de capital. En particular, los regímenes fiscales y las políticas de ajuste económico no deberían desalentar las corrientes de IED hacia los países en desarrollo.

175. Conviene intensificar, y ampliar a todos los países que necesiten reescalonar su deuda, los esfuerzos desplegados ultimamente en el Club de París para facilitar la conversión de deuda bilateral oficial en capital social, cuidando de reducir al mínimo toda posible consecuencia negativa y de conseguir el efecto de adicionalidad.

176. En cuanto al plano multilateral, el Grupo del Banco Mundial ha ampliado sustancialmente su función de catalizador de acuerdos financieros de creciente importancia y complejidad. La Corporación Financiera Internacional (CFI) ha intervenido especialmente en la creación de fondos de inversión y en la movilización de inversión extranjera. El reciente aumento de su capital permitirá a la CFI potenciar notablemente esa función 43/. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), cuyo objetivo primordial es fomentar el flujo de inversiones extranjeras a los países en desarrollo garantizando los riesgos no comerciales, ha tenido unos comienzos prometedores 44/. Sin embargo, grandes países receptores como la Argentina, el Brasil, la India, México y Venezuela no han pasado todavía a formar parte del OMGI. Los gobiernos podrían también potenciar el papel del OMGI aumentando su capacidad de prestar garantías para proyectos de inversión 45/.

177. También es necesario intensificar las actividades de fomento de la inversión, que en muchos países en desarrollo suelen carecer de credibilidad y raramente convencen a los inversores potenciales. Una cooperación más estrecha a nivel regional y un mayor patrocinio por parte del grupo del Banco Mundial, la ONUDI y los bancos regionales de desarrollo ayudarían a superar esos problemas.

178. Por último, es preciso examinar más atentamente las relaciones entre la IED y el comercio, la financiación, la tecnología y los servicios. La IED se ha convertido en un elemento de primera importancia en la universalización de las finanzas, la producción y el comercio. Ha sido un factor principal de la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas, el desarrollo del sector de los servicios, la innovación financiera y tecnológica y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. La importancia de esas interrelaciones se reconoce en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales; su complejidad y el papel de la IED como motor del crecimiento y el desarrollo han pasado a ser cuestiones de importancia crucial en el decenio de 1990. A este respecto, merece urgente consideración la propuesta formulada por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales con miras a la organización de una conferencia mundial sobre la inversión extranjera directa y el desarrollo 46/.

4. La financiación de la ecología en los países en desarrollo

179. La responsabilidad de proteger el medio ambiente de los países en desarrollo incumbe sin duda a esos países, pero la eficaz aplicación de políticas y medidas ecológicas necesita el apoyo de recursos nuevos y adicionales de los países industrializados. Está ampliamente reconocido que los países industrializados son la fuente principal de la degradación del medio ambiente mundial y los que están en mejores condiciones de facilitar los medios financieros y tecnológicos necesarios para combatirla. La cooperación internacional en esa esfera debe basarse en el reparto equitativo de los riesgos, los costos y los beneficios ambientales. En la preocupación por la

equidad no debe ponerse únicamente el acento en las responsabilidades pasadas, sino también en las posibilidades y capacidades futuras. Es preciso dar a los países en desarrollo una asistencia tecnológica y financiera suficiente para que puedan acrecentar su contribución a la protección del medio ambiente nacional y mundial mediante, entre otras cosas, el aumento de sus esfuerzos en pro del desarrollo.

180. Ciertamente, falta todavía mucho estudio para tener estimaciones definitivas de las necesidades financieras de los países en desarrollo en esa esfera, pero como ha señalado la secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), los datos de que se dispone indican ya que las cantidades necesarias superarán con mucho los actuales niveles de financiación y exigirán un nuevo y detenido examen de los métodos y fuentes existentes, así como la consideración de enfoques innovadores 47/.

181. Importa también dar un carácter más automático y estable a las corrientes de fondos nuevos para la protección del medio ambiente mundial, fondos que deben sumarse a las corrientes actuales de AOD y a los compromisos en materia de desarrollo. Existe, sin embargo, el peligro de que se desvíen recursos de las prioridades ambientales nacionales a las mundiales. Habría que establecer mecanismos para la comprobación de la adicionalidad.

182. Hasta el momento presente se han conseguido progresos notables con los acuerdos destinados a dotar de recursos el Fondo multilateral Provisional establecido en virtud del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono con el objeto de proporcionar ayuda a los países en desarrollo signatarios del Protocolo, y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Este último fondo, programa piloto trienal de 1.500 millones de dólares, fue establecido en noviembre de 1990 con la misión de hacer donaciones o préstamos en condiciones favorables a los países en desarrollo con destino a cuatro esferas principales de actividad, a saber, la limitación de las emisiones de gases causantes del efecto de invernadero, la protección de las aguas internacionales, la preservación de la diversidad biológica y la protección de la capa de ozono de la atmósfera 48/. Varios países han prometido contribuciones a esos mecanismos de financiación con cargo a fuentes adicionales a las de su asistencia tradicional para el desarrollo.

183. Los convenios que se puedan suscribir sobre los cambios climáticos y la biodiversidad plantearán nuevamente la cuestión de los medios financieros y tecnológicos a largo plazo, y de la necesidad de mecanismos adecuados que garanticen la continuidad de su suministro. Los acuerdos de financiación voluntaria pueden resultar insuficientes. Conviene alentar a los países en desarrollo a que se adhieran a los convenios internacionales sobre el medio ambiente, y para ello habrá que esforzarse al máximo para cubrir la totalidad del incremento de costos que esa adhesión les supondrá. Debe darse además a los países en desarrollo la seguridad de que se atenderán sus necesidades ambientales sin la imposición de nuevas formas de condicionalidad o la distorsión de sus prioridades en materia de desarrollo.

184. Existe la posibilidad de instituir impuestos, así como cánones que pagarían los usuarios, sobre las actividades y los productos nocivos para el medio ambiente. Una manera de garantizar la estabilidad a largo plazo de las transferencias de recursos a los países en desarrollo para el alivio de la pobreza y la protección del ambiente sería el establecimiento de nuevos mecanismos basados en el mercado y relacionados con el comercio. Se está cobrando conciencia de que un sistema mundial debidamente concebido de permisos negociables de emisión de carbono podría formar la base de un acuerdo para la reducción del CO₂ que permitiera premiar los esfuerzos encaminados a limitar las emisiones y atender al mismo tiempo las preocupaciones fundamentales de eficiencia energética, equidad y necesidades económicas de los países en desarrollo 49/. Algunas investigaciones iniciales han demostrado que los permisos negociables serían uno de los medios más económicos y eficaces de limitar las emisiones de gases causantes del efecto de invernadero y del calentamiento del planeta 50/. Su introducción podría combinarse con métodos más tradicionales, como los de impuestos y contingentes. Sin embargo, es necesario proseguir las investigaciones para poder aprovechar la experiencia adquirida con sistemas de permisos negociables y otros sistemas análogos y conocer mejor los métodos para la asignación inicial de los permisos, la estructura y el funcionamiento del mercado de permisos negociables y el volumen probable de las corrientes de recursos que se obtendrían en diferentes supuestos.

185. Como medida provisional se podría estudiar un sistema de "derechos" para los países en desarrollo que llevaran a cabo programas ambientales que beneficiaran a terceros países. Esos "derechos" se utilizarían para facilitar la adquisición de tecnologías ecológicamente suaves y para apoyar otros programas ambientales.

186. Los canjes de deuda por ecología podrían también contribuir en medida importante a la protección del medio ambiente. Se han venido adoptando sistemas de ese tipo en un número creciente de países en desarrollo, especialmente en Bolivia, Costa Rica, el Ecuador, Filipinas, Madagascar y México. La Iniciativa de las Américas, lanzada por los Estados Unidos, prevé destinar una proporción de las sumas abonadas considerable en moneda nacional por concepto de intereses de las deudas reescaladas a la protección ambiental y la conservación de las selvas, la fauna silvestre y los ecosistemas naturales. También se han incorporado canjes de deuda por ecología en las condiciones de reescalamiento acordadas por el Club de París, inicialmente en el marco de las recomendaciones de Houston. Luego se han incluido canjes de ese tipo en los tratos hechos para la reducción de la deuda de Polonia y Egipto y en el acuerdo concluido con el Senegal con arreglo a las condiciones de Toronto. El Gobierno de Polonia ha propuesto recientemente a los acreedores del Club de París el establecimiento de un fondo de 3.100 millones de dólares para el canje de deuda por ecología. Los esfuerzos desplegados por el Brasil para elaborar un programa piloto destinado a la conservación de sus selvas tropicales también han recibido un apoyo alentador en la Reunión en la Cumbre del Grupo de los 7 celebrada en Londres en 1991 51/. Conviene ayudar a los países en desarrollo a diseñar programas nacionales y multinacionales de canje de deuda por ecología, adoptando al mismo tiempo medidas destinadas a reducir al mínimo las consecuencias desfavorables en el plano monetario y de la inflación.

187. El proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se celebrará en Río de Janeiro en junio de 1992, ha permitido a la comunidad internacional coordinar y canalizar mejor la rápida multiplicación de esfuerzos. El Programa de Acción de la CNUMAD el llamado "Programa 21", y la satisfacción de las consiguientes necesidades financieras constituirían, sin duda, los pilares de la cooperación multilateral en el próximo período. Habría que adoptar iniciativas audaces para poder atender demandas sin precedentes en materia ambiental, financiera y tecnológica.

5. Otros aspectos de la financiación y los pagos en la esfera del comercio entre los países en desarrollo

188. Entre las manifestaciones de la contracción de la financiación internacional que influyen en la situación de financiación y de pagos de los países en desarrollo y que son dignas de mención están las recientes perturbaciones del funcionamiento de sus organismos nacionales y subregionales de crédito a la exportación, así como algunos mecanismos regionales de crédito y de pagos. Las limitaciones resultantes de la crisis de la deuda de 1982 obligaron a los países en desarrollo a revisar sus planes de desarrollo, aplazar los proyectos de inversión y comprimir las importaciones de todas las fuentes. Al mismo tiempo, se dio ínfima prioridad a los proyectos regionales y subregionales de desarrollo en todos los sectores, incluso cuando el componente en divisas de los costos de los proyectos era escaso o inexistente. Las exportaciones a otros países en desarrollo para proyectos se redirigieron hacia el Norte con objeto de obtener ingresos en divisas a fin de atender al servicio de la deuda, incluso en los casos en que los ingresos en divisas eran insignificantes. Las importaciones de otros países en desarrollo también se redujeron, o bien a causa de la compresión general de la absorción interna o para no tener que utilizar las escasas divisas disponibles, ni siquiera en el marco de agrupaciones de integración subregionales que tenían mecanismos multilaterales de compensación. En consecuencia, disminuyeron drásticamente los fondos para el comercio entre países en desarrollo, tanto de fuentes internas como subregionales, en particular en el caso de los países de África y de América Latina que tenían deudas comerciales.

189. Sin embargo, la gravedad del problema es mayor o menor según el tipo de exportadores. En particular, los exportadores de productos no tradicionales son los que padecen con más agudeza este problema. En el caso de las exportaciones tradicionales, por ejemplo las de productos básicos, el exportador típico de un país en desarrollo suele necesitar la financiación después de efectuado el embarque de las mercancías. Tradicionalmente, los bancos, tanto nacionales como internacionales, han concedido créditos a corto plazo (créditos puente) contra la entrega de letras de crédito, documentos de comercio, certificados de depósito, etc., por períodos de 90 a 180 días. Como la mayoría de estas exportaciones se envían a países desarrollados, por lo general los bancos saben quién es el importador o su banco, por lo que les es fácil obtener información sobre la solvencia crediticia de uno u otro. Lógicamente surgen más complicaciones si el importador es de un país en desarrollo, ya que esos exportadores y sus bancos no siempre conocen a esos importadores y a sus bancos. Sin embargo, hasta el estallido de la crisis de

la deuda en 1981 y las serias dificultades que después han tenido los países en desarrollo para conseguir financiación comercial, el principal obstáculo que dificultó el acceso de los exportadores de productos tradicionales a esa financiación, en la mayoría de los casos, fue su costo. En cambio, en los últimos años, incluso en el caso de las exportaciones tradicionales como los cereales, los plazos de los créditos a la exportación se han aumentado de seis meses a un año.

190. La situación en otros segmentos del comercio exterior, esto es, las exportaciones no tradicionales, es muy distinta. El exportador típico de productos no tradicionales suele necesitar financiación tanto antes como después del embarque de las mercancías. En consecuencia, no siempre tiene en su poder la documentación comercial necesaria para que pueda otorgársele un crédito contra la entrega de la misma. Además, ese exportador necesita créditos a medio o a largo plazo que van hasta los cinco años. Si exporta a otro país en desarrollo, por lo general su banco o el organismo de crédito a la exportación de su país no saben nada de la otra parte en la transacción, el importador. El exportador mismo también puede ser nuevo o alguien que exporta a un mercado nuevo que presenta riesgos de comercialización y de prestaciones deficientes del producto. Esto significa que ese exportador puede presentar un tipo de riesgo totalmente diferente del que presenta el exportador tradicional. Por esto mismo necesita un tipo diferente de financiación en las distintas etapas del proceso que va de la producción a la exportación.

191. En la mayoría de los países en desarrollo no existe un sistema de financiación del comercio exterior que esté bastante desarrollado para poder atender las necesidades de los exportadores no tradicionales. En la mayoría de los casos, el sistema de financiación del comercio exterior está plagado de defectos, y cuando las instituciones existentes conceden esta clase de créditos, por un lado éstos están muy supeditados a la prestación de una garantía y, por otro, su cuantía está limitada a un bajo porcentaje del valor de la operación de comercio exterior que se pretende financiar. Además, los recursos que los países en desarrollo pueden destinar a financiar exportaciones, sobre todo divisas, son escasos y totalmente insuficientes en comparación con las necesidades. Es éste otro aspecto del subdesarrollo al que no será fácil encontrar una solución a corto plazo.

192. Los bancos internacionales, que han financiado en el pasado exportaciones tradicionales, no manifiestan gran interés en conceder créditos a la exportación a medio o largo plazo, y menos interés tienen aún en otorgar créditos previos al embarque. Cuando lo hacen, los conceden a clientes a quienes conocen y con quienes operan o a grandes comerciantes muy solventes. Además, suelen evaluar el riesgo de crédito para protegerse también contra el riesgo país, cosa que hacen sobre todo en las operaciones de comercio exterior entre países en desarrollo.

193. Los países en desarrollo tendrán que solucionar este problema si quieren que sus esfuerzos por liberalizar su comercio exterior e incrementar sus exportaciones tengan éxito. Ahora bien, como a largo plazo no pueden aumentar en la cantidad suficiente su ahorro interior ni destinar más recursos a la

financiación de las exportaciones a expensas de otras afectaciones, ni tampoco incrementar considerablemente sus entradas en divisas, la solución debe venir por el cauce de la cooperación internacional. Esta cooperación puede llevarse a cabo regional o interregionalmente con la ayuda de los países desarrollados. Ni que decir tiene que todo el mundo saldrá ganando con el aumento del comercio exterior y que el comercio mundial crecerá si aumenta el comercio entre los países en desarrollo. Aunque es posible llevar a cabo la cooperación en el plano nacional o en el regional, la cooperación interregional ofrece más beneficios, economías, disminuciones de costos y posibles adicionalidades.

194. Lo dicho demuestra los defectos, problemas y lagunas de la infraestructura de la financiación del comercio exterior en los países en desarrollo. Las estadísticas recogidas indican que sólo 16 países en desarrollo tienen una institución especializada en la financiación del comercio exterior. En la mayoría de los casos es el banco central o los bancos comerciales los que conceden esta clase de financiación. No sólo estos dos tipos de entidades no están especializadas en este campo, sino que, además, todos los bancos centrales como la banca comercial consideran la financiación del comercio exterior como algo secundario en relación con sus otros objetivos o tipos de créditos, respectivamente. El volumen del crédito disponible para financiación del comercio exterior es pequeño: cubre entre el 0,5 y el 20,6% del valor de las exportaciones a otros países en desarrollo, y en la mayoría de los casos se ha situado en torno al 10 al 16% 52/. Estas proporciones colocan a los exportadores de los países en desarrollo en clara desventaja para conseguir financiación. Además, esta modalidad de crédito suele estar limitada a los exportadores directos. Para su concesión se exigen garantías elevadas, y la mayor parte de los créditos se otorgan por plazos cortos (hasta 180 días). Mientras que el crédito a corto plazo conviene a los exportadores tradicionales, en cambio es totalmente inadecuado para las necesidades de los exportadores no tradicionales. Por último, cuando el importador de bienes no tradicionales es de otro país en desarrollo, no hay ninguna seguridad de poder obtener esta financiación a crédito.

195. Las dificultades con que tropieza la financiación del comercio exterior no se alivian ni con la intervención del Estado en la inmensa mayoría de los países ni con la de los bancos internacionales, que ya se ha visto que privilegian a sus viejos clientes o a los comerciantes que realizan habitualmente sus otras operaciones bancarias con esas instituciones. Esto significa, en efecto, que las grandes empresas o los viejos clientes o los importadores en sus respectivos países de origen tienen la posibilidad de obtener créditos de la banca internacional, pero no los pequeños comerciantes o los exportadores a nuevos mercados o los que comercian con otros países en desarrollo. Además, todos los bancos internacionales superponen el riesgo país al riesgo de crédito cuando evalúan la solvencia del solicitante del crédito, de manera que así como es posible que acepten financiar esos bancos un contrato de comercio exterior de un exportador de un país desarrollado, en cambio puede ocurrir que no quieran hacerlo si es un exportador de un país en desarrollo.

196. En consecuencia, surge la cuestión de si los países en desarrollo pueden solucionar por sus propios medios estos problemas. Si se acepta que todos esos países padecen una escasez de ahorro (en comparación con sus necesidades de inversiones), esto quiere decir que si pretenden destinar más ahorro a la financiación de las exportaciones, tendrán que hacerlo a expensas de la inversión privada interior o del gasto público o que el dinero tendrá que venir del excedente, si lo hay, de la balanza básica de pagos. Quizá esto pueda hacerse en unos pocos países recién industrializados, pero no desde luego en los países en desarrollo que afrontan un fuerte endeudamiento ni tampoco en los países menos avanzados con acceso limitado a la financiación exterior o en aquéllos con un crecimiento económico muy bajo.

197. En consecuencia, la cooperación internacional en esta esfera es más que necesaria. El primer plano de esta cooperación es el regional o subregional. Los bancos regionales y subregionales, lo mismo que cualquier institución multilateral de financiación, presentan varias ventajas. Pueden mancomunar los riesgos y repartir los riesgos comerciales no nacionales entre varios países. Ofrecen un marco para la cooperación internacional. Son capaces, si se gestionan adecuadamente, de lograr tan buen acceso a los mercados financieros como los países más solventes. Por último, están en condiciones de normalizar los efectos de comercio y los procedimientos utilizados en el comercio exterior. Pero esta cooperación ha dado hasta ahora magros resultados.

198. En primer lugar, es posible que el comercio intrarregional o subregional en que se sustenta esa cooperación no ofrezca una complementariedad óptima. Después de todo, las afinidades regionales son geográficas, culturales e históricas antes que económicas. Es evidente que la complementariedad en el plano del comercio exterior suele ser mayor en el ámbito interregional que en ámbitos más reducidos. Los datos muestran también que el comercio interregional ha sido el que ha resistido mejor las perturbaciones y también el componente más dinámico del comercio entre países en desarrollo. En segundo lugar, cualquiera de las ventajas de la cooperación regional o subregional y cualquiera de los argumentos en su favor, tales como la mancomunidad y repartición de los riesgos, las economías de escala, la especialización, el nicho de mercado, el acceso a los recursos exteriores, etc., serán probablemente más sólidos a escala interregional. En tercer lugar, es evidente que los países desarrollados no han entrado en masa a formar parte de las instituciones financieras regionales o subregionales creadas por los países en desarrollo. En cuarto lugar, la mayoría de las instituciones financieras regionales o subregionales existentes tendrán que modificar sus estatutos y sus métodos de operar, y no simplemente aumentar sus recursos, si quieren atender las necesidades de los países en desarrollo en el campo del comercio Sur-Sur de productos no tradicionales. Las instituciones financieras regionales o subregionales existentes se ocupan fundamentalmente del comercio Norte-Sur, y las tres que conceden financiación para exportaciones no tradicionales están constituidas por países con características extraeconómicas muy concretas. Por último, salvando el BLADEX, el resto no ha logrado incrementar sus recursos por el cauce de la financiación secundaria en los mercados internacionales.

199. Para abordar este problema hay que determinar primero si la estructura actual de la financiación exterior presenta problemas graves que exigen no sólo una acción nacional sino también la cooperación internacional. Tras responder afirmativamente a esta cuestión, a continuación se examinan los méritos, beneficios y posibles ventajas de un servicio interregional.

200. En consecuencia, a los países en desarrollo les podría interesar hacer dos cosas: explorar la posibilidad de establecer un mecanismo de financiación del comercio exterior y, simultáneamente, poner en marcha una serie de actuaciones nacionales para mejorar los sistemas nacionales existentes en esos países de financiación del comercio exterior.

Cuadro I-1 del anexo

Corrientes financieras netas a los países en desarrollo, 1981 y 1983-1990

(En miles de millones de dólares, a precios corrientes)

	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	En porcentaje del total	
										1981	1990
<u>Corrientes oficiales</u>	44.7	40.7	46.2	46.5	53.8	60.3	63.1	62.9	75.9	33.6	54.2
Asistencia oficial para el desarrollo	36.0	32.5	33.4	34.9	41.8	46.8	48.8	50.1	59.5	27.1	42.5
Bilateral	28.1	24.9	25.8	26.7	32.9	36.9	37.7	37.9	46.3	21.1	33.1
Multilateral	7.9	7.6	7.6	8.2	8.9	9.9	11.1	11.6	13.2	6.0	9.4
Corrientes oficiales en condiciones comerciales	8.7	8.2	12.8	11.6	12.0	13.5	14.3	12.8	16.4	6.5	11.7
Bilateral	3.1	1.1	4.6	3.9	4.2	6.8	7.8	5.6	6.0	2.3	4.3
Multilateral	5.6	7.1	8.2	7.7	7.8	6.7	6.5	7.2	10.4	4.2	7.4
<u>Créditos a la exportación totales</u>	17.1	4.4	6.2	4.4	0.1	-2.1	-1.8	9.9	5.0	12.9	3.6
<u>Corrientes privadas</u>	69.2	43.3	26.7	25.1	27.1	30.2	33.6	40.4	54.6	52.0	39.0
Inversión directa	16.9	9.4	11.1	6.3	11.1	20.4	24.7	29.6	31.1	12.7	22.2
Centros supranacionales	4.1	3.7	3.8	3.7	6.2	12.6	11.4	8.0	..	3.1	..
Préstamos bancarios internacionales	49.9	33.9	16.8	14.0	11.0	8.8	7.9	9.8	18.7	37.5	13.3
A corto plazo	22.0	-25.0	-6.0	12.0	-4.0	5.0	4.0	8.0	9.0	16.9	6.4
Crédito total en forma de emisiones de bonos	0.8	-0.1	-1.5	3.5	1.0	-1.6	-4.3	-2.7	-0.2	0.6	-0.1
Otras corrientes privadas	1.6	0.1	0.3	1.3	4.0	2.6	5.3	3.7	5.0	1.2	3.6
<u>Donaciones de organizaciones no gubernamentales</u>	2.0	2.3	2.6	2.9	3.3	3.5	4.2	4.0	4.5	1.5	3.2
<u>Corrientes netas de recursos totales</u>	133.0	90.7	81.7	78.9	84.3	91.9	99.1	116.6	140.0	100.0	100.0
<u>Corrientes netas de recursos totales a precios y tipos de cambio de 1989</u>	196.8	138.2	127.9	122.4	103.7	97.5	97.8	116.6	125.1		
<u>Pro memoria:</u>											
Corrientes del FMI:											
Desembolsos de préstamos y compras del FMI	7.1	12.2	6.2	4.1	4.6	4.8	3.9	5.6	5.7		
Recompras, reembolsos de préstamos y recargos del FMI	..	3.3	4.9	6.6	10.0	12.6	10.8	10.8	10.8		
Transferencias netas del FMI	..	8.9	1.3	-2.5	-5.4	-7.8	-6.9	-4.4	-5.1		
Corrientes del Grupo del Banco Mundial:											
Desembolsos brutos	7.2	9.7	10.8	11.0	13.2	14.9	15.7	14.2	16.4		
Desembolsos netos	5.9	7.6	8.4	8.0	8.7	8.6	7.5	7.1	8.0		
Transferencias netas	4.0	5.0	5.3	4.4	3.6	2.4	0.5	0.6	0.4		

Fuente: OCDE, FMI y Banco Mundial.

Cuadro I-2 del anexo

Transferencia neta de recursos de los países en desarrollo
importadores de capital, 1980-1990

(En miles de millones de dólares)

	1980	1982	1984	1986	1987	1988	1989	1990
<u>Transferencias netas: a/</u>								
Fuentes privadas	13.0	5.5	-19.2	-23.4	-27.6	-27.0	-25.7	-26.5
Créditos a mediano y largo plazo	11.3	3.8	-21.8	-27.2	-31.7	-31.8	-29.1	-29.8
Donaciones privadas	1.7	1.7	2.6	3.8	4.1	4.8	3.4	3.3
Créditos a corto plazo, salidas de capital nacional <u>b/</u>	5.0	-27.5	-13.7	0.5	-2.3	-10.4	-3.4	1.2
Corrientes oficiales	28.8	32.3	25.2	12.2	9.5	10.5	11.7	22.6
Donaciones	11.2	9.2	10.8	11.2	12.6	12.8	13.4	17.8
Créditos <u>c/</u>	17.6	13.1	14.4	1.0	-3.1	-2.3	-1.7	4.8
Inversión directa	-4.9	-2.7	-2.4	-1.2	1.3	5.9	4.9	4.5
Transferencias totales (sobre una base financiera)	41.9	7.6	-10.2	-11.9	-19.1	-21.0	-12.6	1.7
Utilización de reservas oficiales <u>d/</u>	-14.7	19.2	-18.8	8.3	-14.1	-10.6	-14.6	-23.4
Transferencias totales (sobre la base de los gastos)	27.2	26.8	-29.0	-3.6	-33.2	-31.6	-27.1	-27.1

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la Secretaría de las Naciones Unidas, a partir de datos del Fondo Monetario Internacional, la OCDE y el Banco Mundial.

a/ Un signo negativo indica una transferencia de recursos al exterior.

b/ Los créditos a corto plazo y las salidas de capital nacional se han calculado como una cantidad residual que incluye la financiación comercial a corto plazo, la fuga de capitales, los atrasos en el pago de los intereses vencidos y otras corrientes que están recogidos en los datos de la balanza de pagos como "errores u omisiones" y que se supone son corrientes financieras.

c/ Incluido el crédito del FMI.

d/ Un signo negativo indica un aumento de las reservas.

Cuadro I-3 del anexo

Indicadores de la deuda de los países en desarrollo, 1980-1990

(En porcentaje)

	1980	1982	1986	1988	1989	1990
<u>Relación deuda/PIB</u>						
Países altamente endeudados <u>a/</u>	32.8	41.0	44.9	40.4	39.2	37.2
Países de Africa al sur del Sáhara <u>b/</u>	38.6	51.3	66.7	69.3	73.1	75.7
<u>Relación deuda/exportaciones</u>						
Países altamente endeudados <u>a/</u>	168.2	266.6	344.9	295.5	266.7	244.3
Países de Africa al sur del Sáhara <u>b/</u>	147.5	213.8	303.8	338.2	341.0	359.3
<u>Relación pagos de intereses/exportaciones</u>						
Países altamente endeudados <u>a/</u>	16.0	31.1	27.9	24.8	18.9	21.3
Países de Africa al sur del Sáhara <u>b/</u>	7.4	9.7	10.2	10.0	10.1	12.0

Fuente: FMI, World Economic Outlook, varios números.

a/ Incluye la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Côte d'Ivoire, Chile, el Ecuador, Filipinas, México, Marruecos, Nigeria, el Perú, el Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

b/ Excluye a Nigeria y a Sudáfrica.

Capítulo II

LAS TRANSFORMACIONES OCURRIDAS EN EL ENTORNO COMERCIAL INTERNACIONAL

Introducción

201. Los intercambios económicos internacionales registraron profundos cambios a lo largo del decenio anterior, y se tienen cada vez más pruebas de que esos cambios están modificando de forma fundamental la composición de los bienes y servicios objeto de comercio internacional, así como las formas y los emplazamientos de su producción 53/. Estos cambios en la composición del comercio de productos y servicios indican que se ha producido un aumento de la proporción correspondiente a los servicios y a la intensidad de conocimientos técnicos en la producción final, una mayor diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de tecnologías y suministros y una adaptación de los ciclos de producción a la demanda específica de bienes y servicios de cada mercado. Estos cambios guardan relación con el fenómeno hoy día conocido ampliamente con el nombre de universalización de la producción, la inversión y el comercio 54/.

202. El proceso de desregulación de los mercados financieros en el decenio de 1980 y la aparición de mercados financieros mundiales fueron dos de los factores que más contribuyeron a universalizar la producción, como lo fue también el papel que jugaron las nuevas tecnologías, particularmente las tecnologías en los campos de la informática, las comunicaciones, el control y el diseño. Estos hechos hacen que ahora a las empresas transnacionales y las empresas de servicios les sea posible instalar redes mundiales de información y comercio exterior gracias a las cuales la dirección de esas empresas puede conectar las actividades de producción, comercialización y distribución en todo el mundo.

203. Estas transformaciones de la naturaleza y la estructura de las transacciones internacionales han sido el resultado principalmente de las decisiones tomadas por las empresas privadas para hacer frente a los cambios en las posibilidades de producción y los patrones de consumo. Pero también han ido acompañadas, y además han sido impulsadas en parte, por las nuevas estrategias adoptadas por las autoridades nacionales con respecto a las transacciones del comercio exterior.

204. Durante casi todo el período transcurrido desde 1945 los países desarrollados han estado a la cabeza de los esfuerzos hechos por liberalizar el comercio internacional, lo que han logrado con mucho éxito con respecto a la mayoría de los productos manufacturados. Sin embargo, durante el decenio de 1980 algunos de estos países parecieron abandonar su papel en esa esfera y se han vuelto selectivos en sus políticas de comercio exterior. En ciertos casos la selectividad se aplicó en función de los países, lo que dio lugar, por ejemplo, a distintas formas de restricciones cuantitativas y diferentes niveles de trato arancelario preferencial, mientras que en otros se aplicó según los productos, por lo general en forma de barreras no arancelarias. Esta actitud general ante el comercio ha sido bautizada con el nombre de comercio dirigido.

205. Otro cambio fundamental ocurrido durante el decenio de 1980 en el entorno comercial internacional fue la constante evolución formal de los grupos comerciales regionales en Europa y América del Norte. Estos acuerdos regionales abarcan algunas de las facetas más nuevas de las transacciones comerciales internacionales, tales como los servicios, la propiedad intelectual y la inversión extranjera directa. En la medida en que suponen cuando menos una discriminación implícita contra los países que no participan en ellos, la formación de bloques regionales, así como ciertas decisiones de los países desarrollados en el sector del comercio exterior y esferas afines, han contribuido a fortalecer las tendencias a la segmentación de las relaciones comerciales, en contraste con las fuerzas tecnológicas y otros impulsos que han favorecido la universalización de la comunidad mundial.

206. Por su parte, los países en desarrollo han hecho esfuerzos cada vez mayores por integrarse en la economía mundial y se han convertido en los abanderados de la liberalización del comercio. Sus transacciones internacionales son en comparación más transparentes y no discriminatorias. Por ejemplo, es menos probable que las importaciones que hacen los países en desarrollo sean "intercambios relacionales", esto es, formas de "comercio intraempresarial", un tipo de comercio que va representando una proporción cada vez mayor del comercio exterior de los países desarrollados. La mayoría de las reformas recientes de la política comercial han sido llevadas a cabo unilateralmente por los países en desarrollo, por lo general sobre la base de la nación más favorecida. Muchos países en desarrollo también han reducido los controles a otras formas de transacciones internacionales, en particular los aplicados a la inversión extranjera directa. Además de esas medidas adoptadas por distintos países, varias de las agrupaciones económicas de países en desarrollo también han reducido los derechos de aduana y otras barreras.

207. Una conclusión que se desprende del análisis que se hace a continuación es que los resultados del comercio exterior de las distintas regiones y grupos está experimentando cambios muy acusados, mientras que entre los países en desarrollo un pequeño grupo está consiguiendo integrar con éxito las inversiones, la tecnología y el comercio exterior en las nuevas formas mundiales de producción. Este éxito los ha colocado en el umbral de profundas transformaciones económicas. Para la mayoría de los países en desarrollo, que sigue estando al margen del proceso de universalización de la producción, el principal problema será encontrar la forma y los medios de incrustarse en la dinámica del comercio y el crecimiento. En su octavo período de sesiones la Conferencia puede hacer una gran contribución a ello si llega a un acuerdo sobre las tareas que deberá realizar la comunidad internacional con ese fin. Un primer paso en este sentido será obtener unos resultados equilibrados en la Ronda Uruguay en los que se tengan en cuenta los intereses de todas las partes contratantes.

A. Las tendencias del comercio mundial entre 1980 y 1990

208. En el decenio de 1980 se pudo asistir a la aparición de una economía mundial más integrada, impulsada por los rápidos progresos tecnológicos. Los resultados del comercio mundial mejoraron al iniciarse la década. Después de la recesión económica y del estancamiento económico de los primeros años del decenio de 1980, el crecimiento de la producción y las exportaciones mundiales empezó a ganar impulso hacia mediados del decenio. El volumen de las exportaciones mundiales aumentó por término medio a una tasa anual

del 6,5% en 1985-1990, en comparación con la baja tasa del 2,3% registrada en 1980-1985. A finales del decenio el ritmo de crecimiento de las exportaciones había vuelto a disminuir, como también lo hizo el crecimiento de la producción mundial (véase el cuadro II-1). El comercio de manufacturas, sobre todo de bienes de capital, fue lo que impulsó el crecimiento del comercio mundial de mercancías en el decenio de 1980. Las exportaciones de muchos productos básicos se vieron frenadas por el lento crecimiento de su demanda mundial, mientras que problemas de oferta impidieron a una serie de países en desarrollo, en particular de África, sacar el máximo provecho de las mejoras pasajeras de los mercados.

209. Los países desarrollados de economía de mercado siguieron ocupando el primer puesto en el comercio mundial, con una proporción del valor de las exportaciones mundiales del 70%, aproximadamente, en 1990. Su parte en las exportaciones mundiales de manufacturas fue aún mayor, pues en el mismo año representó casi el 80%, aunque había sido más alta a principios del decenio. La disminución se debió a la creciente importancia que fueron adquiriendo en el comercio mundial algunos países en desarrollo grandes exportadores de manufacturas, sobre todo en la región del Asia meridional y sudoriental, que se convirtió en un polo de crecimiento dinámico del comercio mundial.

210. Los países en desarrollo registraron en conjunto una ligera disminución del volumen de sus exportaciones en 1980-1985, seguida de una fuerte expansión a un ritmo anual medio del 9% en 1985-1990, tasa que fue casi el doble de la tasa de crecimiento alcanzada por los países desarrollados de economía de mercado en el mismo período. Sin embargo, esta evolución aparentemente alentadora ocultó otros hechos menos favorables.

211. Sobre todo, siguió habiendo profundas diferencias entre las distintas regiones en desarrollo en lo que se refiere a los resultados de las exportaciones. El rápido aumento de las exportaciones en la segunda mitad del decenio de 1980 obedeció esencialmente al dinámico crecimiento de las exportaciones de un mayor número de economías en desarrollo del Asia meridional y sudoriental. Por término medio, el crecimiento de las exportaciones fue modesto en América Latina y bastante lento en África (véase el cuadro II-1). Estos resultados tan desiguales se debieron en parte a la composición por productos de las exportaciones de las diferentes regiones: los productos básicos, cuya demanda crece lentamente y cuyos precios oscilan mucho, dominan las exportaciones de la mayoría de los países africanos y de muchos de los latinoamericanos, mientras que un mayor número de economías asiáticas obtienen una proporción bastante alta de sus ingresos de exportación de manufacturas cuya demanda es elevada en los mercados mundiales. También obedecieron a diferencias de larga data en las estrategias de comercio exterior. Asimismo, la crisis de la deuda y la inestabilidad que ésta provocó impidieron a muchos países, particularmente en América Latina y África, incrementar y diversificar su capacidad de oferta de productos de exportación.

212. La evolución del poder adquisitivo de las exportaciones (esto es, las variaciones del volumen de las exportaciones corregidas según las variaciones de la relación de intercambio) fue clarísimamente menos favorable para los países en desarrollo que para las economías de mercado desarrolladas. En 1985-1990 el poder adquisitivo de las exportaciones de los países en desarrollo aumentó a una tasa anual media del 4,5%, mientras que los países

Cuadro II-1

Variaciones del volumen de los intercambios comerciales
y del poder adquisitivo de las exportaciones por grupos
y regiones económicos, 1980-1990

(Porcentaje de variación anual)

Grupo o región económica	Período	Todas las mercancías			Manufacturas a/	
		Exportaciones	Poder adquisitivo de las exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones b/
TODO EL MUNDO	1980-1985	2.3	..	2.3	3.0	3.0
	1985-1990	6.5	..	6.5	7.0	7.0
<u>Por grupos económicos</u>						
Países desarrollados de economía de mercado	1980-1985	3.3	3.4	3.2	4.0	6.0
	1985-1990	5.4	8.0	7.0	6.2	7.5
Países en desarrollo	1980-1985	-1.2	-2.1	0.4	10.0	-1.0
	1985-1990	9.0	4.5	6.0	13.0	7.5
Países menos adelantados	1980-1985	1.9	1.6	1.7	-3.5	-1.4
	1985-1990	1.2	-3.4	0.0	11.6	-4.3
<u>Por regiones económicas</u>						
Africa	1980-1985	-5.3	-5.1	-2.5	3.9	-5.7
	1985-1990	2.5	-5.8	-4.4	14.5	-3.3
Africa del Norte	1980-1985	-6.2	-5.3	-9.6	7.6	-2.6
	1985-1990	5.0	-3.9	-6.4	21.3	-2.8
Africa subsahariana	1980-1985	-4.4	-2.0	-6.0	0.1	-9.2
	1985-1990	0.3	-6.4	-1.0	7.5	-3.9
América Latina	1980-1985	5.6	5.2	-6.0	12.0	-6.9
	1985-1990	4.3	0.0	2.0	7.1	4.7
Asia occidental	1980-1985	-12.3	-11.6	-0.6	-0.6	-0.8
	1985-1990	9.0	0.4	-3.8	-0.6	-5.2

Cuadro II-1 (conclusión)

Grupo o región económico	Período	Todas las mercancías			Manufacturas <u>a/</u>	
		Exportaciones	Poder adquisitivo de las exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones <u>b/</u>
Asia meridional y sudoriental	1980-1985	7.4	6.7	5.5	11.3	4.1
	1985-1990	13.0	12.7	12.5	13.3	13.0
Asia oriental <u>c/</u>	1980-1985	9.2	5.2	6.6	10.6	8.8
	1985-1990	14.2	14.8	15.7	15.0	16.0
ANASO <u>d/</u>	1980-1985	3.3	0.4	0.6	15.5	-0.5
	1985-1990	12.6	8.6	10.5	21.6	16.5
China	1980-1985	11.0	10.0	21.5	11.5	20.0
	1985-1990	12.4	7.8	2.7	21.0	-0.5
URSS	1980-1985	1.5	..	5.8	..	..
	1985-1990	0.5	..	0.0	..	..
Países de la Europa oriental <u>e/</u>	1980-1985	5.1	..	1.1	..	..
	1985-1990	-1.7	..	2.2	..	..
<u>Pro memoria</u>						
PRODUCCION MUNDIAL	1980-1985	2.4				
	1985-1990	3.3				

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de fuentes internacionales oficiales. Las cifras para 1990 son estimaciones.

a/ Definidas como los productos clasificados en las secciones 5 a 8 de la CUCI menos el capítulo 68.

b/ Las importaciones de los países en desarrollo son estimaciones basadas en parte en las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado.

c/ Hong Kong, República de Corea, Singapur y Provincia china de Taiwán.

d/ Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

e/ Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia antigua República Democrática Alemana hasta 1990, y Rumania.

desarrollados de economía de mercado casi duplicaron esa tasa en el mismo período. De hecho, el Asia meridional y sudoriental fue la única región en desarrollo que pudo mejorar el poder adquisitivo de sus exportaciones en la segunda mitad del decenio de 1980 (véase el cuadro II-1).

213. Es más que evidente la importancia que tales mejoras tienen para la capacidad de importación de un país. Por esto no sorprende que el Asia meridional y sudoriental fuera también la única región en desarrollo que tuvo un crecimiento dinámico de las importaciones en el decenio de 1980, particularmente en la segunda mitad del decenio. Las importaciones latinoamericanas, que habían disminuido en 1980-1985 como consecuencia de los devastadores efectos de la crisis de la deuda, se recuperaron algo en la segunda mitad del decenio de 1980, mientras que las importaciones de África y el Asia occidental siguieron bajando en 1985-1990 (véase el cuadro II-1). Los efectos negativos que una cifra baja de importaciones tiene para el avance del desarrollo fueron manifiestos en muchos países en desarrollo.

214. Los resultados obtenidos por los países en desarrollo en lo que se refiere a las exportaciones de manufacturas dan también una idea de la competitividad de las economías en desarrollo en el comercio internacional. Como grupo, esas economías aumentaron su participación en el valor de las exportaciones mundiales de manufacturas, que pasó de menos del 10% en 1980 a más del 15% al final del decenio. Por lo tanto, es evidente que se hicieron progresos, pero el panorama general vuelve a ser un poco engañoso, pues pone de manifiesto una serie de hechos que no son tan satisfactorios.

215. El grueso de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo siguió procediendo de un pequeño número de estos países. El mismo grupo de 15 economías en desarrollo 55/ sumó algo más del 80% del valor de las exportaciones de manufacturas de todos los países en desarrollo tanto a principios como a finales del decenio de 1980. En consecuencia, el aumento de su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas reflejó los progresos hechos por un pequeñísimo número de países en desarrollo, que lograron aumentar la participación de su capacidad de oferta de productos industriales en la división internacional del trabajo.

216. Asimismo, sólo este pequeño grupo de grandes exportadores de manufacturas consiguieron mejorar considerablemente la composición por productos de sus exportaciones. Estos países en desarrollo progresaron bastante sistemáticamente en ese sentido, ya que pasaron de exportar manufacturas sencillas, especialmente textiles y prendas de vestir, a exportar productos de las industrias mecánicas, en particular productos eléctricos y electrónicos de tecnología media, y, hasta cierto punto, productos cuya fabricación requiere mucho capital y una mano de obra muy especializada. En cambio, la mayoría de los países en desarrollo siguieron dependiendo fuertemente de las exportaciones de manufacturas obtenidas a partir de recursos naturales, así como productos manufacturados cuya fabricación requiere mucha mano de obra poco calificada. Estos países apenas consiguieron diversificar y mejorar la estructura por productos de sus exportaciones. Los mismos cinco grupos de productos (textiles, prendas de vestir, sustancias químicas, manufacturas minerales no metálicas y formas básicas de hierro y acero) representaron alrededor de las dos terceras partes de las exportaciones de manufacturas de estas economías en desarrollo a los países desarrollados de economía de mercado tanto en 1980 como a finales del decenio.

217. Además, las diferencias entre las distintas regiones en desarrollo en lo que se refiere a su capacidad de oferta de exportación de productos manufacturados no se redujeron a lo largo del decenio pasado, sino que se hicieron más acusadas. En este sentido resulta reveladora la cifra de sus exportaciones de esos productos a los países desarrollados de economía de mercado. De todas las regiones en desarrollo, sólo el Asia meridional y sudoriental pasó a tener una gran importancia para los países desarrollados de economía de mercado como fuente de importaciones de productos manufacturados. A finales del decenio de 1980 los países en desarrollo del Asia meridional y sudoriental suministraron el 11% del valor de las manufacturas importadas por los países desarrollados de economía de mercado, en comparación con el 7% en 1980. En contraste con esto, el valor de los productos manufacturados exportados por América Latina representaba apenas el 3% de las importaciones de manufacturas de las economías desarrolladas a finales del decenio, muy poco más que en 1980, en tanto que Africa suministraba a finales del decenio de 1980 sólo el 0,5% del valor de las importaciones de manufacturas a los países desarrollados de economía de mercado. Africa ya había tenido el mismo porcentaje a comienzos del decenio.

218. Una contribución importante al dinámico crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países del Asia meridional y sudoriental correspondió a cuatro países y territorios en desarrollo que se han convertido en un importantísimo componente del comercio mundial: la República de Corea, la Provincia china de Taiwán, Singapur y Hong Kong. Además, el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas de algunos otros países en desarrollo del Asia sudoriental como Indonesia, Malasia y Tailandia agregó una dimensión nueva al dinamismo económico de la región en la segunda mitad del decenio de 1980. En efecto, el volumen de las importaciones al Asia meridional y sudoriental de productos manufacturados aumentó fuertemente en 1985-1990, lo que prueba el dinámico proceso de desarrollo que está en marcha en una serie de países de la región (véase el cuadro II-1).

219. El crecimiento del volumen de las exportaciones de manufacturas de América Latina fue por término medio menos rápido en 1985-1990 que durante la primera mitad del decenio, a pesar de los aumentos de los valores exportados que, sin embargo, se debieron en gran parte a grandes subidas de los precios. La creación de excedentes comerciales mediante la aplicación de políticas económicas restrictivas principalmente, con objeto de hacer frente a los pagos de los intereses de la deuda exterior, no ofreció al final base alguna para un crecimiento duradero de las exportaciones. Por el contrario, en muchos países latinoamericanos los sectores industriales resultaron debilitados por la fuerte caída de las inversiones en capacidad de fabricación de manufacturas durante la primera mitad del decenio de 1980, lo que hizo difícil obtener un crecimiento sostenido de las exportaciones. La recuperación de las inversiones en la segunda mitad del decenio fue lenta y desigual según los países, pero las dificultades para importar se aliviaron algo y las importaciones de manufacturas, en particular de bienes de capital esenciales, empezaron a crecer otra vez después de la espectacular caída que sufrieron en 1980-1985 (véase el cuadro II-1).

220. El grueso de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas sigue procediendo de muy pocos países, especialmente México y el Brasil. En 1990 estos dos países suministraron las tres cuartas partes del valor total de las

exportaciones chinas de manufacturas en unos pocos productos siguió siendo alta, ya que las prendas de vestir y los textiles representaron más de las dos quintas partes de las exportaciones de manufacturas del país a las economías de mercado desarrolladas. Empezaron a apreciarse cambios en la composición por productos de las exportaciones, con una mayor presencia de productos con un contenido más alto de tecnología y mano de obra especializada, pero tendrá que pasar bastante tiempo hasta que esos cambios sean más pronunciados.

224. La importancia de los países de la Europa oriental y la Unión Soviética como abastecedores de los mercados mundiales siguió siendo pequeño en el decenio de 1980. La parte de estos países en el valor de las exportaciones mundiales sólo representaba el 6,5% a finales del decenio, menos que en 1980. Además, la mayor parte de su comercio se llevó a cabo entre esos propios países. Sus exportaciones a terceros mercados aumentaron a algo más del 3% de las exportaciones mundiales en 1989. El crecimiento del volumen de sus exportaciones se redujo considerablemente en 1985-1990, como resultado sobre todo de las perturbaciones económicas ocurridas a raíz de los profundos cambios sistémicos fundamentales comenzados a finales del decenio (véase el cuadro II-1).

225. La competitividad internacional de los países de la Europa central y oriental y la URSS empeoró considerablemente en el decenio de 1980. Esto hizo que las partes que les corresponden de las importaciones de los países desarrollados de economía de mercado disminuyeran o se estancaran en prácticamente todos los sectores productivos, sobre todo en el sector manufacturero 56/. Los países de la Europa central y oriental y la URSS están pobremente representados en sectores en los cuales las economías en desarrollo exportadoras muestran particular vigor. Además, están prácticamente ausentes en los mercados de los países desarrollados en lo que se refiere a las manufacturas cuya fabricación requiere una mayor cantidad de tecnología y mano de obra calificada.

226. La disminución del crecimiento del comercio mundial, que comenzó en 1989, continuó en 1990 y 1991. La considerable desaceleración del crecimiento de la producción en algunos de los grandes países industrializados, sobre todo en los Estados Unidos, fue la causa principal de los signos de morosidad del comercio mundial, además de la profunda recesión en la Europa central y oriental y la Unión Soviética. El crecimiento del volumen de las exportaciones tanto de los países desarrollados de economía de mercado como de los países en desarrollo bajó en 1990-1991 siguiendo la tendencia del comercio mundial, en tanto que el volumen de las exportaciones de los países de la Europa central y oriental y la URSS disminuyó espectacularmente en ese período, al ganar más impulso los cambios sistémicos y desorganizarse completamente el sistema de comercio y de pagos del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (véase el cuadro II-2). Algunos de ellos, sobre todo Hungría y Polonia, lograron incrementar sus ventas en los mercados occidentales, sobre todo al tener un acceso más fácil a los mercados de la CEE. En cambio, las exportaciones de la Unión Soviética dentro del comercio Este-Oeste disminuyeron muchísimo.

227. Los principales acontecimientos recientes -la crisis del Golfo, los cambios sistémicos en la Europa central y oriental y la unificación de Alemania- han tenido consecuencias para el comercio mundial y para el de los

Cuadro II-2

Variaciones del volumen de los intercambios comerciales, 1988-1992

(Porcentaje de variación anual)

	1988	1989	1990	1991 a/	1992 b/
EXPORTACIONES MUNDIALES	8.5	7.0	4.3	3.0	6.0
<u>Países desarrollados de economía de mercado</u>					
Exportaciones	8.3	7.5	5.1	3.0	6.0
Importaciones	8.3	7.7	5.3	3.0	6.0
<u>Países en desarrollo</u>					
Exportaciones	11.3	7.2	5.0	4.5	7.0
Importaciones	14.7	7.0	7.7	7.2	8.5
<u>China</u>					
Exportaciones	14.4	8.0	13.0	3.0	10.0
Importaciones	16.9	6.5	-9.0	10.0	10.5
<u>Países de la Europa central y oriental c/</u>					
Exportaciones	3.7	-2.1	-9.8	-11.0	1.5
Importaciones	3.0	0.6	0.0	-1.5	1.5
<u>URSS</u>					
Exportaciones	4.8	-0.3	-13.0	-20.0	-8.0
Importaciones	9.5	9.3	0.0	-20.0	-5.0
<u>Pro memoria:</u>					
Producción mundial	4.5	3.3	2.4	1.2	2.9

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de fuentes internacionales oficiales.

a/ Cifras provisionales.

b/ Previsiones.

c/ Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, antigua República Democrática Alemana hasta 1990 y Rumania.

países en desarrollo. Aunque los efectos globales de la crisis del Golfo sobre el crecimiento del comercio mundial no han sido muy grandes, sí han sido graves en muchos países en desarrollo. La fuerte subida de los precios del petróleo provocó temporalmente el empeoramiento de la relación de intercambio de los países en desarrollo importadores de petróleo, lo que redujo su renta real. Además, los países en desarrollo para los cuales Kuwait y el Iraq eran mercados importantes sufrieron pérdidas tangibles en sus exportaciones de mercancías. Por último, una serie de países en desarrollo perdieron una cifra considerable de remesas de los trabajadores y, además, tuvieron que cargar con el elevado costo de la repatriación de sus nacionales. En el caso de por lo menos 40 economías en desarrollo, el costo total que les supuso la crisis del Golfo ha sido estimado en una cifra superior al 1% de su PNB en el solo año de 1990, efecto "equivalente a un desastre natural masivo" 57/.

228. Con respecto a lo ocurrido en la Europa central y oriental y la Unión Soviética, el hundimiento del sistema de comercio y de pagos del CAME y el consiguiente paso a los precios de los mercados mundiales y a la liquidación en monedas convertibles de sus operaciones de comercio exterior tuvieron graves efectos en una serie de países en desarrollo, sobre todo los que eran miembros del CAME (Cuba, Mongolia y Viet Nam), pero también en algunas otras economías en desarrollo que habían mantenido estrechos lazos económicos con la Europa central y oriental y la Unión Soviética. Los antiguos miembros del CAME en especial, pero también países como el Afganistán, Angola, Camboya, Etiopía y Mozambique, habían gozado de un régimen preferencial en su comercio con los miembros europeos del CAME y recibían de estos últimos una importante ayuda al desarrollo.

229. En la Europa central la unificación alemana fue el acontecimiento dominante. A medida que la unificación fue aportando un poder adquisitivo considerable en la antigua República Democrática Alemana, la enorme demanda insatisfecha de la población trajo consigo un auge del consumo. La recuperación de los intercambios comerciales alemanes fue espectacular. Las importaciones empezaron a subir vertiginosamente, mientras que el crecimiento de las exportaciones disminuyó fuertemente. Los efectos favorables sobre las exportaciones de los países en desarrollo se repartieron de forma desigual. Los exportadores de materias primas y productos alimenticios (excluidos los combustibles minerales) se beneficiaron muy poco de esta nueva situación, en tanto que los productos manufacturados de las economías en desarrollo resultaron más favorecidos. Sin embargo, fueron los países miembros de la CEE los que más salieron ganando. Por ejemplo, las importaciones de manufacturas efectuadas por Alemania de los demás países comunitarios aumentaron en 1990 en 26.000 millones de dólares, cifra igual al valor de las importaciones alemanas de manufacturas de todos los países en desarrollo en el mismo año.

230. El auge de las importaciones y bienes de consumo a Alemania es improbable que se mantenga. En cambio, la demanda de bienes de inversión aumentará considerablemente una vez que se recupere la inversión. Se prevé que los principales beneficiarios serán los productores de la parte occidental de Alemania y otros países de la Europa occidental. Los pocos países en desarrollo que poseen una capacidad de oferta de productos competitivos obtendrán probablemente muy pocos beneficios.

231. Los resultados del comercio exterior de los países en desarrollo seguirán dependiendo de cómo evolucione el comercio mundial. A corto plazo se prevé que en las economías en desarrollo habrá un crecimiento algo más rápido de las exportaciones al reactivarse la economía mundial. Las perspectivas de que el crecimiento de la producción y el comercio mundiales repunten en 1992 son bastante buenas (véase el cuadro II-2).

B. Evolución del sistema internacional de comercio desde la VII UNCTAD

1. Panorama general

232. En el decenio de 1980 se registró un empeoramiento constante de las disciplinas de comercio multilateral. Las repercusiones de esta tendencia para la salud de la economía mundial han sido objeto de extensos análisis 58/. Cuando en 1986 se inició la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) uno de sus objetivos era detener la erosión del sistema multilateral y de las disciplinas comerciales, pero el proceso se ha visto menoscabado por una combinación de políticas comerciales proteccionistas y restrictivas. Así por ejemplo, desde el séptimo período de sesiones de la Conferencia la economía mundial se ha ido apartando de la reciprocidad multilateral y de la aplicación incondicional de la cláusula NMF y los problemas comerciales se han ido abordando cada vez más según enfoques bilaterales y regionales, buscándose soluciones al margen del mecanismo multilateral. También se ha intensificado el unilateralismo en las políticas y legislaciones comerciales de algunos países comerciales importantes, mientras ha aumentado la amenaza de medidas de retorsión; para insistir en la reciprocidad bilateral se han utilizado cada vez más argumentos fundados en la necesidad de equilibrar los intercambios comerciales; bajo los auspicios del GATT se han realizado intentos para modificar las reglas multilaterales sobre medidas antidumping y compensatorias a fin de proporcionar una mayor flexibilidad en su aplicación, lo que puede contribuir a facilitar la utilización de dichas medidas como instrumento de hostigamiento comercial; se ha procurado frenar la proliferación de la limitación voluntaria de las exportaciones o de la expansión voluntaria de las importaciones 59/ elaborando nuevas formas de comercio dirigido 60/; el respeto de los compromisos en materia de statu quo y desmantelamiento ha sido irregular o inexistente; y las medidas de liberalización preferencial en favor de los países en desarrollo se están retirando unilateralmente. Paradójicamente, estos acontecimientos se están produciendo cuando la mayoría de los países en desarrollo han pasado a ser partes contratantes del GATT y cuando algunos países en desarrollo, China y países de Europa central y oriental han iniciado negociaciones de adhesión o han manifestado un interés considerable en una futura adhesión 61/, o sea, cuando parece que el GATT está aproximándose a la meta tan esperada de la universalidad de sus miembros.

a) Enfoques bilaterales y plurilaterales

233. Parece que se está acelerando el movimiento hacia la adopción de enfoques bilaterales, tanto en forma de presiones bilaterales con la amenaza implícita de medidas de retorsión, como en forma de acuerdos de liberalización del comercio a nivel bilateral. Estas disposiciones se están tomando

fundamentalmente en dos contextos: a) los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y algunos socios comerciales, que abarcan bienes, servicios e inversiones, y b) la consolidación de la Comunidad Económica Europea, con miras a completar el mercado único en 1992 y su posible ampliación para incluir a los países de la AELI, y los acuerdos de asociación con varios países de Europa central y oriental (para un examen más a fondo véase la sección C.5). Por otra parte, en América Latina la liberalización prevista en los distintos programas de ajuste estructural ha servido de catalizador para contrarrestar las fuerzas proteccionistas que hicieron fracasar esfuerzos anteriores encaminados a lograr un comercio más libre entre los países de aquella región.

234. En los años ochenta, los Estados Unidos han continuado defendiendo sus intereses comerciales mediante negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay, pero han complementado esas negociaciones con iniciativas bilaterales 62/. Los mecanismos bilaterales pueden abarcar desde los enfoques basados en productos determinados, como son las conversaciones de "reciprocidad" (por ejemplo, las conversaciones con el Japón con miras a la apertura de mercados para determinados sectores) hasta los acuerdos generales de libre comercio con el Canadá e Israel 63/ y las negociaciones previstas con México y el Canadá sobre un acuerdo de libre comercio en América del Norte 64/ y con otros países en desarrollo de América Latina (la "Empresa para las Américas") y de otras regiones.

235. Las consecuencias de estas medidas son importantes por dos motivos: en primer lugar, influyen en el proceso de crecimiento del comercio internacional y especialización y plantean diversas opciones de política a los no participantes. A menudo, estos últimos se ven obligados a buscar arreglos preferenciales selectivos a fin de reducir al mínimo los costos que esas medidas podrían tener para sus economías. Es evidente que cuanto mayor sea el volumen del comercio abarcado por esas medidas, mayores serán las presiones a que estarán sometidos los no participantes para buscar mecanismos especiales que con frecuencia van en contra de las disciplinas multilaterales. En segundo lugar, las agrupaciones regionales y subregionales tienen un efecto discriminatorio por cuanto conceden un acceso preferencial a los mercados a quienes participan en esos mecanismos. La creación de agrupaciones comerciales y mecanismos similares -tanto en el contexto bilateral como el plurilateral- aumenta la posibilidad de litigios comerciales, intensifica las tensiones en los intercambios y produce inquietud respecto del futuro del sistema multilateral de comercio. Los países con menos peso específico en el comercio internacional serán probablemente los que sufran mayores pérdidas a consecuencia de los efectos discriminatorios de los mecanismos selectivos de comercio.

b) Unilateralismo

236. Otro acontecimiento reciente importante que ha afectado al sistema internacional de comercio ha sido la promulgación en los Estados Unidos de la Ley general del comercio y la competencia de 1988. Esta Ley se refiere a una amplia gama de cuestiones comerciales, pero las disposiciones más controvertidas que han centrado la atención de la comunidad comercial internacional en los últimos años fueron los llamados "superartículo 301" y

"artículo especial 301" 65/. Durante todo el primer decenio después de su entrada en vigor, el artículo 301 de la Ley de comercio de 1974 se invocó con moderación. En cambio, las enmiendas introducidas en este artículo por la Ley de comercio y aranceles aduaneros de 1984, y especialmente por la Ley de 1988, han convertido el artículo 301 en un importante instrumento de política comercial de los Estados Unidos. Prevé la aplicación de medidas de retorsión comercial contra los socios comerciales por prácticas que unilateralmente se califican de "arbitrarias", "injustificables" o "discriminatorias", no solamente en cuanto respecta a los bienes y a los derechos comerciales de los Estados Unidos, sino también con relación a esferas en las que no existe ninguna obligación específica, como por ejemplo los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual. El llamado artículo 301, tal como fue enmendado por la Ley de 1988, ha ampliado las facultades de la Administración para adoptar medidas de retorsión, y reducido el margen de discreción con respecto a estas medidas al reducir los plazos para su adopción. Asimismo, ha ampliado la definición de prácticas comerciales desleales e incluido una nueva disposición en el "superartículo 301" 66/ para negociar cambios generales en las prácticas comerciales que restrinjan el acceso de productos estadounidenses a los mercados. Se ha recurrido activamente a estos mecanismos para alcanzar los objetivos apetecidos en los planos bilateral, regional y multilateral, tanto para abrir determinados mercados extranjeros en esferas de política comercial no abordadas en otro lugar, por ejemplo la protección de los derechos de propiedad intelectual y el acceso a los mercados en determinados sectores, como para resolver problemas más amplios de desequilibrio comercial crónico. Una amenaza corriente ha consistido en la suspensión de los beneficios ofrecidos por el sistema generalizado de preferencias (SGP) 67/.

237. El artículo 301 también ha influido en el desarrollo de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Una de las consideraciones en que se fundaban los países en desarrollo para tratar de separar, en la Ronda Uruguay, las negociaciones sobre servicios de las relativas a las esferas tradicionales era evitar que se utilizaran las medidas de retorsión sobre las mercancías como medio de obtener concesiones con respecto a los servicios (como en el caso de la Ley de comercio y aranceles aduaneros de 1984). Las medidas de retorsión no se utilizan simplemente (como era el propósito inicial) para retirar concesiones equivalentes con respecto al país que se estima ha violado sus obligaciones dentro del GATT en perjuicio de los derechos de los Estados Unidos, sino como medio de ejercer presión sobre los países para que modifiquen sus políticas en cuestiones donde no existe ninguna obligación internacional, e influir en la posición negociadora de los países más débiles en la Ronda Uruguay. La gravedad de esta situación quedó de manifiesto por la invocación de este artículo para tomar medidas de retorsión contra la legislación brasileña en materia de derechos de propiedad intelectual 68/. En este contexto, se ha amenazado con adoptar medidas comerciales punitivas, destinadas a convencer a los países en desarrollo para que renuncien a ciertas posiciones, y en algunos casos se ha llegado a aplicar esas medidas, a pesar de los compromisos contraídos en materia de statu quo y desmantelamiento. Algunos países en desarrollo han sido incluidos en la lista "prioritaria" para que les sean aplicadas las medidas previstas en el artículo 301, para luego desaparecer de esta lista cuando su postura se hizo más conciliadora. Este procedimiento se ha aplicado con más frecuencia con

respecto a las cuestiones de los derechos de propiedad intelectual mencionados más arriba, en particular en los aspectos de estos derechos relacionados con el comercio (TRIP). Por otra parte, los Estados Unidos se han mostrado renuentes a utilizar el artículo 301 contra los socios comerciales que cuentan con una sólida capacidad de retorsión como la CEE. De hecho, en la fase final de la Ronda Uruguay un importante objetivo que persiguen la mayoría de los países consiste en lograr que esta nueva legislación de los Estados Unidos no reciba una legitimación multilateral a través de la Ronda Uruguay y también que la capacidad de los Estados Unidos para invocar estas disposiciones quede reducida, y no aumentada, por medio de estas negociaciones. Por ejemplo, la CEE ha declarado que tomará medidas para lograr que se corrijan las deficiencias en la aplicación del derecho mercantil internacional por parte de los Estados Unidos 69/.

238. Son evidentes las consecuencias que puede tener un sistema en virtud del cual las negociaciones se llevan a cabo bajo la amenaza de medidas de retorsión, en vez de estar fundadas en el intercambio de ofertas. A los países en desarrollo que se encuentran en una situación especialmente vulnerable puede resultarles difícil perseguir unos objetivos a largo plazo cuando se enfrentan con la amenaza inminente de graves dificultades comerciales o de otras dificultades económicas. Por otra parte, las concesiones que se consigan con tales amenazas tendrán escasa legitimidad desde el punto de vista de los socios más débiles, quienes considerarán moralmente justificada la violación de tales acuerdos cuando lo permitan las futuras circunstancias. Huelga decir que esto dista mucho de ser el sistema internacional de comercio "más duradero" que, según el Acta Final de la Séptima Conferencia, debía ser el resultado apetecido de la Ronda Uruguay.

c) La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales

239. El ámbito de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales -octava Ronda que se celebra con los auspicios del GATT- se extiende más allá de las cuestiones tradicionales que se trataron en anteriores negociaciones comerciales multilaterales. A diferencia de las negociaciones anteriores, que se ocuparon principalmente de la reducción de los obstáculos al comercio de mercancías en frontera, la Ronda actual aborda varias cuestiones nuevas tales como el movimiento de capitales en forma de inversiones extranjeras, el desarrollo de nuevas tecnologías y el comercio y producción de servicios (véase la sección C.1 infra). En otras palabras, la Ronda Uruguay pretende abarcar no sólo el movimiento transfronterizo de productos, sino también el de servicios y factores de producción tales como la mano de obra, el capital y la tecnología. Por ello, los resultados que en ella se alcancen tendrán consecuencias importantes, en el transcurso del presente decenio, sobre las estructuras del comercio, la competencia, las inversiones productivas y las reglamentaciones nacionales. Así pues, el éxito de la Ronda Uruguay es decisivo para la salud de la economía mundial.

240. En el Acta Final de la Séptima Conferencia se reconocieron cierto número de objetivos que debía alcanzar la Ronda Uruguay, en particular la necesidad de llegar a un resultado equilibrado y de instituir un sistema de comercio multilateral más abierto que promueva el crecimiento y el desarrollo. Entre otros objetivos cabe mencionar los siguientes: a) mejor acceso a los

mercados, sobre todo para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo; b) liberalización del comercio de textiles y prendas de vestir e integración eventual de este sector en el GATT; c) supresión de las restricciones discriminatorias a las exportaciones, en particular las de los países en desarrollo; d) necesidad de aumentar la disciplina y previsibilidad del comercio de productos agrícolas; e) necesidad de tener en cuenta los problemas especiales de los países menos adelantados y de los países en desarrollo insulares y sin litoral, y f) lograr que la observancia de los compromisos convenidos multilateralmente con respecto al comercio de mercancías no dependa de las concesiones que se obtengan en otros sectores.

241. Uno de los objetivos principales de la Ronda Uruguay es "aportar una mayor liberalización y expansión del comercio mundial en provecho de todos los países, y especialmente de las partes contratantes en desarrollo,...". A fin de lograr este objetivo, se convino en que el principio del trato diferenciado y más favorable y de "no reciprocidad", consagrado en la parte IV y en otras disposiciones y decisiones pertinentes del Acuerdo General, debía aplicarse a las negociaciones. No obstante, la medida en que los resultados en relación con el trato diferenciado y más favorable quedaron incorporados en las propuestas presentadas en Bruselas es muy limitada 70/.

242. En la Declaración de Punta del Este se reconocieron claramente los objetivos de la concesión de un trato especial a los países en desarrollo. Desde el comienzo de la Ronda Uruguay, algunos países desarrollados han puesto en duda este compromiso 71/. No obstante, el hecho de que la Ronda Uruguay no terminara en el plazo convenido ha llevado a plantear nuevas cuestiones acerca de la conveniencia de buscar normas uniformes para todos los sectores, sin tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo, y preservar al propio tiempo una amplia gama de excepciones y exenciones en una gran proporción del comercio, tales como la agricultura y los textiles y prendas de vestir. Así pues, uno de los objetivos principales de la Ronda Uruguay debe consistir en que todas las partes acepten unas disciplinas más estrictas para recurrir a medidas de política comercial sobre una base recíproca y equitativa, teniendo en cuenta la importancia de la flexibilidad, así como los distintos niveles de desarrollo.

243. Es evidente que el fortalecimiento del sistema de comercio exige que los participantes acepten un nivel más elevado de disciplina con respecto a las medidas de política comercial. Esta aceptación de unas disciplinas más estrictas debe hacerse sobre una base recíproca y equitativa, teniendo en cuenta la importancia de la aplicación flexible de las medidas de política comercial, especialmente para hacer frente a problemas de balanza de pagos, como parte de unas estrategias de desarrollo coherentes, y las repercusiones de esas disciplinas sobre los países que se encuentran a un nivel más bajo de desarrollo. Mediante la aceptación de unas disciplinas más estrictas se podrá establecer una estructura legal para la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay, que excluirá todo recurso a medidas comerciales unilaterales fuera del marco del GATT y la posibilidad de medidas de retorsión intersectoriales entre el comercio de mercancías y las medidas relacionadas con los servicios y la protección de la propiedad intelectual.

d) Los países de Europa central y oriental y el sistema de comercio

244. Aunque varios países de Europa central y oriental son partes contratantes del GATT desde hace varios decenios, las normas y disciplinas multilaterales vigentes aún no se les aplican plenamente en sus relaciones comerciales. Las legislaciones de la mayoría de los países desarrollados de economía de mercado prevén medidas especiales de política comercial, tales como restricciones cuantitativas discriminatorias, salvaguardias selectivas y reglas antidumping especiales, contra las exportaciones de los países de Europa central y oriental a fin de contrarrestar situaciones de desorganización del mercado causadas por exportaciones a bajos precios (aunque normalmente no había pruebas claras de exportaciones masivas, especialmente de exportaciones a bajo costo). Algunas de estas medidas también figuran en algunos instrumentos multilaterales, tales como los protocolos de adhesión de algunos países de Europa central y oriental al GATT, en acuerdos comerciales bilaterales y en el Código de Subvenciones del GATT.

245. En los últimos años ha mejorado el entorno del comercio entre el Este y el Oeste. Todas las principales naciones comerciales han expresado su apoyo en favor de la integración de los países de Europa central y oriental en el sistema multilateral de comercio, y han reconocido que es indispensable un mejor acceso a los mercados para los países de Europa central y oriental, ya que estos países han introducido reformas en sus mercados interiores y aplican políticas comerciales acordes con las normas multilaterales 72/. En 1989-91 algunos países comerciales importantes han adoptado en favor de los países de Europa central y oriental medidas concretas de política comercial que han reducido considerablemente el elemento discriminatorio en las relaciones comerciales entre el Este y el Oeste. En particular, la CEE eliminó la mayoría de las restricciones cuantitativas discriminatorias y algunos países de Europa central y oriental recibieron el trato SGP en los esquemas de la CEE, los Estados Unidos y algunos otros países desarrollados de economía de mercado.

246. La rápida evolución económica y política de los países de Europa central y oriental y los cambios concomitantes que se han producido en las relaciones entre el Este y el Oeste han creado las condiciones necesarias para una integración más cabal de dichos países en el sistema internacional de comercio. Los esfuerzos encaminados a alcanzar esa integración deberán abordar la base política, económica, legal e institucional sobre la que se ha desarrollado el comercio durante el período de la posguerra y determinar si son pertinentes esos mecanismos en el contexto actual.

2. El impulso hacia la liberalización del comercio

247. Desde la VII UNCTAD, se ha perseguido, en el contexto de la Ronda Uruguay, el objetivo de dar un impulso constante hacia la liberalización del comercio sobre una base multilateral, especialmente en aquellos sectores donde no se han aplicado con eficacia las disciplinas multilaterales existentes. Los países en desarrollo han atribuido la máxima prioridad a la obtención de concesiones considerables con respecto a los aranceles aduaneros y las medidas no arancelarias a fin de promover la liberalización del comercio y de ampliar sus posibilidades de exportación hacia los mercados mundiales.

Recuadro II-1

PARTICIPACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN LA RONDA URUGUAY

A diferencia de las anteriores rondas de negociaciones comerciales multilaterales, la participación de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay es impresionante, tanto cuantitativa como cualitativamente. Más de 80 países y territorios en desarrollo intervienen en estas negociaciones. Se ha reconocido ampliamente su contribución activa y constructiva al proceso de negociación. Más de 30 países en desarrollo han emprendido programas de liberalización unilateral del comercio, contribuyendo así por adelantado a la consecución de los objetivos de la Ronda. De hecho, se ha reconocido que muchos países en desarrollo se encuentran actualmente en un proceso de auténtica "revolución" en su política comercial, como parte del conjunto de reformas económicas que han acometido.

A pesar de que los países en desarrollo ponen diferentes matices y énfasis sobre los distintos temas y cuestiones que se abordan en la Ronda Uruguay y de que han aparecido coaliciones entre países en desarrollo y países desarrollados que adoptan la misma actitud respecto de determinados problemas, tales como el Grupo de Cairns sobre la agricultura, los países en desarrollo vienen persiguiendo también una serie de objetivos comunes en muchas esferas de negociación presentando propuestas conjuntas, patrocinadas por grupos de países en desarrollo de las distintas regiones geográficas que comparten los mismos intereses.

En la esfera de la agricultura, en particular, los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos formularon varias propuestas, que también contaron con el apoyo de otros países en desarrollo. En estas propuestas se plasmaba la necesidad de tener en cuenta los posibles efectos negativos del proceso de reforma de la agricultura sobre los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos, y los medios de conseguirlo.

En las esferas de los TRIP, las TRIM y los servicios, los países en desarrollo han presentado una serie de propuestas conjuntas de negociación que se referían, entre otras cosas, a la estructura de un marco multilateral para el comercio de servicios; un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios; anexos sectoriales sobre el movimiento temporal de la mano de obra y sobre telecomunicaciones; proyectos de propuestas sobre las TRIM, los TRIP, etc. Además, cierto número de propuestas fueron presentadas por agrupaciones económicas y coaliciones especiales de países en desarrollo, tales como la ASEAN, el MCCA, el SELA, la zona de comercio preferencial para los Estados del Africa oriental y meridional, y los países ACP. Los países menos adelantados han presentado en cada grupo de negociación propuestas conjuntas en las que se reflejan sus preocupaciones y necesidades especiales.

a) Aranceles aduaneros

248. A pesar del nivel relativamente bajo de los aranceles medios de los países desarrollados, que han resultado de las rondas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales (NCM) desde la segunda guerra mundial, los aranceles de algunos sectores siguen siendo altos. La incidencia de los aranceles elevados sobre las importaciones procedentes de países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados es mayor que sobre las importaciones procedentes de otros países desarrollados a consecuencia del sesgo perjudicial para los países en desarrollo en las liberalizaciones NMF emprendidas en las anteriores rondas de NCM 73/. Esto es así a pesar de la existencia de esquemas preferenciales, debido a que muchos artículos sujetos a derechos elevados están excluidos de los sistemas preferenciales tales como el SGP 74/.

249. Del examen de los aranceles de los principales países comerciales se desprende que en los últimos años unas importaciones de productos no agrícolas 75/ efectuadas por la CEE, los Estados Unidos y el Japón por valor de casi 100.000 millones de dólares (1988/89) pagaron elevados derechos NMF, y que de ese total unas importaciones por valor de 57.000 millones de dólares procedían de países en desarrollo. Como indica el cuadro II-3 del anexo, la parte de los países en desarrollo en los artículos con derechos elevados (59%) es mayor de lo que parecería indicar su participación en las importaciones totales (33%). Ciertos grupos de productos que pagan derechos elevados están excluidos de algunos esquemas del SGP o reciben beneficios mucho menores que otros artículos sujetos a derechos.

250. La frecuencia sectorial de los derechos elevados es muy parecida en todos los mercados de países desarrollados. Por lo general, los derechos aplicados en el sector de textiles y prendas de vestir son elevados. También se aplican derechos elevados a cierto número de subsectores en la esfera de productos tropicales y productos obtenidos de la explotación de recursos naturales 76/. En cuanto al resto del sector industrial, las partidas que pagan derechos elevados parecen ser frecuentes en cierto número de subsectores cuya exportación interesa a los países en desarrollo, en particular ciertos productos químicos, vidrio y artículos de vidrio, cuchillería, equipo doméstico a base de metales comunes, bicicletas, baúles y maletas, calzado, juguetes, artículos de materias preciosas y artículos diversos.

251. A pesar de la liberalización unilateral del comercio aplicada por muchos países en desarrollo y de su participación activa en la Ronda Uruguay de negociaciones, de hecho ha aumentado la discriminación arancelaria contra ellos. Al igual que en rondas anteriores, existen importantes excepciones a las ofertas arancelarias respecto de productos no incluidos en el SGP cuya exportación es de especial interés para los países en desarrollo. Es de señalar que algunos países desarrollados también otorgaron concesiones arancelarias sobre productos de interés para los países en desarrollo sobre la base de la reciprocidad. Por último, para muchos productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo los derechos tienden a aumentar según la etapa de elaboración 77/. Por ello, la protección efectiva otorgada a las

Cuadro II-3

Valor de las exportaciones de manufacturas de países y territorios en desarrollo, 1970, 1980 y 1988 a/

(En millones de dólares de EE.UU.)

País/territorio	1988		1980		1970	
	Valor	Posición	Valor	Posición	Valor	Posición
Corea, Rep. de	56 431.5	1	15 622.3	2	634.9	6
Taiwán, Provincia china de,	55 486.2	2	17 428.6	1	1 082.3	2
Singapur	27 553.7	3	9 048.4	4	427.7	7
Hong Kong	26 596.6	4	13 079.3	3	1 949.3	1
China	21 994.9	5	8 680.0	5	1 019.0	4
Brasil	17 261.9	6	7 491.9	6	362.5	10
México	10 392.9	7	1 839.2	11	391.3	9
Yugoslavia	9 849.6	8	6 533.0	7	1 001.5	5
Malasia	9 196.9	9	2 426.7	9	110.4	14
India	8 604.5	10	4 404.3	8	1 040.2	3
Tailandia	8 032.7	11	1 604.1	12	32.2	26
Turquia	7 491.9	12	782.0	16	52.6	21
Indonesia	5 622.9	13	500.6	21	12.2	31
Pakistán	2 960.5	14	1 247.2	13	397.6	8
Argentina	2 888.7	15	1 856.4	10	245.9	11
Filipinas	2 274.2	16	1 213.2	14	79.2	16
Egipto	2 016.2	17	333.5	25	206.6	12
Marruecos	1 807.1	18	565.1	18	47.2	22
Túnez	1 617.5	19	797.8	15	34.9	25
Colombia	1 207.1	20	775.1	17	58.7	19
Ecuador	1 024.5	21	74.3	33	3.3	34
Bangladesh	988.0	22	500.8	20	170.0	13
Sri Lanka	689.7	23	193.5	28	4.7	32
Mauricio	623.6	24	115.0	32	1.2	35
Chile	620.9	25	416.8	23	53.3	20
Uruguay	548.4	26	401.7	24	46.5	23
Trinidad y Tabago	461.3	27	202.5	27	61.8	17
Perú	431.8	28	550.2	19	14.8	30
Côte d'Ivoire	427.1	29	149.3	30	28.0	28
Zimbabwe	416.7	30	470.2	22	59.0	18
Jordania	396.2	31	135.7	31	4.2	33
Costa Rica	343.7	32	292.1	26	43.1	24
Senegal	157.4	33	71.9	34	30.2	27
Kenya	126.3	34	159.4	29	25.0	29

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

a/ Se incluyen los países cuyas exportaciones de manufacturas fueron de 100 millones de dólares como mínimo y representaron más del 15% de las exportaciones totales en 1988.

industrias de elaboración mediante la progresividad arancelaria es probablemente más elevada de lo que indican los derechos nominales. Los productos especialmente afectados por esta progresividad de las barreras al comercio son las bebidas tropicales, las especias, las materias vegetales para trenzado, las semillas oleaginosas y los aceites vegetales, las frutas y nueces tropicales, el tabaco, el arroz, la mandioca y las raíces y tubérculos.

b) Medidas no arancelarias

252. A medida que se han ido reduciendo considerablemente los aranceles en varias rondas de negociaciones comerciales multilaterales, ha aumentado la importancia de las medidas no arancelarias (MNA) como instrumentos de protección 78/. Algunas MNA, tales como las restricciones cuantitativas, los monopolios estatales de importación y la concesión discrecional de licencias, constituyen obstáculos al comercio mucho más importantes que los aranceles. En el cuadro II-4 del anexo puede verse que a fines del período de 1981-1989, a pesar de que el crecimiento económico había sido continuo desde 1983 y de que estaba en curso la Ronda Uruguay de negociaciones, sólo unos cuantos países recurrían mucho menos a las MNA.

253. A menudo la aplicación de MNA no es transparente, lo que lleva a cierta incertidumbre e imprevisibilidad en cuanto al acceso a los mercados. Para algunos tipos de MNA un problema importante es que no son fáciles de identificar o cuantificar. Las políticas internas y las prácticas institucionales (por ejemplo, los impuestos internos y los cargos por servicios, la complejidad del sistema de distribución) pueden a veces constituir por sí mismas obstáculos no arancelarios al comercio. Por último, las MNA se aplican más a menudo sobre una base selectiva, de tal modo que se puede discriminar entre los distintos proveedores.

254. En 1988 las importaciones efectuadas por los países desarrollados de economía de mercado de todos los productos, excepto los minerales, originarios de los países en desarrollo representaron más de 335.000 millones de dólares. Las medidas no arancelarias aplicadas en frontera a determinados productos afectaron aproximadamente al 22% de esas importaciones, o sea, no menos de 75.000 millones de dólares 79/.

255. La medida no arancelaria más importante que afecta a los países en desarrollo es el Acuerdo Multifibras (AMF) que abarca a unos intercambios de alrededor de 36.000 millones de dólares. El AMF IV, que entró en vigor en 1986, fue prorrogado el 31 de julio de 1991 por otros 17 meses. El AMF constituye una importante excepción a las normas del GATT por cuanto permite que las partes contratantes negocien acuerdos de restricción cuantitativa sobre una base discriminatoria en perjuicio de los países en desarrollo

256. Las licencias no automáticas y los contingentes (distintos de los contingentes del AMF) afectaron a unos intercambios de 26.000 millones de dólares (todos los productos, excepto los combustibles), de los cuales 14.000 millones correspondieron a productos agrícolas. Las medidas compensatorias y antidumping afectaron a importaciones por valor de unos 8.000 millones de dólares, que abarcaban una amplia gama de productos.

(Fuente y llamadas del cuadro II-4)

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, basado en fuentes internacionales oficiales.

a/ Se incluyen los países cuyas exportaciones de manufacturas fueron de 100 millones de dólares como mínimo y representaron más del 15% de las exportaciones totales en 1988.

b/ Países clasificados según la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones de manufacturas en 1980-1988.

c/ Tanto el PIB como las inversiones se miden en precios reales de 1980.

Las medidas de control de precios, incluidos los gravámenes variables, se aplicaron a unos 4.500 millones de dólares de intercambios comerciales, que comprendían principalmente productos agrícolas. Unos intercambios por valor de unos 8.000 millones de dólares resultaron afectados por limitaciones voluntarias de las exportaciones (LVE). En el caso del acero, por ejemplo, desde mediados del decenio de 1980 las importaciones procedentes de países en desarrollo se han estancado en términos absolutos (y de hecho han disminuido en los Estados Unidos), debido sobre todo a la imposición de limitaciones voluntarias de las exportaciones y otras medidas. En otras esferas, como los aparatos electrónicos de consumo, los automóviles y sus accesorios, las manufacturas de cuero y los productos químicos, han prevalecido las LVE y otras restricciones cuantitativas, así como la invocación de medidas antidumping.

257. Una parte desproporcionada de las MNA aplicadas en los países desarrollados van dirigidas contra los países en desarrollo, como consecuencia del efecto combinado de la composición del comercio y de la aplicación selectiva de las MNA 80/. La aplicación discriminatoria de las MNA en perjuicio de los países en desarrollo se da principalmente con respecto a las MNA adoptadas fuera del sistema del GATT y a las medidas de la "zona gris", en las que no se cumple el principio de la NMF. El ejemplo más claro de esta situación es el AMF. Los países en desarrollo, por la debilidad de su posición negociadora y su escasa capacidad de retorsión, tienden a ser más fáciles de convencer para que apliquen limitaciones voluntarias de las exportaciones. Las MNA, incluidas las que son compatibles con el Acuerdo General, pueden tener también un carácter discriminatorio por los diferentes efectos de restricción del comercio que puede tener la misma medida según los distintos socios comerciales. Por ejemplo, la tendencia a asignar cupos de importación sobre la base de las corrientes comerciales históricas resulta más perjudicial para los países que inician la exportación de determinada línea de productos.

258. Desde mediados del decenio de 1980 se han eliminado cierto número de medidas no arancelarias. En algunos casos los países suspendieron la legislación nacional por la que se habían mantenido las restricciones cuantitativas a la importación 81/. Otras varias medidas no arancelarias, que fueron liberalizadas, habían sido discutidas anteriormente con arreglo al

mecanismo del GATT para la solución de diferencias 82/. En algunos casos, se dejó que caducaran las medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX del Acuerdo General 83/. Otros esfuerzos de liberalización iban encaminados a respaldar el proceso de reforma en los países de Europa central y oriental, entre otros, mediante el desmantelamiento de determinadas medidas no arancelarias.

259. En realidad, han sido renovadas casi todas las MNA que debían expirar en fechas posteriores a la adopción de la Declaración de Punta del Este y se han introducido nuevas medidas que distorsionan el comercio. Por otra parte, se han desmantelado muy pocas medidas comerciales incompatibles con el GATT. Y ello a pesar del hecho de que, sobre todo por insistencia de los países en desarrollo, un objetivo importante de la Ronda Uruguay en la esfera de las medidas no arancelarias ha consistido en desmantelar las medidas incompatibles con el GATT (desmantelamiento) y en evitar establecer otras nuevas (statu quo) (véanse los cuadros 6 y 7 del anexo).

c) Productos tropicales

260. Los cambios que se han producido en las condiciones de acceso a los mercados para los productos tropicales desde la VII UNCTAD obedecen principalmente a la evolución de la Ronda Uruguay. En el balance a mitad de período de la Ronda, efectuado en Montreal en diciembre de 1988, se lograron una serie de resultados concretos en relación con los productos tropicales, con el objetivo de ponerlos en práctica rápidamente. Hicieron contribuciones negociadas la CEE y 10 países desarrollados de economía de mercado, así como 11 países en desarrollo. Durante las negociaciones también presentaron contribuciones separadas tres países socialistas, otro país desarrollado y otros dos países en desarrollo. En 1989 se habían cumplido la mayoría de las contribuciones de los diez países desarrollados de economía de mercado y de la CEE, con excepción de las de Australia, aplicadas el 1° de julio de 1988 o por etapas desde esa fecha hasta el 1° de julio de 1992, y las de Nueva Zelanda, introducidas gradualmente desde el 1° de julio de 1988 hasta el 1° de julio de 1992. Esas contribuciones suponen en su mayor parte una reducción de los derechos NMF y la consolidación de los derechos existentes. Además, Australia, Austria, la CEE, Finlandia, el Japón, Noruega, Suecia y Suiza introdujeron mejoras en sus esquemas de preferencias generalizadas. Austria, el Japón y Nueva Zelanda hicieron contribuciones en relación con la concesión de trato especial a los países menos adelantados. Sólo la CEE y el Japón hicieron contribuciones relativas a la liberalización de las medidas no arancelarias. Australia se comprometió a eliminar en 1995 las escasas restricciones cuantitativas vigentes sobre los productos tropicales. En general, la consolidación de las concesiones se ofreció con carácter condicional.

261. En febrero de 1990, el grupo de negociación sobre los productos tropicales estableció unos procedimientos detallados y un calendario para la continuación de las negociaciones para que los participantes pudieran formular nuevas ofertas, incluidas mejoras de sus propuestas anteriores. En julio de 1990, unos 45 participantes habían presentado ofertas relativas a los productos tropicales. Las ofertas de concesiones arancelarias (hasta finales de julio de 1990) de los principales países comerciales industrializados

(entre los que figuraban Australia, Austria, Canadá, la CEE, los Estados Unidos, Finlandia, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia y Suiza) podrían tener los siguientes efectos directos sobre el comercio: el mejor acceso a los mercados correspondiente a estas ofertas crearía para los productos incluidos un comercio adicional (importaciones en los mercados) por un valor de 746 millones de dólares, o sea un 3% del valor de las importaciones de estos productos en 1986 efectuadas por estos mercados; sólo un tercio de las importaciones adicionales creadas (esto es, 245 millones de dólares) procedería de países en desarrollo, lo que sólo representa un aumento del 1,7% de sus exportaciones de los productos incluidos con destino a esos mercados. El resto del comercio adicional correspondería a los propios países industrializados. Sobre una base regional, Africa es la única de las regiones en desarrollo que experimenta una pérdida neta (aproximadamente 118 millones de dólares), o sea, aproximadamente el 3% del valor de sus exportaciones de los productos incluidos en 1986.

262. Estos resultados obedecen a varios factores. En primer lugar, las ofertas se hicieron en su mayor parte sobre una base NMF. Por consiguiente, como ciertos productos son producidos también por países industrializados (por ejemplo, productos tropicales elaborados), la liberalización del sector de productos tropicales no aportará beneficios solamente a los países en desarrollo. Además, en la medida en que los países en desarrollo ya disfrutaban de un trato arancelario preferencial para tales productos, la liberalización sobre una base NMF supone una disminución de los márgenes preferenciales; por lo tanto cabe prever pérdidas de comercio. De hecho, para los países menos adelantados que disfrutaban en algunos mercados de un trato mejor que el SGP, ni siquiera una liberalización sobre la base SGP les reportaría beneficios adicionales. Los países ACP se encontrarían en una situación semejante con respecto al mercado de la CEE.

263. El interés que demuestran los países desarrollados en liberalizar las importaciones de productos tropicales se ha convertido en una prueba del cumplimiento de sus compromisos. Aunque en la Declaración de Punta del Este se ha reconocido la importancia del comercio en este sector para un gran número de países en desarrollo, el progreso de las negociaciones encaminadas a alcanzar la mayor liberalización posible resultó entorpecido principalmente por los dos factores siguientes: i) la vinculación entre los productos de este sector y los del sector agrícola, donde se ha llegado a un punto muerto que ha complicado aún más las negociaciones sobre los productos tropicales; y ii) la reciprocidad que exigen los países desarrollados.

d) Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales

264. Las condiciones de acceso a los mercados que afectan al comercio de productos pesqueros, forestales y minerales y metálicos han experimentado pocos cambios desde la VII UNCTAD. Los progresos han sido lentos en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, para los que el objetivo era lograr la mayor liberalización posible del comercio de dichos productos, incluso en sus formas elaboradas y semielaboradas, mediante la reducción o eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias, incluida la progresividad arancelaria. Han surgido dificultades ante el intento de algunos países desarrollados de vincular la reducción de las medidas arancelarias y no

arancelarias en este sector con cuestiones que abarcan el acceso a los suministros, especialmente los derechos de pesca, y de ampliar la cobertura de productos más allá de lo que ya se había convenido para la Ronda, en particular, para incluir los productos relacionados con la energía.

265. Se ha llevado a cabo un ejercicio de simulación sobre los posibles efectos comerciales de la reducción de los derechos NMF sobre los productos pesqueros, forestales y minerales y metálicos en los principales mercados (es decir, el Canadá, la CEE, los Estados Unidos, el Japón y Suecia), utilizando el propuesto mecanismo de reducción de aranceles esbozado en el texto del Presidente de 16 de noviembre de 1990. Los resultados indican que el comercio mundial de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales aumentaría en 823 millones de dólares (en términos de importaciones adicionales en los mercados citados), de los cuales 614 millones serían importaciones procedentes de países industrializados y sólo 210 millones de países en desarrollo. Estos últimos países registrarían el mayor aumento en productos pesqueros, seguidos de productos forestales (no tropicales) y una pérdida neta en productos minerales y metálicos. Los países africanos en conjunto registrarían una pérdida neta de comercio en las tres categorías de productos, correspondiendo la pérdida más importante a los productos pesqueros. La disminución de los márgenes preferenciales debida a la liberalización del comercio NMF es la causa principal de las ganancias relativamente pequeñas de los países en desarrollo y de la pérdida neta registrada por los países africanos.

e) Comercio de productos agrícolas

266. Desde la fase preparatoria de la Ronda Uruguay se ha considerado en general que el éxito o el fracaso de la Ronda dependerá en gran parte de la capacidad de los negociadores para establecer disciplinas multilaterales más eficaces con respecto al comercio de productos agrícolas.

267. El mercado internacional de productos agrícolas resulta afectado por diversas medidas de política aplicadas por los gobiernos. Entre estas medidas figuran las políticas internas de ayuda (diversas formas de subvenciones a los productores nacionales) que tienen por efecto aumentar la producción interna por encima de las cifras que se hubieran obtenido sin ellas, lo que reduce la demanda interna de importaciones o aumenta las cantidades disponibles para la exportación; la protección en frontera (aranceles, progresividad arancelaria y medidas no arancelarias) para limitar el acceso de las importaciones; y las subvenciones a la exportación, que distorsionan la competencia entre los países exportadores. Aunque muchos gobiernos aplican políticas que caen dentro de una o más de estas categorías, las que se aplican en los mercados de los países industrializados son las que tienen las mayores repercusiones sobre el mercado mundial debido a la importancia de dichos mercados en el comercio internacional.

268. Como medida global, en términos monetarios, de todas las transferencias a los agricultores efectuadas a través de programas interiores de apoyo y medidas comerciales se utiliza el equivalente de las subvenciones a los productores (ESP). Las estimaciones del ESP efectuadas por la Secretaría de la OCDE respecto de los principales productos agropecuarios (es decir, cereales, carne, productos lácteos y azúcar) indican que en 1987 las

transferencias a los agricultores de los países de la OCDE ascendieron a unos de 177.000 millones de dólares, que es la cifra más elevada del decenio. Ese año los productores obtuvieron alrededor del 50% de su ingreso agrícola con esas transferencias. Desde entonces, se ha producido un descenso relativo de las transferencias, que de 168.000 millones de dólares en 1988 pasaron a 151.000 millones en 1989 para luego volver a subir en 1990 hasta alcanzar 175.000 millones de dólares 84/. Para los consumidores el costo que representó el sostenimiento de los precios interiores por encima de los niveles que hubieran prevalecido en ausencia de intervenciones oficiales (medido como equivalente de subvenciones negativas a los consumidores (ESC)) ascendió a 133.000 millones de dólares. Además, como el ESP y el ESC no abarcan todos los productos agrícolas ni incluyen todas las transferencias resultantes de políticas agrícolas, subestiman las transferencias globales de los contribuyentes (previa deducción de los ingresos fiscales por concepto de aranceles) y de los consumidores (a través de unos precios más elevados), que se estiman alcanzaron 299.000 millones de dólares en 1990, lo que representa un aumento del 12% con relación a la cifra de 1989.

269. Las subvenciones a la exportación han sido la causa principal de los litigios que se han producido en el comercio de productos agrícolas en los últimos años debido a que esas subvenciones se utilizan para dar salida en los mercados mundiales a una producción que excede de las necesidades interiores. Como quiera que las exportaciones subvencionadas pueden hacer bajar los precios en los mercados mundiales y pueden utilizarse para obtener una cuota de mercado, causan pérdidas de ingresos para los exportadores no subvencionados. No obstante, constituyen unas transferencias de ingresos a los países importadores de productos agrícolas que se benefician de esas subvenciones. En seis países de la OCDE (Australia, Canadá, CEE, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia) la parte correspondiente a las subvenciones a las exportaciones en los niveles medios de la ayuda a la agricultura durante el período de 1986-1988 osciló entre el 0,3% de Nueva Zelandia y el 43,7% de la CEE 85/.

270. Después de la VII UNCTAD, la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales ha proporcionado el marco dentro del cual se está tratando de introducir una reforma fundamental del comercio mundial de productos agrícolas. Cuando los Ministros se reunieron en Punta del Este en 1986 para iniciar la nueva Ronda, convinieron, entre otras cosas, en que las negociaciones en la esfera de la agricultura tendrían "por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz". En abril de 1989 se terminó un balance a mitad del período de las negociaciones, iniciado en diciembre de 1988. En materia de agricultura se convino en establecer un "enfoque marco" que comprendiera elementos a corto y largo plazo relacionados entre sí y acuerdos sobre normas sanitarias y fitosanitarias.

271. Respecto de la reforma a largo plazo, se acordó que el objetivo consiste en establecer un sistema de comercio para los productos agrícolas que sea equitativo y orientado hacia el mercado y prever "reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura" que se mantendrían durante un período que habría que decidir, y que corrigieran y previniesen las

restricciones y distorsiones en los mercados agrícolas mundiales. Por lo que hace al corto plazo, durante el restante período de las negociaciones de la Ronda Uruguay se convino en que las actuales ayudas internas y a la exportación y los niveles de protección en el sector agrícola no deberían incrementarse. En particular, las barreras arancelarias y no arancelarias no tendrían que aumentar ni ampliarse a otros productos, mientras que los precios de apoyo a los productores no se elevarían.

272. En el Acuerdo a mitad de período figuraban decisiones importantes sobre los intereses de los países en desarrollo, que marcaron un hito en las negociaciones sobre la agricultura. En relación con los elementos a largo plazo, el Acuerdo especifica que: a) el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones, particularmente respecto de las normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz; b) las medidas oficiales en materia de asistencia, ya sea directa o indirecta, para fomentar el desarrollo agrícola y rural son parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo; y c) deberán elaborarse modos de tomar en cuenta los posibles efectos negativos del proceso de reforma para los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Asimismo, en relación con los elementos a corto plazo, se convino en que "no se espera de los países en desarrollo que suscriban los compromisos a corto plazo".

273. En la reunión de Bruselas, los Ministros no pudieron salvar las diferencias entre las ofertas hechas por diversos participantes respecto de la agricultura. Las opiniones diferían mucho, particularmente sobre: a) la magnitud y duración de los compromisos que se concertarían para reducir los apoyos internos a la agricultura, la protección en frontera y las subvenciones a la exportación; b) las modalidades de reducción, incluidos cuáles subsidios y medidas protectoras se reducirían, y c) qué productos exactamente se incluirían. En esa tesitura, se decidió suspender las negociaciones oficiales para que los participantes tuvieran más tiempo para reconsiderar y conciliar sus posiciones en algunas esferas críticas de las negociaciones, incluida la agricultura. Al mismo tiempo, se pidió al Director General del GATT que, en su condición de Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), prosiguiera en el plano oficial unas consultas intensas durante el período comprendido entre la clausura de la Reunión Ministerial y principios del año siguiente con miras a lograr acuerdos en todas las esferas.

274. El 26 de febrero de 1991, el CNC se volvió a reunir en Ginebra y decidió reanudar las negociaciones de la Ronda Uruguay. Con respecto a la agricultura, los participantes convinieron en celebrar negociaciones para conseguir compromisos vinculantes específicos en cada una de las esferas siguientes: ayudas internas; acceso a los mercados; competencia de las exportaciones; el logro de un acuerdo sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios; e inicio inmediato de los trabajos técnicos para facilitar tales negociaciones.

f) Textiles y prendas de vestir

275. Desde la VII UNCTAD las políticas de los países desarrollados con respecto a las importaciones de textiles y prendas de vestir han seguido siendo básicamente restrictivas. Las políticas proteccionistas han afectado a los exportadores establecidos de textiles y prendas de vestir en los países en desarrollo y han impuesto límites máximos al crecimiento de las exportaciones y de la producción en los nuevos países exportadores. No obstante, se ha producido cierta atenuación de las restricciones en favor de algunos países menos adelantados; o se ha concedido un trato más favorable dentro de determinados sistemas preferenciales regionales, como por ejemplo entre los Estados Unidos y los países incluidos en la Ley de recuperación económica de la cuenca del Caribe (CBERA) para la producción en cadena, o los acuerdos de la CEE con países ACP y unos pocos países mediterráneos.

276. En los cuatro últimos años la Ronda Uruguay ha proporcionado el marco dentro del cual se están realizando esfuerzos para liberalizar el comercio de textiles y prendas de vestir. Al finalizar el balance a mitad de período de la Ronda en 1989, los participantes convinieron en que las modalidades para la integración de este sector en el GATT deberían incluir, entre otras cosas, la eliminación gradual de las restricciones impuestas en virtud del Acuerdo Multifibras y de otras restricciones sobre textiles y prendas de vestir que sean incompatibles con las normas y disciplinas del GATT, el calendario de este proceso de integración y el carácter progresivo de este proceso, que debe iniciarse una vez concluidas las negociaciones. A fines de 1990, aunque se ha producido cierto acercamiento de las posiciones, en particular con respecto a la duración del período transitorio y la técnica de eliminación gradual de las restricciones, subsistían divergencias de opiniones sobre las disposiciones transitorias, en particular sobre el mecanismo transitorio de salvaguardia. Como la Ronda Uruguay no quedó terminada en diciembre de 1990 como estaba previsto, en julio de 1991 el AMF fue prorrogado por otros 17 meses.

277. Después de que las negociaciones hubieran estado en un punto muerto durante cierto tiempo al oponerse ciertos países desarrollados importadores a las propuestas de un sistema de "contingente global" o "contingente arancelario", los participantes finalmente convinieron en negociar un mecanismo que eliminara paulatinamente el AMF e introdujese también gradualmente las disciplinas del GATT a fin de incorporar el comercio de textiles al Acuerdo General.

3. El SGP y otros acuerdos preferenciales

278. Las importaciones preferenciales realizadas por los países de la OCDE otorgantes de preferencias se elevaron en 1988 a unos 60.000 millones de dólares de los Estados Unidos, es decir, que se quintuplicaron respecto de los 12.000 millones de dólares de los Estados Unidos correspondientes a 1976, el primer año en que todos los esquemas entraron en funcionamiento (véase el cuadro II-8 del anexo). Esas importaciones se han incrementado en promedio a un ritmo dos veces superior al de las importaciones procedentes de todas las fuentes.

Ello es una demostración de la mayor amplitud del alcance en productos de los esquemas, del aumento de la capacidad de oferta de exportaciones de los beneficiarios y de los esfuerzos para diversificar las exportaciones en el sentido de incluir productos no tradicionales. Sin embargo, si bien el SGP ha proporcionado considerables beneficios comerciales a los países en desarrollo durante el decenio de 1980, la evolución del sistema no ha sido favorable en todos los aspectos. En algunos importantes países otorgantes de preferencias ha existido tendencia a excluir de los beneficios a determinados países de una manera unilateral. Han proliferado las limitaciones del trato preferencial mediante diferentes mecanismos. Las medidas no arancelarias excluidas del SGP también han limitado el acceso efectivo al trato preferencial. Las normas de origen continúan siendo complejas y diferentes de un sistema a otro, con lo que disuaden de la utilización del sistema, particularmente por los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos. Como resultado, la proporción de importaciones sujetas a aranceles que realmente reciben un trato preferencial ha variado ligeramente con los años, pero sigue siendo en torno a un 20% 86/.

279. El segundo examen general del SGP que abarca el segundo decenio de su funcionamiento (1979-1989) lo ha realizado la Comisión Especial de Preferencias en su período de sesiones anual de mayo de 1990. La Comisión reafirmó su firme apoyo al SGP y subrayó la importancia que tenía en cuanto instrumento para la expansión del comercio multilateral en el decenio de 1990. Al mismo tiempo, reconoció que los objetivos del SGP no se habían alcanzado totalmente y para lograr la realización plena de su potencial era necesario que los países otorgantes de preferencias, mantuviesen, reforzasen y mejorasen sus esquemas autónomos y que los países en desarrollo desplegasen esfuerzos complementarios para utilizar de la manera más plena posible los beneficios dimanantes de las ventajas comerciales potenciales a que daba lugar el SGP. Junto con una ampliación de la cobertura de productos, la Comisión recomendó que los países otorgantes de preferencias considerasen la posibilidad de conceder mayores reducciones arancelarias, con el fin, cuando fuese posible, de llegar a la franquicia arancelaria en el marco del SGP. También se pidió con insistencia a los países otorgantes de preferencias que trataran con empeño de reducir las limitaciones y restricciones a priori aplicadas a las importaciones preferenciales, pues ello concedería estabilidad y previsibilidad a los esquemas. En el mismo sentido, la Comisión recomendó que las medidas de salvaguardia adoptadas en el contexto del SGP se basasen en criterios objetivos y se aplicasen con procedimientos transparentes. También se convino que se prestase una consideración especial a los productos con interés exportador para los países menos adelantados, en particular mediante el otorgamiento de un trato de exención arancelaria.

280. En cuanto a otros acuerdos comerciales preferenciales entre países desarrollados y países en desarrollo, debería mencionarse en particular la Convención de Lomé y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICB). La cuarta Convención de Lomé se firmó el 15 de diciembre de 1989 entre la Comunidad Económica Europea y 65 países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) por un período de diez años que terminará el 1° de marzo del año 2000. La nueva Convención provee mejores

Recuadro II-2

EL SGP EN ACCION

La resolución 21 (II) de la Conferencia de la UNCTAD fijó los siguientes objetivos para el sistema generalizado de preferencias en favor de los países en desarrollo: a) incrementar sus ingresos de exportación; b) promover su industrialización; y c) acelerar sus tasas de crecimiento económico. En un programa general de estudios concluido en 1989 se trató de evaluar la medida en la que el SGP había alcanzado esos tres objetivos a/.

Ese programa de estudios confirmó varias indagaciones anteriores en las que se había llegado a la conclusión de que los efectos del SGP eran positivos. Se estimó que la cuantía de exportaciones anuales posteriores a la Ronda de Tokyo que podían atribuirse al SGP estaba probablemente comprendida entre los 1.000 y 4.000 millones de dólares de los Estados Unidos, y en esa estimación no se incluían los efectos dinámicos que tenían lugar a lo largo de períodos de tiempo más amplios. Si bien la mayor parte de esa expansión sólo correspondía a un número relativamente corto de beneficiarios competitivos, otro estudio había llegado a la conclusión de que 19 beneficiarios habían podido incrementar sus exportaciones en el marco del SGP en más de un 10%.

Es evidente que para los productos a los que se ha negado persistentemente un trato preferencial a causa de las limitaciones del SGP, no se han podido percibir efectos positivos. Esos productos representan más de la mitad de los comprendidos nominalmente en el SPG. Las tasas de utilización (la relación entre las importaciones y un límite máximo o contingente) no han demostrado ser unos indicadores exactos de los beneficios de los SGP, puesto que pueden depender de un ajuste arbitrario de los límites del SGP, de las normas de origen, de la rigidez de la ejecución y de las medidas no arancelarias. Ha sido difícil analizar los efectos comerciales de los límites a causa del elemento endógeno que encierran los esquemas; el retiro del trato preferencial sólo ocurre cuando el crecimiento de las importaciones rebasa el de las limitaciones. Sin embargo, puede inferirse que el número de importaciones a las que se denegó el trato preferencial fue inferior al que de otro modo se hubiera registrado.

Los límites del SGP aplicados a los principales beneficiarios no han generalizado los beneficios del sistema. Con frecuencia una controversia sirvió de apoyo a las limitaciones del trato preferencial. El programa de estudios ha llegado a la conclusión de que en algunos casos el retiro de preferencias a los beneficiarios aumentó la parte en el mercado de los no beneficiarios, en particular de los países adelantados e industrializados. En otros casos, los productores nacionales de los países otorgantes de las preferencias parecen haber sido los beneficiarios de los límites. Aunque esos límites afectan principalmente a los principales beneficiarios, se pudo comprobar que también daba lugar al retiro

del trato preferencial a muchos beneficiarios pequeños o menos adelantados. En conjunto, los límites a las importaciones procedentes de los principales beneficiarios no aumentan la participación en el mercado de los beneficiarios menos competitivos.

A pesar de los efectos comerciales estimados en millares de millones de dólares, las exportaciones inducidas por el SGP que procedieron de los países en desarrollo beneficiarios sólo representaron un 1 o un 2% de las exportaciones totales de los países en desarrollo. Estas últimas exportaciones se miden en cientos de millares de millones de dólares, pero a su vez sólo representaron entre un 10 y un 30% de la actividad económica total de la mayoría de los países en desarrollo. Así pues, en conjunto, el SGP sólo pudo hacer una contribución muy pequeña a la industrialización y el crecimiento económico global. Es evidente que esta conclusión podría no ser exacta en el caso de un país que estuviese muy especializado en la exportación de productos comprendidos en el SGP.

a/ Véase Craig R. MacPhee, (A synthesis of the GSP Study Programme), estudio de la UNCTAD, UNCTAD/ITP/19 (inglés únicamente).

condiciones de acceso al mercado de la CEE para los productos de los países ACP, sobre todo en lo referente a los productos agrícolas, la única esfera que está todavía sometida a restricciones según las disposiciones comerciales de la tercera Convención de Lomé.

281. Las preferencias comerciales otorgadas a 28 países del Caribe y América Central por los Estados Unidos en virtud de la Ley de recuperación económica de la cuenca del Caribe (LRECC) de 1983, inicialmente por un período de 12 años hasta 1995, se convirtieron en permanentes de conformidad con la Ley de aduanas y comercio exterior de los Estados Unidos de 1990. En esta Ley se prevé un acceso mayor al mercado estadounidense para los países incluidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en particular en lo referente a determinados productos exceptuados del programa.

4. La seguridad en el acceso al mercado

282. Las reglas comerciales del sistema de comercio multilateral permiten a los países, en determinadas circunstancias bien definidas, imponer restricciones a la importación o suspender concesiones arancelarias para salvaguardar una producción nacional que esté amenazada por un brusco incremento de las importaciones, para contrarrestar el dumping de mercancías extranjeras importadas en el mercado interior o para imponer derechos compensatorios a las mercancías extranjeras exportadas con subvenciones a ese mercado. Sin embargo, la experiencia ha demostrado (por ejemplo, los resultados de las investigaciones de los grupos especiales) que el deseo de los gobiernos de tener una cobertura legal para sus medidas encaminadas a restringir las importaciones ha motivado, en un gran número de ocasiones, que se invocasen las disposiciones del GATT referentes a las salvaguardias, las medidas antidumping y las medidas compensatorias, aunque la situación distase mucho de reunir los requisitos establecidos en las normas del GATT.

a) Medidas de salvaguardia

283. En las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre las salvaguardias, se ha incluido un proyecto de acuerdo en el proyecto de acta final cuya finalidad es aclarar y reforzar "las disciplinas del Acuerdo General y concretamente las de su artículo XIX, restablecer un control multilateral sobre las salvaguardias y suprimir las medidas que escapen a tal control" 87/. Ese proyecto contiene muchos elementos positivos desde el punto de vista de los países en desarrollo, pues abarca a) unas firmes obligaciones en lo referente a la causalidad para garantizar que el perjuicio a la producción nacional deba indudablemente atribuirse al incremento de las importaciones, b) disposiciones reforzadas relativas a la determinación del perjuicio, es decir, que más de un corto número de firmas tendrían que resultar afectadas, c) una preferencia por los aranceles respecto de las restricciones cuantitativas, d) limitaciones temporales con disposiciones para la eliminación escalonada, y lo que es más importante, e) el compromiso de eliminar las medidas de "zona gris" (por ejemplo, las "limitaciones voluntarias de las exportaciones") o de ponerlas en conformidad con el acuerdo sobre salvaguardias propuesto. Por lo que se refiere a la cuestión de la selectividad, en la que los países en desarrollo quieren asegurarse de que cualquier medida de salvaguardia contra las importaciones se adoptará sobre una base no discriminatoria, las discusiones celebradas en Bruselas parecerían sugerir que existen algunas posibilidades de una solución satisfactoria. Además, todavía se están considerando disposiciones que permitan exceptuar a los abastecedores de países menos adelantados y de países en desarrollo que tengan una participación en el mercado inferior a un 1%, o cuyos productos sean de importancia crucial para la obtención de ingresos de exportación.

b) Medidas antidumping y compensatorias

284. En los últimos años, las medidas en materia de medidas antidumping y compensatorias han sido los instrumentos de política comercial más frecuentemente utilizados después de los aranceles 88/. Australia, el Canadá, la CEE y los Estados Unidos han sido los países que más frecuentemente han aplicado medidas antidumping y compensatorias en el decenio de 1980 89/. Los sectores más afectados han sido el siderúrgico, el químico, el petroquímico y el de la maquinaria. En el sector siderúrgico, el número de nuevos casos ha disminuido acentuadamente desde el brusco incremento de las importaciones en 1985 90/, mientras que el número de investigaciones ha permanecido estable en el sector químico y en el de la maquinaria. Sin embargo, debe señalarse un incremento notable del número de casos concernientes a los productos electrónicos en 1988.

285. El análisis demuestra que únicamente en el Canadá las investigaciones han conducido al establecimiento de derechos en más de un 50% de los casos 91/. En Australia, más de la mitad de los casos, han concluido con fallos que desestimaban la existencia de dumping (por ejemplo, no justificación del presunto dumping). La CEE ha mostrado una gran tendencia a resolver los casos mediante compromisos relativos al precio o el volumen 92/, y en los Estados Unidos se ha retirado un gran número de casos. En el conjunto de esos mercados, los derechos se han impuesto relativamente con mayor frecuencia contra exportadores de países en desarrollo que contra otros exportadores.

Casi un 60% de las investigaciones relativas a otros países desarrollados de economía de mercado se retiraron o terminaron con fallos negativos. La tasa correspondiente a los países en desarrollo (con inclusión de China) fue sólo de un 46%.

286. Desde la VII UNCTAD el alcance de las medidas antidumping se ha ampliado en la CEE y los Estados Unidos. En 1988 el Consejo de Ministros de la CEE aprobó un nuevo reglamento por el que se modificaba y reforzaba la legislación antidumping comunitaria 93/. En el nuevo reglamento se incorporaba otro adoptado en 1987 cuya finalidad era prevenir la elusión de los derechos antidumping aplicados a los productos finales mediante el montaje de las partes componentes en la Comunidad 94/. Otras modificaciones tenían en gran parte un carácter técnico 95/.

287. En los Estados Unidos, la Ley general sobre comercio y competencia de 1988 introdujo nuevas reglas en materia de legislación sobre derechos antidumping y compensatorios, con inclusión de la acumulación de las importaciones procedentes de dos o más países para determinar la amenaza de perjuicio importante, disposiciones para impedir la elusión de la percepción de derechos mediante operaciones de montaje o acabado en los Estados Unidos o mediante el envío por conducto de un tercer país, la posibilidad de que los productores de materias brutas agrícolas sean incluidos en la industria nacional que produzca el artículo elaborado y la facultad del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales de renunciar la prueba del perjuicio en los casos de imposición de derechos compensatorios si se dan determinadas circunstancias.

288. El número de casos en materia de derechos antidumping y compensatorios recientemente iniciados ha disminuido respecto del nivel sin precedentes registrado a mediados del decenio de 1980. Sin embargo, el número de casos relativos a países en desarrollo no ha descendido con la misma celeridad. Por consiguiente, el porcentaje de casos pendientes contra países en desarrollo aumentó de aproximadamente un 35% en 1986 a más de un 45% en 1990 (véase el cuadro II-9 del anexo). Aunque anualmente se han añadido pocos casos al volumen de casos en materia de derechos antidumping y compensatorios que están pendientes, no se ha logrado ningún progreso notable en la reducción de ese volumen, si se exceptúa Australia 96/.

289. El proyecto de acta final, presentado en la Reunión de Bruselas del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay, no contenía un texto de negociación común sobre medidas antidumping como base para ulteriores negociaciones, ni pudo ningún texto prepararse para el 13 de noviembre de 1991. Sin embargo, el proyecto de acta final incluía un texto para un nuevo código en materia de medidas antidumping y compensatorias, que exigía varios cambios de redacción, pero que también debía ser objeto de una decisión política importante. Las cuestiones pendientes se referían principalmente al nivel de las disciplinas respecto de la utilización de subvenciones nacionales mediante el establecimiento de umbrales cuantitativos y plazos para los países en desarrollo, y reglas más precisas para la utilización de subvenciones no recurribles. Además, la determinación de los productos comprendidos en el acuerdo se decidiría en función de los resultados alcanzados en otras esferas. La esfera de mayor preocupación para los países en desarrollo era la referente a las propuestas para la ampliación del alcance de las subvenciones prohibidas

y recurribles de manera que quedasen comprendidas las utilizadas con el fin de promover y aumentar las inversiones necesarias para el desarrollo socioeconómico, sin que existiese una disciplina suficientemente clara acerca de las condiciones de aplicación de las medidas compensatorias.

c) Mecanismos transparentes

290. Las ventajas de las medidas proteccionistas se concentran frecuentemente en segmentos específicos de la economía o en determinados grupos de intereses. Sin embargo, el coste de la protección, que puede ser muchas veces superior al de esas ventajas, queda con frecuencia disperso entre toda la sociedad, que es la que ha de soportarlo. Este fenómeno bien conocido de la política económica del proteccionismo exige que se robustezcan las instituciones que, mediante un examen de las consecuencias de esta información y de su diseminación, contribuyan a la comprensión de los problemas en el contexto nacional global.

291. En la VII UNCTAD, los Estados miembros reconocieron la importancia de los mecanismos de examen nacionales en la lucha contra el proteccionismo. Según se convino, "los gobiernos deben estudiar, como parte de su lucha contra el proteccionismo, según proceda, la posibilidad de establecer mecanismos transparentes en el ámbito nacional para evaluar las medidas proteccionistas solicitadas por empresas o por sectores, las consecuencias de tales medidas para la economía nacional en su conjunto y sus efectos sobre los intereses de exportación de los países en desarrollo" 97/.

292. La necesidad de mayor transparencia en las políticas nacionales y la función de las instituciones independientes en la prevención del proteccionismo también se han subrayado en otros foros, principalmente el GATT y la OCDE. Una de las propuestas fue analizar los costos y beneficios de las medidas de política comercial, tanto actuales como futuras, mediante un "balance de la protección" 98/. En un informe de la OCDE se analiza la experiencia de varios países en lo referente al mejoramiento de la transparencia de la asistencia pública 99/. La OCDE también elaboró una lista de verificación para la evaluación de las medidas de política comercial que podían contribuir a la racionalización de las medidas de política comercial nacional y fomentar el ajuste estructural 100/.

293. En muchos países desarrollados de economía de mercado existen instituciones académicas, privadas y públicas, que analizan los aspectos generales de las políticas comerciales nacionales y ejercen cierta influencia sobre el proceso de adopción de decisiones. En la esfera pública cabe citar tres organismos relativamente autónomos que tienen algunas de las características de una institución nacional. Esos organismos son la Comisión de Comercio Internacional (CCI) en los Estados Unidos, la Comisión de Asistencia a la Industria (CAI) en Australia y la Comisión de Desarrollo Económico (CDE) en Nueva Zelanda.

294. Una de las funciones de la CCI es asesorar al Presidente en cuanto al efecto probable sobre la industria y los consumidores nacionales de la modificación de los derechos arancelarios y otros obstáculos al comercio cuya inclusión puede considerarse en cualquier proyecto de acuerdo comercial con países extranjeros 101/. Además, la Comisión lleva a cabo estudios, investigaciones y proyectos de estudios sobre una amplia gama de cuestiones

relacionadas con el comercio internacional, de conformidad con las peticiones del Presidente de los órganos legislativos o por iniciativa propia 102/. Por lo tanto el mandato de la CCI rebasa la cuestión del "perjuicio" a una determinada industria que compite con las importaciones 103/.

295. En cumplimiento de su función de facilitar el examen público del proteccionismo y de ayudar al Gobierno en la racionalización de las políticas comerciales, la Comisión de Asistencia a la Industria de Australia publica en especial un detallado informe anual sobre la asistencia a las industrias así como sobre el conjunto de la economía australiana. Para proceder a cualquier modificación del nivel de asistencia a una industria determinada, el Gobierno tiene que pedir el asesoramiento de la CAI, si bien no está obligado a seguirlo.

296. La Comisión de Desarrollo Económico de Nueva Zelandia se estableció con unos propósitos en líneas generales análogos 104/. Aunque el funcionamiento de las dos instituciones es muy similar, el Gobierno no está obligado a pedir el asesoramiento de la CDE. Por otra parte, la CDE puede emprender indagaciones por iniciativa propia.

297. La experiencia del funcionamiento de esos mecanismos en algunos países puede ofrecer algunas orientaciones a los países que también quieran establecerlos. Tal vez los gobiernos tengan además que ver la manera en que los mecanismos nacionales existentes pueden mejorarse y reforzarse con objeto de evaluar las consecuencias de las medidas para el conjunto de la economía nacional y asimismo estimar los efectos de esas medidas sobre los intereses de exportación de los países en desarrollo. Puede también ser útil determinar los principales elementos que sería posible tomar en cuenta al evaluar las consecuencias antes mencionadas 105/. A ese respecto, los gobiernos que tengan unos mecanismos nacionales transparentes y los que quieran establecerlos podrían celebrar reuniones periódicas de funcionarios y expertos competentes para proceder a un intercambio de información y experiencias. Los informes de esas reuniones podrían ponerse a disposición de la Junta de Comercio y Desarrollo.

5. Competencia y prácticas comerciales restrictivas

298. El proteccionismo entraña diversos tipos de restricciones al comercio, no sólo las barreras arancelarias y no arancelarias oficiales, sino también unos obstáculos opacos centrados en las prácticas comerciales restrictivas de las empresas, que a veces se complementan entre sí. Las prácticas comerciales restrictivas son medidas adoptadas por las empresas para limitar la competencia y excluir a las empresas independientes o nuevas con miras a mantener o fortalecer su posición en un mercado determinado (nacional, regional o mundial), bien individualmente a fin de adquirir o reforzar una posición dominante, bien de acuerdo con otras empresas que suministran (o compran) bienes o servicios semejantes.

299. La colusión de tipo cártel entre las empresas suele entrañar la fijación de los precios (monopolística o monopsonística, incluida la licitación colusoria), el repartimiento de mercados y la acción concertada para impedir la entrada de empresas independientes en el mercado. Las prácticas comerciales restrictivas incluyen también la imposición de limitaciones por

parte de las empresas dominantes a las empresas más pequeñas en la cadena de suministro y distribución, tales como los acuerdos de mantenimiento de los precios de reventa, la prohibición de ofrecer descuentos en los precios de reventa, la vinculación de las compras, la exclusividad de mercados o clientes, la prohibición de exportar, la negativa a tratar y la fijación de precios abusivos. Mediante estas prácticas las empresas pueden lograr la "monopolización" o control de los mercados nacionales, regionales o internacionales, de tal modo que dificultan o de hecho eliminan el acceso a los mercados para los productos de nuevas empresas, en particular de los países en desarrollo. En todos los sectores -materias primas, manufacturas y servicios, incluida la tecnología- se han encontrado casos de estas prácticas que han tenido por efecto proteger determinados mercados de las importaciones competitivas 106/.

300. La concentración del poder de mercado mediante fusiones, absorciones, empresas conjuntas y otras adquisiciones de control puede reforzar también la posición dominante de las empresas en determinados mercados y tener efectos anticompetitivos en los mercados exteriores, en particular los mercados de los países en desarrollo 107/.

301. Con la reducción relativa de los obstáculos oficiales al comercio que ha resultado de varias rondas de negociaciones en el GATT, el papel de las distorsiones del comercio a nivel de empresas y de las prácticas anticompetitivas ha ido adquiriendo mayor importancia en el sistema internacional de comercio. Por otra parte, las reformas económicas que se están introduciendo en los países en desarrollo y en los países de Europa oriental tienden todas ellas a depender más de los mecanismos del mercado y, por ende, de las fuerzas de la competencia. Todos los programas de ajuste estructural adoptados en numerosos países en desarrollo tienen en común la liberalización de los precios, la desreglamentación de sectores económicos anteriormente regulados y la privatización de las empresas estatales, incluidos los monopolios, y la apertura de los mercados interiores a la competencia de las importaciones. Asimismo, los países de Europa central y oriental están pasando de una economía planificada centrada en empresas de propiedad estatal a una economía basada en el mercado. A medida que se confía más en los mecanismos del mercado, tanto en el comercio interior como en el internacional, resulta indispensable, si se quiere que los mercados funcionen de modo óptimo en la asignación de recursos y el aumento del bienestar, evitar la distorsión de los mercados a nivel de empresas y las prácticas anticompetitivas. Esto supone la adopción de una legislación favorable a la competencia con miras a controlar las prácticas comerciales restrictivas tanto en el plano nacional como en el internacional.

302. En el plano nacional, una buena política en materia de competencia debería potenciar el desarrollo de la iniciativa privada garantizando el acceso de nuevos proveedores a los mercados para evitar así que se creen cárteles y monopolios privados que protejan sus intereses mediante prácticas comerciales restrictivas. En el plano internacional, aunque existen procedimientos detallados para proteger de las barreras comerciales impuestas por los Estados, como por ejemplo el mecanismo de solución de diferencias en el GATT, no se han aplicado nunca procedimientos de protección para contrarrestar los efectos desfavorables de las prácticas comerciales restrictivas. El procedimiento de consultas previsto en el Conjunto de

principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas 108/ no es vinculante, y no se ha aplicado el Conjunto sistemática y adecuadamente para eliminar los obstáculos al comercio resultantes de la utilización de prácticas comerciales restrictivas por las empresas. Esta ha sido una laguna constante del sistema de comercio, como se reconoció en el Acta Final de la Séptima Conferencia, cuando ésta convino en que "se deben continuar y reforzar los trabajos en curso en la UNCTAD, en particular con miras a asegurar la transparencia y a definir procedimientos de consulta" 109/.

303. La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de principios y normas, que se celebró en noviembre y diciembre de 1990 110/, aprobó una resolución para el afianzamiento de la aplicación del Conjunto mediante, entre otras, las siguientes medidas: a) mejoramiento de la transparencia adoptando medidas concretas para la reunión, difusión e intercambio de información sobre las prácticas comerciales restrictivas; b) elaboración de un procedimiento de consultas (a este respecto se pidió a la secretaría de la UNCTAD que preparara una lista de los actos preparatorios que podrían realizar los países en relación con un asunto de prácticas comerciales restrictivas); y c) prestación de mayor asistencia técnica a los países que la soliciten, a fin de ayudarles a promulgar una legislación de control de las prácticas comerciales restrictivas y a aplicarla con eficacia.

304. La Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar el Conjunto y el Grupo intergubernamental de expertos en prácticas comerciales restrictivas (UNCTAD) tienen ambos por misión velar por la aplicación y ejecución del Conjunto, que en materia de competencia es el único cuerpo de reglas que cuenta con un consenso a nivel multilateral. No obstante, en su forma actual, el Conjunto es una recomendación aprobada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por ello, a más largo plazo el objetivo debería consistir en elaborar, como parte integrante del sistema internacional de comercio, un amplio acuerdo sobre política en materia de competencia. Este acuerdo debería abarcar todos los bienes y servicios, incluida la tecnología, las inversiones y los productos básicos.

C. Principales cuestiones de política para el decenio de 1990

305. Las relaciones comerciales internacionales se encuentran en una encrucijada. Por una parte, las reglas y normas que contribuyeron a dar forma al crecimiento del comercio internacional durante la posguerra están sometidas a una erosión generalizada. Al propio tiempo, se están desarrollando reglas y disciplinas multilaterales en varias nuevas esferas, en particular la propiedad intelectual, las inversiones y los servicios en el contexto de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Conciliar estas tendencias aparentemente contradictorias plantea un reto importante a los responsables de la formulación de políticas en un entorno económico y comercial internacional que está evolucionando a un ritmo posiblemente más rápido que en cualquier otro período de la historia.

306. En las secciones que siguen se exponen ciertas cuestiones de carácter sistémico que la Conferencia debería examinar a fin de formular las orientaciones oportunas. Independientemente del resultado a que se llegue en

una u otra serie de negociaciones comerciales en curso, es muy probable que en un futuro previsible estas cuestiones sigan figurando en el centro de las políticas nacionales e internacionales. Abarcan desde las repercusiones de los nuevos bloques regionales y de los acuerdos plurilaterales de comercio hasta las cuestiones del desarrollo sostenible, el medio ambiente y la integración de los países en desarrollo y de los países de Europa central y oriental en el sistema internacional de comercio. Las cuestiones de política que se plantean a este respecto también han puesto de relieve que es necesario abordar los problemas y reformas institucionales. La necesidad de estudiar las dimensiones institucionales de las relaciones comerciales obedece en parte a la preocupación de que las instituciones y las normas y principios actuales que sirven de soporte a esas actividades no reflejen debidamente la evolución de la economía internacional, que ahora se funda principalmente en la inversión, los conocimientos y la tecnología. Por ello, la Conferencia tal vez estime oportuno examinar la cuestión de las reglas y disciplinas multilaterales adaptadas a la naturaleza de las nuevas transacciones económicas internacionales. Al abordar estos problemas, los gobiernos tienen que elegir ahora esencialmente entre dos opciones: buscar soluciones ad hoc a los problemas del sistema, incluida una reforma fragmentaria del sistema de negociaciones comerciales multilaterales del GATT, o iniciar en las relaciones comerciales reformas fundamentales paralelas a las de los sistemas monetario y financiero internacionales.

1. La reforma de las políticas de comercio exterior de los países en desarrollo

a) Cambios recientes

307. A comienzo del decenio de 1980, un número creciente de países en desarrollo han adoptado políticas tendientes a integrar más estrechamente sus economías en los mercados internacionales. Estos cambios de política han ido acompañados a menudo de medidas encaminadas a dar mayor alcance a las fuerzas del mercado, privatizar las empresas estatales, adoptar reglamentaciones más liberales para las inversiones extranjeras directas y liberalizar los mercados financieros.

308. Por lo que se refiere a la política de comercio exterior, el elemento destacado de los cambios recientes ha sido la liberalización, tanto unilateral como dentro de grupos de países (para la primera, véanse los cuadros II-3 y II-4; para la segunda véase la sección de este informe relativa a las agrupaciones económicas). Un cambio importante ha consistido en una reducción sustancial de la utilización de las restricciones no arancelarias a la importación, en particular aquellas que tienen un efecto de distorsión más pronunciado (concesión restrictiva de licencias, contingentes y prohibiciones). Por otra parte, en varios países también se han reducido *considerablemente* los niveles arancelarios medios y la *dispersión de derechos*. Un gran número de países en desarrollo están participando en las negociaciones arancelarias que se celebran en el marco de la Ronda Uruguay y han ofrecido consolidar sus aranceles y reducir aún más los derechos. Cinco países latinoamericanos -Bolivia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela- ya han consolidado la totalidad de sus aranceles. Son los únicos miembros del GATT que lo han hecho.

309. La ruptura más pronunciada con el pasado se ha registrado en América Latina, donde las reducciones arancelarias y la eliminación de medidas no arancelarias (MNA) representan una liberalización radical de la política de comercio exterior. Varios países de otras regiones (por ejemplo, Marruecos y la República de Corea) también han participado de esta tendencia liberalizadora.

310. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países en desarrollo se han depreciado los tipos de cambio efectivos reales bajo el efecto de las fuerzas del mercado o de importantes devaluaciones nominales efectuadas por las autoridades. Esto de por sí ha favorecido la desviación de recursos hacia sectores exportables de la economía. Una depreciación considerable de las monedas en términos reales ha dejado a los gobiernos margen para racionalizar las estructuras arancelarias y reducir las tasas efectivas de protección.

311. Asimismo, varios países han tomado medidas para reforzar los incentivos otorgados a los exportadores a fin de contrarrestar el sesgo contrario a las exportaciones en los aranceles y en las restantes MNA. En general, los aranceles de los países en desarrollo siguen siendo más elevados que los de los países desarrollados, en parte porque los primeros recurren mucho más que los segundos a los aranceles para obtener ingresos fiscales. Por otra parte, los instrumentos de política comercial se han utilizado tradicionalmente como complementos de las políticas de industrialización. A diferencia de los países desarrollados, los países en desarrollo utilizan las MNA para que abarquen una amplia gama de productos y las aplican sobre una base general no selectiva 111/.

312. Estos cambios de política han obedecido a motivaciones variadas. La persistencia de las limitaciones cambiarias y la necesidad de atender al servicio de la deuda externa fueron factores determinantes en un gran número de países. Varios países que necesitaban asistencia financiera externa también se vieron sometidos a presiones por parte de las instituciones financieras multilaterales para liberalizar sus economías, incluida su política de comercio exterior. También desempeña un papel importante la mayor percepción de los beneficios que pueden obtenerse de una economía orientada hacia la exportación y de los límites de una industrialización fundada en la sustitución de las importaciones.

313. El alcance y el ritmo de las reformas han variado apreciablemente según los países. Unos pocos países introdujeron reformas radicales y las aplicaron en un período relativamente breve. Estas reformas incluían la eliminación de las barreras arancelarias y, simultáneamente, una marcada reducción de los niveles arancelarios medios y de la dispersión de derechos. Como ejemplos de este enfoque cabe mencionar a Chile (1974-1979), Bolivia (1985), Guinea (1985) y México (1985-1988). Ultimamente, la introducción de programas radicales y rápidos de liberalización del comercio ha sido la característica esencial de unas amplias reformas introducidas en varias economías latinoamericanas (Argentina, Brasil, Perú, Venezuela) 112/. Otros países suprimieron o redujeron considerablemente las restricciones cuantitativas mientras reducían sólo gradualmente los aranceles (por ejemplo, Costa Rica, Côte d'Ivoire y Uruguay). En algunos países, se elevaron los derechos de aduana al mismo tiempo que se liberalizaban las barreras no arancelarias (por ejemplo, Ghana, Nigeria y Turquía), lo que parece indicar que la intención era arancelizar

las MNA. Otros países más introdujeron programas graduales de liberalización del comercio destinados principalmente a racionalizar la estructura de incentivos y a abrir progresivamente la economía al comercio exterior. Este grupo comprende países como Bangladesh, Indonesia, Marruecos, Pakistán y Senegal.

314. Como se ha indicado más arriba, también se han liberalizado las políticas en materia de inversiones nacionales y extranjeras en muchos países en desarrollo. En el plano interno, la reforma ha progresado apreciablemente en lo relativo a las reglamentaciones sobre autorización de inversiones y contenido nacional. En lo que respecta a la autorización de inversiones, la orientación de la reforma ha variado desde la abolición total hasta limitar la autorización a sectores o esferas de actividad específicos. Incluso en los países donde aún se exige una autorización de inversión, se ha procurado simplificar los procedimientos administrativos para la tramitación de las licencias de iniciación, inversión, importación y otras. En este sentido, el sistema más frecuente ha sido el establecimiento de oficinas únicas para tramitar todas las autorizaciones y aprobaciones que son necesarias para efectuar una inversión o crear una empresa.

315. En cambio, sigue habiendo diferencias importantes entre los países en lo que respecta a las reformas de las reglamentaciones y políticas en materia de contenido nacional. En los países donde los requisitos relativos al contenido nacional tendían a desalentar las inversiones, se han abandonado en gran parte estas restricciones. Sin embargo, en los países en desarrollo más industrializados siguen en vigor los programas en materia de contenido nacional, si bien se han administrado con más flexibilidad en los últimos años.

316. Otros cambios ocurridos durante el decenio de 1980 lo relativo a las políticas de inversión iban encaminados a estimular las inversiones extranjeras directas (IED) y en particular a promover las inversiones de empresas extranjeras orientadas hacia la exportación. Entre las medidas de liberalización de las reglamentaciones relativas a las IED cabe mencionar la autorización de inversiones en sectores hasta ahora reservados a los nacionales, la reducción de los límites máximos de la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de las empresas, y la suavización de las restricciones relativas a la repatriación de beneficios y capitales. Un gran número de países crearon zonas francas industriales y otros regímenes similares, o ampliaron los existentes, a fin de atraer a inversionistas extranjeros orientados hacia la exportación.

b) Repercusiones en el comportamiento de la economía

317. Un análisis de la relación entre los regímenes de política comercial y los resultados económicos obtenidos durante los años setenta y ochenta da unas conclusiones bastante inciertas 113./ Como puede verse en los cuadros II-3 y II-4, a partir de 1970 las cuatro economías más industrializadas del Asia sudoriental han tenido constantemente unas elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones totales y de las exportaciones de manufacturas, elevadas tasas de inversión y un crecimiento económico global rápido 114./ No obstante, sus políticas comerciales han sido muy dispares. Hong Kong y Singapur son pequeñas economías abiertas, sin recursos naturales, y ambos han aplicado constantemente una política comercial liberal, si bien Singapur

pasó por una fase de industrialización basada en la sustitución de las importaciones durante los años sesenta. En cambio, tanto la República de Corea como la Provincia china de Taiwán han mantenido una apreciable selectividad interindustrial en sus estrategias de comercio e industrialización; ambas recurrieron inicialmente a la sustitución de las importaciones y el excelente comportamiento de sus exportaciones no puede en modo alguno atribuirse a un régimen de libre comercio. En ambos países las políticas de importación sólo han ido liberalizándose gradualmente a partir de los primeros años del decenio de 1980, al quedar afianzada la industrialización orientada hacia la exportación.

318. En los años 70 y 80 un grupo variado de países, que incluye Indonesia, Turquía, Mauricio, México, Tailandia, Malasia, Sri Lanka y Marruecos, realizaron progresos especialmente rápidos como exportadores de manufacturas. Con la excepción de México, no puede decirse que ninguno de esos países haya aplicado una política comercial liberal 115/. En la mayoría de ellos, un amplio conjunto de medidas de promoción de las exportaciones vino a sumarse a un régimen de sustitución de las importaciones ya existente. Al propio tiempo, se racionalizó la estructura de protección y se redujo apreciablemente la dispersión de las tasas efectivas de protección. Varios de esos países han recurrido extensamente a la creación de zonas francas industriales.

319. En general, dos factores relacionados con la política comercial explican en gran parte el éxito de la política de exportación y crecimiento de los cuatro países exportadores tradicionales de manufacturas del Asia sudoriental y de los países que entraron más recientemente en los mercados internacionales de manufacturas 116/. En primer lugar, lograron establecer un entorno económico local que permitía a las empresas competir en los mercados internacionales. Esto suponía evitar una sobrevaloración de la moneda, tener un acceso ilimitado a los insumos importados a precios del mercado mundial, tener acceso a inversiones y bienes de capital importados, y proporcionar a los exportadores recursos suficientes a bajos tipos de interés para invertir y comerciar a corto plazo.

320. En segundo lugar, estos países encontraron el medio de superar su falta de conocimientos técnicos, de gestión y comercialización combinando la capacidad productiva local con la tecnología extranjera. En algunos casos, esto se logró recurriendo a una política bastante liberal con los inversionistas extranjeros. En otros, se favoreció la constitución de empresas conjuntas u otras formas de asociación que no entrañaban la participación en el capital social, como por ejemplo la utilización de patentes de tecnología o los acuerdos de subcontratación (en virtud de los cuales las empresas locales producían para los mercados internacionales utilizando especificaciones, modelos e incluso insumos facilitados por las empresas extranjeras).

321. Hay que subrayar naturalmente que los países que experimentaron un rápido crecimiento económico y una expansión y diversificación sostenidas de las exportaciones reunían otras condiciones que no guardan relación con la política comercial. Existen muchas pruebas de que un factor fundamental que explica el éxito a largo plazo de los exportadores tradicionales de manufacturas del Asia sudoriental ha sido la combinación de importantes

inversiones en educación básica y técnica y el mantenimiento de un sistema de incentivos que no discriminaba contra las exportaciones. El desarrollo de las aptitudes humanas facilitó la transferencia de mano de obra de la agricultura al sector manufacturero orientado hacia la exportación 117/. En la República de Corea, el hecho de que el Gobierno pudiera imponer el control de los salarios facilitó directa e indirectamente la campaña de fomento de las exportaciones: la competitividad de las empresas no se vio amenazada periódicamente por una mano de obra inquieta y resultó más fácil mantener la estabilidad de los precios y del tipo de cambio.

322. La importancia de disponer de recursos humanos queda de manifiesto en la experiencia de los países en desarrollo de renta baja y dependientes de los productos básicos, que intentaron introducir reformas en su política comercial e industrial. En algunos casos, hubo disparidades entre las reformas que prometieron los gobiernos y las que los países fueron capaces de poner en práctica, debido sobre todo al entorno macroeconómico interno. En esos países, la prioridad principal sigue siendo la expansión de la capacidad de oferta.

323. En algunos casos, incluso cuando era factible la ejecución de programas de reforma, éstos no dieron lugar a un éxito sostenido de las exportaciones y del crecimiento. En los países de renta baja que dependen de los productos básicos, es evidente que no basta con modificar la estructura de incentivos, porque la respuesta de la oferta a las variaciones de los precios relativos tiende a ser débil. Por ejemplo, en estos países las devaluaciones reales han tenido un efecto escaso o nulo sobre la economía real: como las exportaciones no se consumen en el país, la desviación del consumo hacia artículos no exportables que resulta de una devaluación no tiene ningún impacto sobre la disponibilidad de exportaciones; y los mayores incentivos para producir productos importables que normalmente resultarían de una devaluación no se traducen en una mayor producción porque las importaciones de estas economías consisten casi siempre en productos intermedios y bienes de capital que no pueden producirse localmente. En estos países, los cambios y ajustes estructurales exigen esfuerzos sostenidos para crear una capacidad de oferta, y no simplemente para ajustar los precios 118/.

324. Como ya se ha indicado, aún no se dispone de datos suficientes respecto de los países que están liberalizando radicalmente sus regímenes de comercio exterior para poder sacar algunas conclusiones de su experiencia. El único ejemplo válido es el de Chile, donde la liberalización del comercio ha sentado las bases para un crecimiento a largo plazo orientado hacia la exportación. No obstante, en la transición del régimen de sustitución de las importaciones al de libre comercio, se podría haber aplicado un programa más gradual de liberalización del comercio y se podrían haber utilizado mejor las capacidades establecidas durante un anterior período de industrialización 119/.

c) Problemas para el decenio de 1990

325. De la experiencia adquirida en materia de política comercial, tanto recientemente como en un período más largo, cabe extraer algunas enseñanzas para el futuro. Es indudable que los países que han introducido medidas coherentes y estables de promoción de las exportaciones han obtenido mejores resultados que los que han centrado exclusivamente los incentivos hacia el

mercado interior. La gestión del tipo de cambio para evitar la sobrevaloración de la moneda y mantener unos incentivos más o menos estables para la producción de bienes exportables parece haber tenido más importancia que la liberalización de las importaciones en los países que obtuvieron los mejores resultados en materia de industrialización orientada hacia el exterior. En estos países la liberalización de las importaciones vino después, cuando quedó consolidado el éxito de la política de fomento de las exportaciones.

326. Hasta la fecha no existen ejemplos en los que la liberalización de las exportaciones por sí sola haya llevado al crecimiento rápido. De hecho, la simple retirada de la protección sin sustituirla por políticas de apoyo encaminadas a reasignar los recursos o mejorar la productividad en la industria resulta sumamente costosa. La economía reacciona con mucha lentitud e ineficiencia a este tipo de tratamiento de choque. Por otra parte, la experiencia indica también que la política de sustitución de las importaciones puede llevarse a extremos que sólo pueden dar lugar al retraso del crecimiento económico y que incluso van en contra de todo criterio racional. Estas políticas pueden dar origen fácilmente a una actitud generalizada favorable a la obtención de beneficios rápidos, y no contribuir a la consecución de ninguno de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por consiguiente, la racionalización de la estructura de incentivos parece ser una meta importante para cierto número de países.

327. Esto no quiere decir que la sustitución de las importaciones no debe tener ningún papel que desempeñar en las estrategias de industrialización. Puede ser inevitable la protección del mercado interior, especialmente en las etapas iniciales de industrialización. Ahora bien, la experiencia de los países en desarrollo sí demuestra que, si se elige la protección como opción de política comercial, debe ser altamente selectiva y moderada y disminuir con el tiempo. Sólo de este modo puede un gobierno asegurarse de que las industrias incipientes irán creciendo en un período de tiempo razonable. En la medida de lo posible, también es conveniente compensar el sesgo contrario a las exportaciones de que adolecen las políticas de sustitución de las importaciones con unos incentivos más o menos equivalentes a las exportaciones. El reintegro de derechos a los exportadores directos e indirectos 120/ ha resultado útil para dar a los exportadores acceso a los insumos importados a precios mundiales.

328. Como es lógico, al considerar la conveniencia de una política comercial selectiva debe tenerse en cuenta la capacidad de un país para llevarla a cabo. Esto dependerá en parte de que se disponga de mano de obra calificada y de que el sector público sea capaz de trabajar para la consecución de objetivos comunes y coherentes con instrumentos de política apropiados. Otro factor determinante será la capacidad del gobierno de encauzar al sector privado hacia metas socialmente útiles y de no dejarse influenciar por grupos de intereses especiales.

329. La enseñanza principal de una industrialización satisfactoria es que es indispensable una política industrial para lograr un crecimiento sostenido y que no puede considerarse la liberalización del comercio como un sustituto de esa política. En este sentido, la política industrial debe entenderse en un

sentido amplio, como las medidas que son necesarias para elevar la tasa de inversión, incrementar la absorción de tecnologías extranjeras y la capacidad de innovación y mejorar las aptitudes de la mano de obra.

330. Otro requisito para la consecución de la competitividad internacional es que se alcance un consenso sobre la distribución del ingreso que contribuya a la paz social y al propio tiempo no menoscabe una estrategia de crecimiento orientado hacia la exportación. No es probable que las políticas seguidas en algunos países del Asia sudoriental para mantener salarios bajos resulten aceptables en sociedades más democráticas.

331. Son bien conocidas las dificultades con que tropiezan los países de renta más baja para movilizar los recursos internos a fin de invertirlos en infraestructura física y humana, por lo que no es necesario repetirlos aquí. Baste decir que, si se quiere que estos países realicen progresos en este sentido, necesitarán importantes entradas de recursos externos a fin de superar las limitaciones iniciales de recursos que se oponen a un crecimiento sostenido.

332. La reforma de la política comercial no basta por sí sola para llevar a cabo el ajuste estructural. Durante el decenio de 1980 algunos países lograron incrementar las exportaciones con relación al PIB, a veces de modo espectacular. Ahora bien, ese fuerte crecimiento de las exportaciones no siempre fue seguido de un crecimiento del PIB. La experiencia de aquel decenio indica que, en ausencia de un crecimiento de las importaciones, la expansión de las exportaciones puede dar lugar a una disminución de la producción y del nivel de vida. Hoy en día, los efectos de la masa de la deuda y del empeoramiento de la relación de intercambio son los obstáculos principales con que tropiezan muchos países en desarrollo a la hora de traducir el crecimiento de los volúmenes de exportación en un aumento de las importaciones. Por consiguiente, la reforma de la política interna es una condición necesaria pero no suficiente para una mayor orientación hacia el exterior.

2. Necesidad de una política orientada hacia el ajuste en los países desarrollados

333. En los años 80 se aceleró considerablemente el ritmo de cambio estructural en los países desarrollados. Los vertiginosos progresos tecnológicos, la rápida evolución de los gustos de los consumidores, la reducción de los ciclos de vida de los productos en algunos sectores y la saturación del mercado en otros y la creciente internacionalización de estas economías se combinaron para ejercer presiones en favor del ajuste estructural. Por lo que respecta a los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, las mayores presiones que se han ejercido en los países desarrollados en favor del ajuste se han producido en la agricultura, los textiles, el calzado, los aparatos electrónicos de consumo, la construcción naval y el acero.

334. En muchos casos los países desarrollados han tratado de hacer frente al cambio estructural adoptando políticas de carácter defensivo y proteccionista, para intentar resistir al cambio e invertir las fuerzas fundamentales del mercado. Aunque estas políticas no han logrado impedir el cambio estructural,

sí han conseguido frenarlo y elevar sus costos. Al propio tiempo, han perjudicado a los productores eficientes de terceros países, incluidos los de los países en desarrollo, al negar a sus exportaciones el acceso libre a los mercados.

335. Las medidas defensivas de apoyo no han impedido un ajuste a la baja del empleo, ni han ayudado a las industrias protegidas a ser más competitivas, si bien las respuestas estratégicas han permitido a algunas empresas competir e incluso prosperar en unas ramas de actividad en crisis. Ahora bien, estos ajustes han dependido en general de la habilidad de los empresarios, en particular de su capacidad para desplazar la producción hacia productos más complejos y obtener nuevos nichos en el mercado, y no de la prestación de asistencia oficial.

336. Para mejorar la flexibilidad de las economías e incrementar el comercio internacional sobre una base competitiva es indispensable reducir las subvenciones y la protección que distorsionan la asignación de recursos. Unos progresos más rápidos en la reducción de las subvenciones y de la protección contribuirían a acelerar la reasignación de recursos en una perspectiva dinámica pasando de los sectores de la economía más estancados o en declinación a los sectores más productivos y en expansión.

337. No obstante, un programa que cuente únicamente con las fuerzas del mercado para llevar a cabo un ajuste estructural puede resultar costoso y lento y puede tropezar con una considerable resistencia política. El reto para los gobiernos consiste en elaborar programas de asistencia para el ajuste que contribuyan a la transferencia de recursos desde sectores sometidos a presiones de ajuste hacia sectores con mayor potencial a largo plazo y con una productividad más elevada de los recursos. Como lo ha demostrado la experiencia, en algunos casos la necesaria reasignación de los recursos puede tener lugar dentro de la misma rama de actividad, pasando de un sector de gran densidad de mano de obra a otro con más densidad de capital y aptitudes técnicas.

338. La asistencia para el ajuste puede ir destinada a los trabajadores o a las empresas. Por lo que respecta a los trabajadores, el objetivo de estos programas debe consistir en mejorar la flexibilidad de la mano de obra para que se adapte a la evolución de la demanda. Aunque varios países ya tienen en marcha programas de este tipo, su tamaño y alcance son en muchos casos insuficientes. Los trabajadores desplazados por la competencia de las importaciones requieren tiempo para encontrar nuevo empleo. Por ello, una respuesta adecuada consistiría en conceder las prestaciones del seguro de desempleo durante períodos adaptados a la naturaleza del problema. Los otros elementos de la asistencia para el ajuste de los trabajadores desplazados por la competencia de las importaciones guardan relación con los gastos de readiestramiento y perfeccionamiento, el suministro de las informaciones necesarias para tomar decisiones en cuanto al cambio de empleo y/o de lugar de residencia, y la facilitación de la movilidad geográfica mediante la concesión de ayudas para sufragar los gastos de búsqueda de empleo y traslado de residencia.

339. En la mayoría de los países desarrollados de economía de mercado, la parte más importante (1 a 3% del PIB) del gasto público para programas de asistencia para el ajuste destinados a la mano de obra se destina al mantenimiento del ingreso, fundamentalmente en subsidios de desempleo y, en algunos países, pensiones de jubilación anticipada. Aunque el mantenimiento del ingreso es sin duda alguna necesario y socialmente conveniente, el mejoramiento de la capacidad de los mercados de trabajo para ajustarse al cambio estructural también requiere que se proporcionen los demás servicios públicos antes mencionados. No obstante, se han asignado recursos relativamente escasos a los programas destinados al mercado de trabajo con el objetivo económico de mejorar la flexibilidad de este mercado para ajustar la oferta y demanda de mano de obra y encauzar a ésta de modo continuo y rápido hacia el empleo más productivo y remunerador. El gasto público asignado a estos programas "activos" destinados al mercado de trabajo representa en la mayoría de los países desarrollados de economía de mercado menos del 1% de su PIB.

340. En el decenio de 1990 el reto para las políticas laborales irá mucho más allá de la simple búsqueda de puestos de trabajo para quienes estén desempleados. Esas políticas deben ayudar a todos los trabajadores a cambiar de empleo y de actividad siempre que sea necesario para ajustarse al cambio estructural. Es evidente que los países desarrollados deben atribuir un lugar más destacado a las dimensiones económicas y estructurales de su política laboral. Un mayor énfasis en los planes de colocación, readiestramiento y movilidad de la mano de obra puede contribuir a lograr un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda. Como los beneficios sociales de estos planes son superiores a los costos privados, se justifica la concesión de subvenciones oficiales.

341. Por lo que respecta a las empresas sometidas a las presiones del ajuste, también pueden preverse programas especiales para ellas. Por ejemplo, a efectos fiscales las empresas que inician actividades en una nueva rama pueden ser autorizadas a utilizar sus pérdidas para compensar futuros beneficios. Otra alternativa consistiría en que el organismo oficial competente asumiera las pérdidas arrastradas netas de explotación de esas empresas a su valor nominal (cuantía de esas pérdidas multiplicada por la tasa marginal del impuesto sobre las sociedades) a condición de que la empresa beneficiaria invirtiera por lo menos una cantidad equivalente en una nueva rama de actividad 121/. Estos programas podrían prever beneficios diferenciados según el tamaño de la empresa, con beneficios proporcionalmente más elevados para las empresas pequeñas y medianas, que están menos capacitadas para efectuar el ajuste que las empresas más importantes y más diversificadas.

342. Los programas de ajuste destinados a las empresas podrían incorporar también un elemento de difusión tecnológica. En muchos casos, las empresas que experimentan las presiones del ajuste disponen de informaciones muy imperfectas sobre las tecnologías disponibles para reducir costos o incrementar la eficiencia. Este es el caso en particular de las empresas más pequeñas con personal técnico insuficiente. Para afrontar este problema se requerirá una integración más estrecha de las políticas tecnológicas y laborales y mayores inversiones en capital humano.

343. La elaboración de políticas de ajuste estructural más eficaces en los países desarrollados se beneficiaría considerablemente de la evaluación de los logros alcanzados por las políticas pasadas y actuales para facilitar el ajuste al cambio. Los exámenes anuales que efectúa la Junta de Comercio y Desarrollo sobre el proteccionismo y el ajuste estructural podrían centrarse más en las cuestiones técnicas que se plantean en estos programas de ajuste estructural. En vista de las estrechas relaciones recíprocas entre el proteccionismo y el ajuste estructural, el examen de las políticas de ajuste estructural podría efectuarse al mismo tiempo que el de los mecanismos transparentes para evaluar las medidas comerciales que se preconizan en una sección del presente informe. Dado el carácter técnico de estos temas, el Secretario General de la UNCTAD podría convocar un grupo de expertos nacionales para que le ayuden a él y a la Junta a preparar el examen de estas cuestiones y a formular recomendaciones concretas para la adopción de medidas.

3. El proceso de reforma en los países de Europa central y oriental

344. Prosiguen los cambios sistémicos y las reformas económicas en Europa central y oriental, si bien su alcance y ritmo difieren de un país a otro. La herencia del pasado es un factor importante que subyace el reciente empeoramiento rápido de los resultados económicos, exacerbado por los costos resultantes de los cambios de sistema en curso y de los acontecimientos externos. En el pasado las estrategias de inversión daban lugar a menudo a la asignación de recursos fijos a sectores menos productivos, favoreciendo la industria pesada en perjuicio de la de bienes de consumo y bienes de capital de gran densidad de tecnología. En consecuencia, los niveles de productividad son bajos y el aumento de la productividad ha sido escaso. Por otra parte, el hecho de poder contar con el mercado de la Unión Soviética ha reducido considerablemente en el pasado la necesidad para los países de Europa oriental de modernizar su equipo obsoleto y de lograr mejoras en la eficiencia de la producción.

345. El paso de una economía planificada a una economía de mercado entrañará importantes costos económicos y sociales en el período de transición, si bien algunos países -Checoslovaquia, Hungría y Polonia- están mejor preparados que otros para hacer frente al reto del cambio de sistema, especialmente porque cuentan con un consenso nacional en cuanto a su dirección política y a las características principales de sus programas de reforma. La adopción de unos sistemas orientados hacia el mercado traerá consigo inevitablemente el cierre de las empresas no competitivas, el desplazamiento de la mano de obra hacia otras actividades y la perturbación de muchas actividades de producción. El éxito de los esfuerzos encaminados a limitar esos costos dependerá fundamentalmente de la rapidez del proceso de aprendizaje de los agentes económicos que han de familiarizarse con las nuevas instituciones del mercado y superar la inercia de actitudes pasadas incompatibles con un comportamiento orientado hacia el mercado. Además, la desorganización de las economías nacionales se ha visto complicada por los efectos desfavorables del derrumbamiento del CAME, la consiguiente disminución del comercio entre los países de Europa oriental, la subida de los precios del petróleo a raíz de la crisis del Golfo, y la reducción de los suministros de petróleo procedentes de la Unión Soviética.

346. El programa de reformas para una transición de amplia base hacia una economía de mercado es largo y difícil. Las necesidades de reformas y la combinación apropiada de éstas variarán de un país a otro, pero existe un cierto número de requisitos fundamentales que deberán cumplir estos países en el camino hacia la economía de mercado. Deben introducirse cambios importantes en el entorno macroeconómico, establecerse nuevas instituciones e introducirse cambios y ajustes estructurales fundamentales en la base productiva en las esferas siguientes:

- a) La transición a la economía de mercado debe ir respaldada por políticas fiscales y monetarias que promuevan y sostengan un marco macroeconómico estable. Ahora bien, aún no existe en gran parte un sistema de gestión y control macroeconómicos mediante políticas monetarias y fiscales en la Unión Soviética y en algunos otros países de Europa oriental.
- b) Los sistemas fiscales deben reestructurarse y hacerse más transparentes, de conformidad con los sistemas fiscales de los países de economía de mercado donde el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto sobre las sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas constituyen las principales fuentes de ingreso. La creación de una infraestructura comercial moderna también requiere el pronto establecimiento de un sistema legal eficaz (derechos de propiedad, reglamentación bancaria, ley de competencia, legislación laboral, etc.).
- c) Un elemento importante de las reformas del sector financiero es la transformación del sistema de banco único en un sistema de dos niveles que comprenda un banco central con amplios poderes para aplicar la política monetaria y un segundo nivel de bancos comerciales independientes orientados hacia la obtención de beneficios.
- d) Otras tareas importantes son la privatización y desmantelamiento de los monopolios estatales, la liberalización de los mecanismos de fijación de precios y la eliminación de las subvenciones. La autonomía de las empresas para la contratación y despido de trabajadores requiere, por otra parte, el establecimiento de una red de seguridad social, que incluya en particular programas de seguro de desempleo y planes de readiestramiento con respaldo oficial.
- e) El desarrollo de mercados financieros es importante para movilizar el ahorro y ayudar a canalizar los escasos capitales disponibles hacia las inversiones más productivas. Asimismo, el desarrollo de mercados de valores puede respaldar la financiación de empresas nuevas y en expansión y facilitar la privatización de las empresas públicas.
- f) Los sistemas cambiarios basados en la convertibilidad de las monedas que permite unos tipos de cambio realistas determinados por el mercado son indispensables para adaptar los precios internos a los

del mercado mundial. Del mismo modo, una liberalización progresiva del comercio exterior es indispensable para ayudar a integrar las economías nacionales en el sistema internacional de comercio.

- g) Han de eliminarse los graves obstáculos que se oponen a las inversiones extranjeras. En particular, la infraestructura legal de los derechos de propiedad es insuficiente y a menudo ambigua, lo que limita las posibilidades para los extranjeros de poseer o vender bienes privados. También debe reforzarse la protección de la propiedad intelectual. En conjunto, sólo se producirán inversiones extranjeras importantes cuando las reformas encaminadas a establecer economías orientadas hacia el mercado hayan tomado forma y progresado lo bastante para convencer a los inversionistas de que no habrá marcha atrás en el movimiento hacia la liberalización económica.

347. Todas estas reformas están relacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente y habrán de llevarse a cabo más o menos al mismo tiempo. El aplazamiento de una serie de reformas probablemente entorpezca la aplicación eficiente de las demás. No obstante, aun cuando las reformas se introduzcan simultáneamente en todos los frentes importantes, habrá de transcurrir algún tiempo antes de que las economías dirigidas se transformen en verdaderos sistemas orientados al mercado. Por consiguiente, serán importantes las medidas sociales conexas destinadas a aliviar el costo social del proceso de transición.

348. Tal vez la tarea más ardua consista en la amplia modernización y reestructuración de los sectores de la agricultura, la industria y los servicios para establecer o reforzar la competitividad internacional de la producción. Todas las economías de Europa oriental están muy rezagadas con respecto a los países desarrollados de economía de mercado en lo que se refiere a la tecnología avanzada. En particular, las industrias con un elevado consumo de materias primas y energía, especialmente los sectores metalúrgico y químico, afrontan problemas de ajuste en gran escala. Por otra parte, será necesario revisar la infraestructura física, en particular los transportes y telecomunicaciones, a fin de proporcionar un respaldo eficaz a la base productiva y al sector de las exportaciones. El proceso de ajuste puede resultar prolongado y su coste será, sin duda alguna, importante.

349. Los países en desarrollo pueden encontrar nuevas oportunidades de exportación en Europa oriental a medida que los países de esta región se orienten más hacia el mercado y se abran a las exportaciones de los países en desarrollo mediante una política comercial activa. El aumento de las exportaciones a esos mercados podría atender una demanda hasta ahora insatisfecha o sustituir al comercio entre los países de Europa oriental, al desviarse estas economías hacia fuentes de suministro más competitivas. En particular, los países en desarrollo podrían beneficiarse de una fuerte demanda reprimida de productos tropicales y de una amplia gama de artículos manufacturados de consumo. Como la escasez de divisas continuará durante algún tiempo limitando la capacidad de importación de los países de Europa oriental, estos países podrían dar preferencia a los productos de precios más bajos procedentes de los países en desarrollo. Por otra parte, cabe prever que los bienes de inversión ocuparán un lugar dominante en las importaciones

de los países de Europa oriental. Estos países adquirirán la mayor parte de los bienes de capital que necesitan para modernizar su base productiva en los países desarrollados de economía de mercado, si bien unos pocos países en desarrollo exportadores de manufacturas del Asia sudoriental podrían estar en condiciones de entrar en esos nuevos mercados.

350. Los cambios sistémicos y económicos que se están produciendo en Europa oriental requieren un fuerte apoyo internacional. Los gobiernos y las instituciones financieras tales como el Banco Mundial, el FMI y el BERD, han aportado o prometido asistencia financiera a cierto número de países de Europa oriental en apoyo de sus esfuerzos de ajuste y estabilización económica. También se les ha proporcionado asistencia técnica en el contexto de la introducción de mecanismos de mercado y la promoción de actitudes orientadas hacia el mercado, en particular mediante la formación profesional y de gestión en los sectores de la industria, la agricultura y el comercio. Este apoyo internacional debe continuarse y ampliarse.

351. Por otra parte, la ayuda internacional sólo puede ser eficaz si los países de Europa central y oriental aceleran la promulgación y aplicación de leyes y reglamentos indispensables para el funcionamiento de los mecanismos de mercado; crean condiciones favorables para la inversión extranjera, incluida la libre repatriación de capitales y beneficios; introducen con prontitud las mejoras de infraestructura indispensables para una producción nacional eficiente y para atraer a inversionistas extranjeros; liberalizan progresivamente sus políticas de comercio e importación; participan en los mecanismos internacionales existentes destinados a evitar la desorganización de los mercados de terceros países; y por último, aunque no por ello menos importante, continúan el proceso de democratización. Algunos de estos países ya han realizado progresos considerables; otros necesitan ser más activos y más perseverantes.

4. Nuevas cuestiones en el temario de las negociaciones comerciales

352. El proceso de globalización mencionado al principio del capítulo ha sido causa y efecto de la expansión del volumen de las transacciones internacionales y de su diversificación. Debido a algunas de estas transacciones se ampliaron los límites tradicionales del comercio internacional: por ejemplo, aumentó la gama de servicios objeto de intercambios internacionales. En otros casos cambió el carácter del comercio: por ejemplo, los procesos de globalización y regionalización hicieron que aumentara la proporción de piezas y componentes manufacturados en el comercio internacional total.

353. Al mismo tiempo, se produjo un crecimiento espectacular de formas más nuevas de intercambios internacionales. Las transacciones financieras se multiplicaron y actualmente, en términos financieros, son muy superiores a las de bienes. En esta amplia categoría, las corrientes internacionales de inversión extranjera directa alcanzaron magnitudes sin precedentes. Además de capital, en general, estas corrientes de inversión extranjera directa supusieron una transferencia de tecnología, una forma de transacción internacional que ha aumentado aún más gracias a disposiciones tales como las licencias, los contratos de gestión y diversas formas de subcontratación.

Concretamente, ha habido cada vez más empresas conjuntas realizadas por empresas de distintos países, en especial para efectuar actividades de investigación y desarrollo de productos.

354. Cada vez más, la competitividad comercial depende de la habilidad tecnológica, de la posesión de distintos conocimientos y del acceso a la información. Esto explica por qué los propietarios y creadores de esos activos consideran tan importante seguir controlándolos, y también por qué hay una competencia tan enconada por adquirirlos. En buena parte, los países en desarrollo carecen de estos activos que han cobrado importancia recientemente, pero reconocen la función decisiva que pueden desempeñar en el desarrollo.

355. Pese a las posibilidades de conflicto económico internacional que esa situación podría entrañar, no han aumentado en forma proporcional las disposiciones institucionales e instrumentos internacionales ni se ha ampliado su alcance para que comprendan la creciente variedad de transacciones internacionales.

a) Inversión

356. Así pues, las cuestiones de la propiedad en general y la inversión, la propiedad intelectual y los servicios adquirieron nueva importancia como demuestra la inclusión en la Ronda Uruguay de las llamadas "nuevas cuestiones" como las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el comercio de servicios. En buena parte esas iniciativas tienen por finalidad fortalecer las normas internacionales relativas a los derechos de propiedad y vincularlas a los compromisos relativos al acceso a los mercados. Parecería que se trata de un nuevo planteamiento para alcanzar algunos objetivos que se fijaron hace mucho respecto de los derechos y privilegios de los titulares de derechos de propiedad internacional, objetivos que hasta ahora se ha procurado alcanzar bilateralmente o como reacción a las iniciativas de los países en desarrollo en los órganos de las Naciones Unidas en el decenio de 1970.

357. Aunque hay acuerdos relativos a algunos aspectos de la inversión internacional a nivel bilateral y regional, estrictamente hablando no hay ningún acuerdo en el que se aborda la cuestión en forma exhaustiva. En las deliberaciones internacionales se han planteado repetidamente cuestiones relacionadas con la inversión, a menudo en forma controvertida. Los países desarrollados y las empresas transnacionales consideran que estas cuestiones guardan relación con la seguridad contractual y la garantía de los derechos adquiridos, pero los países en desarrollo ven esta cuestión desde la perspectiva de la soberanía económica y de sus necesidades y prioridades de desarrollo nacional. Así pues, las propuestas formuladas en la Ronda Uruguay para reducir las posibilidades que tienen los gobiernos de regular la inversión extranjera e imponerle condiciones tropezaron con la resuelta oposición de los países en desarrollo y de algunos países desarrollados que consideran que deben tener derecho a determinar si pueden permitir inversiones extranjeras, hasta qué punto y en qué condiciones, para garantizar que la inversión extranjera tenga las máximas repercusiones sobre el desarrollo y para contrarrestar o evitar las prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales. Las negociaciones sobre las medidas de inversión

relacionadas con el comercio en la Ronda Uruguay se han convertido en una esfera de grandes desacuerdos con poco margen para que las opiniones de los distintos participantes converjan y sin un consenso fundamental en las negociaciones sobre esta cuestión. Algunos países desarrollados trataron de prohibir las medidas de inversión per se, pero los países desarrollados y algunos países en desarrollo consideraron que el mandato de Punta del Este sólo consistió en abordar los efectos de las medidas de inversión que restringen el comercio.

i) Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

358. La mayoría de los países en desarrollo han liberalizado su política respecto de la inversión extranjera directa, y en vez de limitar su entrada han empezado a adoptar incentivos para captar inversiones de ese tipo. Al mismo tiempo, los gobiernos de los países receptores procuran que el comportamiento de las empresas transnacionales se adapte a los objetivos nacionales de desarrollo imponiendo condiciones relativas a su funcionamiento. Estos requisitos adoptan distintas formas, la más común de las cuales es probable que sea la imposición de un requisito relativo a un mínimo de capital local. Algunas tienen consecuencias directas para las corrientes comerciales, por ejemplo cuando se requiere un mínimo de contenido local (lo que supone un máximo de contenido de importaciones) o niveles de exportación mínimos. Como distorsionan la estructura normal del comercio, varios países han pedido que esas medidas se incluyan en las negociaciones comerciales. El acuerdo de ampliar las negociaciones para que incluyeran, entre otras, estas medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio fue un importante elemento en el lanzamiento de la Ronda Uruguay.

359. Durante las negociaciones, algunos países han agregado que también deberían estudiarse las subvenciones para atraer inversiones extranjeras directas, porque todas ellas afectan al comercio, ya sea directa o indirectamente. Las subvenciones toman una variedad de formas y están muy difundidas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En muchos casos son parte integrante de la política comercial nacional (sobre todo en el marco de los esfuerzos por desarrollar zonas de elaboración de exportaciones), pero en otros dependen de las autoridades locales. Por ejemplo, algunas de las subvenciones mayores a la inversión extranjera directa han sido las ofrecidas por algunos Estados de los Estados Unidos a empresas japonesas que estaban considerando la posibilidad de crear instalaciones de fabricación de automóviles en el país; en la CEE, hubo también una competencia parecida entre países para crear instalaciones de ese tipo. Pese a las medidas tomadas por los países en desarrollo para captar inversión extranjera directa, esas corrientes de inversión se han concentrado cada vez más en los países desarrollados. En el decenio de 1970, un tercio de esas corrientes iba a los países en desarrollo, mientras que en el de 1980 sólo les correspondía un quinto, y había diez países a los que correspondía el 75% 122/. Esta disminución se ha debido a varios factores internos y externos, como la deuda total de los países en desarrollo que es de más de un billón de dólares de los EE.UU., la "huida de capitales" en gran escala, el aumento de las corrientes de inversión entre los países desarrollados y la reciente transformación económica de los países de Europa central y oriental.

360. Los requisitos relativos al funcionamiento y a las subvenciones hacen que los recursos no se asignen de la misma manera en que se asignarían de no imponerse tales requisitos y ese es en realidad su objetivo. En un mundo sumamente competitivo, tal distorsión de la asignación de recursos provocaría ineficiencias económicas y no redundaría en beneficio del país que los impone. En realidad, las condiciones del mercado mundial distan de haber alcanzado este ideal competitivo, en particular porque las empresas que efectúan inversiones extranjeras directas tienden a tener ya un grado de poder de mercado. Hay otras "imperfecciones" en los mercados que hacen que aumente la posibilidad de que se pueda mejorar la situación con algún tipo de intervención pública; en este caso los requisitos relativos al funcionamiento ya no son forzosamente contrarios a los intereses de un país. Por ejemplo, puede que un país consiga adquirir algunos de los "beneficios" que de otra forma obtendría la empresa u otro país.

361. Cabría utilizar un argumento del tipo del de la industria incipiente para justificar que se exija a las filiales extranjeras que compren insumos a nivel local (como sucede con frecuencia en la industria del automóvil en los países en desarrollo). Ese requisito puede propiciar los intereses de los productores locales de componentes, estimular la inversión interna y crear empleo. Sin embargo, la eficacia de ese método a largo plazo depende, como en el caso más tradicional, de que la industria incipiente madure. Si no, puede muy bien que los insumos sigan siendo más caros que si se importaran y esto puede reducir los beneficios de la empresa, pero también impondría un costo al consumidor y reduciría la competitividad internacional de la industria matriz.

362. Los requisitos de exportación también pueden aportar una contribución positiva al desarrollo: al exigir a las empresas que exporten, no sólo se consigue que sean internacionalmente competitivas, sino que además se las obliga a captar parte del mercado mundial de un producto. Se puede demostrar analíticamente que, al igual que los aranceles, una subvención apropiada puede tener el mismo efecto que un requisito relativo al funcionamiento pero sin algunas de sus desventajas. No obstante, en el caso de los países en desarrollo las subvenciones han sido la desventaja que han tenido que pagar: las limitaciones de ingresos hacen que sea más fácil no optar por la mejor posibilidad, sino por la siguiente para la que no hace falta que el gobierno efectúe ningún desembolso financiero.

ii) Un planteamiento más amplio de la cuestión de la inversión internacional

363. En algunos casos cabe considerar que las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otras parecidas entran en la categoría de medidas excepcionales que se permite tomar a los países en desarrollo, en el marco del GATT para crear una industria. Además, es probable que de concentrarse exclusivamente en restringir esas medidas tal como están definidas actualmente se aliente a los países a encontrar otra forma de lograr el mismo objetivo, con lo que este esfuerzo no serviría de nada. Esto significa que hay que adoptar un planteamiento más amplio con que enfocar el problema.

364. Como se ha dicho antes, las actividades por concertar un acuerdo multilateral sobre un conjunto de principios que trate exhaustivamente de las nuevas dimensiones de la inversión internacional y otras cuestiones conexas (como el Código de Conducta para las Empresas Transnacionales y el Código de Conducta para la Transferencia de Tecnología) no han tenido éxito. Es preciso hacer renovados esfuerzos por lograr algunos de los objetivos de esas iniciativas. Entre ellos cabe mencionar programas y políticas para promover el desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo, como a) garantizar que las inversiones contribuyan al máximo y de la forma más eficiente posible a la economía nacional; b) potenciar y aumentar al máximo las oportunidades de empleo; c) facilitar la reestructuración en condiciones socialmente aceptables; d) eliminar las desventajas industriales, económicas y sociales de regiones concretas; e) diversificar y ampliar las actividades económicas y los mercados de exportación; f) aliviar las presiones sobre las divisas disponibles y utilizarlas al máximo y de la forma más eficiente posible teniendo en cuenta las condiciones de los sectores externos; g) garantizar la máxima eficiencia en la utilización de los recursos naturales y aumentar la aportación de valor añadido a la economía; h) garantizar una oferta adecuada de algunos productos para satisfacer las necesidades de los mercados locales; i) potenciar la contribución de la inversión a la creación y mejora de una capacidad tecnológica interna; j) fomentar los programas de investigación y desarrollo; y k) promover la transferencia de tecnología.

365. También es imprescindible que la comunidad internacional respalde las medidas de los países en desarrollo por contrarrestar los efectos de restricción y distorsión del comercio de las prácticas y comportamientos de las empresas. Esto incluye medidas para: i) contrarrestar la asignación de mercados internacionales velando por que los productores locales de manufacturas que de otro modo podrían quedar eliminados por la competencia extranjera desleal tengan un poder de mercado proporcional; ii) evitar las prácticas de fijación de precios abusivos de las empresas; iii) proteger a las empresas locales de las prácticas predatorias; iv) velar por que en el país receptor se disponga de ciertos productos en el país receptor en cantidad suficiente y a precios apropiados para las necesidades del mercado local; v) oponerse a la negativa de las empresas a negociar o a la fijación de precios desleales (cárteles); vi) limitar las nuevas salidas de divisas; vii) luchar contra las disposiciones internacionales de asignación de mercados entre empresas extranjeras, los contratos de exclusividad a largo plazo o los acuerdos de ventas vinculadas; viii) conceder un cierto grado de control a la dirección local; ix) luchar contra la asignación de mercados de empresa a empresa y contra los contratos de exclusividad; x) contrarrestar las atribuciones internacionales de mercado por las empresas extranjeras y las restricciones a las exportaciones; y xi) garantizar el acceso a los canales de distribución internacionales.

366. En todo acuerdo que se llegue en la Ronda Uruguay, respecto de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio se debería reconocer claramente el derecho de los países en desarrollo a imponer condiciones a los inversionistas extranjeros con objeto de promover el desarrollo y propiciar la competencia, siempre que esas medidas no perjudiquen a los participantes en el comercio.

b) Derechos de propiedad intelectual

367. La protección de los derechos de propiedad intelectual ha sido objeto de instrumentos multilaterales, actualmente administrados por la OMPI, algunos de los cuales (por ejemplo el Convenio de París) están en vigor desde hace más de un siglo. El examen de esta cuestión siempre se ha visto complicado por la contradicción fundamental entre los derechos de propiedad intelectual, que crean situaciones de monopolio, y la legislación relativa a la competencia, que tiene por finalidad impedir que las empresas adquieran y abusen de una posición dominante de poder del mercado, así como por la necesidad de los países en desarrollo de tener mayor acceso a la tecnología. Los países en desarrollo han tratado de alcanzar este último objetivo en las negociaciones de la UNCTAD sobre un código de conducta para la transferencia de tecnología y en la OMPI en los esfuerzos por revisar el Convenio de París con objeto de lograr un equilibrio entre los intereses de los titulares de derechos de propiedad intelectual y las necesidades de los países en desarrollo por lo que respecta al acceso a la tecnología y a la consecución de los objetivos sociales y de desarrollo 123/.

368. En la Ronda Uruguay, las deliberaciones sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio ocupan un importante lugar, y ha habido iniciativas tendientes a establecer una vinculación entre los derechos de propiedad intelectual y los derechos y obligaciones comerciales previstos en el Acuerdo General, en otras palabras por incorporar los derechos de propiedad intelectual como componente del sistema comercial internacional 124/.

369. Los países en desarrollo han reconocido la necesidad de contar con disciplinas para eliminar la falsificación que perjudica la reputación de los productores legítimos y reduce los incentivos por mantener un alto nivel de calidad, al tiempo que no aporta ninguna contribución a las actividades nacionales por crear una capacidad industrial y tecnológica. La elaboración de normas sustantivas y uniformes que supongan un alto nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual ha sido impugnada por los países en desarrollo debido a las consecuencias que podría tener para su propio desarrollo tecnológico. En los países que ya han alcanzado un cierto grado de desarrollo industrial y tecnológico, la protección de la propiedad intelectual puede muy bien ser un importante instrumento para promoción de la innovación, ya que garantiza la explotación de los resultados de las actividades de I + D merced a derechos exclusivos. Pero los países en desarrollo, a los que apenas corresponde el 3% de los gastos mundiales en actividades de investigación y desarrollo, no ven del mismo modo la relación entre protección e innovación. Los pocos países en desarrollo que han registrado una importante mejora de su capacidad de innovación han sido criticados por mantener niveles particularmente bajos de protección de la propiedad intelectual.

370. Lo que preocupa a los países en desarrollo es que esto puede limitar su posibilidad de imitar el desarrollo tecnológico, fundándose en la tecnología inversa, la adaptación y la mejora de las innovaciones ya existentes, y que un acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio tienda a favorecer la innovación controlada de modo monopolístico a expensas de una amplia difusión mediante la competencia en un mercado libre. Esto no significa que se opongan a la protección de la

propiedad intelectual, sino simplemente que quieren conservar una cierta libertad para aplicar el tipo de protección que se adapte a su situación concreta y en la medida en que se adapte a esa situación, y tomar las medidas necesarias para mitigar sus efectos monopolísticos desfavorables. Es probable que estas inquietudes aumenten, ya que son cada vez más los países en desarrollo que están efectuando reformas de política comercial e interna que les permitirán imitar la pauta de acumulación de tecnología que siguieron los propios países desarrollados.

371. Una mejor protección de la propiedad puede potenciar el proceso de transferencia de tecnología, pero esa protección por sí misma no contrarrestará la falta de personal capacitado, de equipo y de infraestructura general, ni del beneficio de la proximidad a los principales centros de investigación, que son factores fundamentales para determinar la ubicación de las instalaciones de investigación y desarrollo. En cambio, una protección más amplia reforzará indudablemente la posición de los titulares de derechos de patente en las negociaciones, lo que se reflejará en pedir regalías más altas e imponer cláusulas restrictivas de distintas clases. Las repercusiones de la protección de la propiedad intelectual para los consumidores también son motivo de inquietud. En general, cuanto más fuertes y más amplios son los derechos exclusivos otorgados, mayor es el riesgo de que se fijen precios exorbitantes y de otras prácticas abusivas. Por ejemplo, el elevado precio de los productos farmacéuticos patentados ha suscitado a menudo medidas correctivas de los gobiernos, incluido el establecimiento de mecanismos especiales de concesión de licencias obligatorias.

372. Como se indica en el capítulo III del presente informe, es importante llegar a un acuerdo gracias al cual los países en desarrollo puedan concebir sistemas de propiedad intelectual que estén en consonancia con los compromisos internacionales y con sus propios objetivos de desarrollo. También es importante asegurarse de que no "pueda haber represalias en otros sectores compensando el comercio de mercancías con medidas en materia de derechos de propiedad intelectual".

c) El comercio de servicios

373. Los países en desarrollo aceptaron que se incluyera el comercio de servicios en las negociaciones de la Ronda Uruguay 125/ en el entendimiento de que en la Declaración Ministerial sobre la Ronda se establecía una clara división entre las negociaciones sobre el comercio de servicios y las relativas al comercio de bienes. A raíz de las negociaciones sobre los servicios, los gobiernos han tenido que abordar una variedad de cuestiones, como los movimientos de mano de obra, los movimientos de capital, las corrientes de datos electrónicos y cuestiones relacionadas con la identidad cultural, que tienen amplias y variadas consecuencias, difíciles de resolver en el contexto de unas negociaciones sobre el comercio. En el proyecto de marco multilateral sobre el comercio de servicios que está surgiendo se define el acceso a los mercados y el trato nacional de forma que incluye la presencia de personas jurídicas (es decir, "el acceso" se interpreta de forma que incluye el "establecimiento") y se prevé que ese acceso se limite a compromisos específicos a nivel sectorial y subsectorial que puedan ser negociados en sucesivas rondas (el criterio de la "lista positiva"); las primeras negociaciones sobre los "compromisos iniciales" se celebraron

en 1991. Un elemento fundamental de la posición de los países en desarrollo ha sido mantener el derecho a imponer condiciones a los proveedores extranjeros que quieren tener una "presencia" e imponer obligaciones a los países desarrollados para ayudar a corregir la "asimetría" entre países desarrollados y países en desarrollo en el comercio de servicios, de manera que estos últimos tengan alguna forma de afianzar sus sectores de servicios internos y de obtener un acceso efectivo a los mercados mundiales.

374. Un elemento único de las negociaciones sobre el comercio de servicios ha sido la "transacción" entre el movimiento de capital, la presencia de personas jurídicas ("presencia comercial") y el movimiento de mano de obra (presencia de personas "naturales"), que se reconoce que constituyen "comercio" de servicios a los efectos del marco, tratándose de negociar un texto en el que se definan las obligaciones "comerciales" con respecto al movimiento de personas. La aplicación de los principios de cobertura universal y de trato incondicional de la nación más favorecida se ve complicada por la existencia de acuerdos y organizaciones internacionales que se ocupan del comercio de ciertos sectores de servicios (por ejemplo, el transporte aéreo). Cómo podría cohabitar el marco con la OACI, el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas, la UIT, etc., ha sido motivo de preocupación en las últimas etapas de las negociaciones. Pese a las opiniones iniciales relativas a la "aplicación del Acuerdo General al comercio de servicios", ahora todos los participantes admiten que el marco multilateral del comercio de servicios tendría que ser un instrumento jurídico separado y que no podría vincularse al marco jurídico del GATT sin tomar disposiciones institucionales especiales.

375. A juicio de los países en desarrollo, un marco multilateral para el comercio de servicios debería basarse en los principios de la aplicación incondicional del trato de nación más favorecida y la cobertura universal y, conforme a ese marco, todo compromiso de liberalización contraído por ellos se haría a la luz de los avances en el afianzamiento de su sector interno de servicios y los medios que se les dieran para lograrlo (por ejemplo, transferencia de tecnología y condiciones impuestas a los proveedores extranjeros), y de que se les concediera un acceso efectivo a los mercados mundiales, inclusive mediante el movimiento de mano de obra. El marco multilateral puede aportar una importante contribución al comercio y al desarrollo de los países en desarrollo, si realmente les permite obtener créditos para la liberalización en términos de un acceso efectivo recíproco de sus servicios a los mercados de los países desarrollados, el acceso a la tecnología y a las redes y sistemas de distribución.

376. Las negociaciones sobre el comercio de servicios avanzan sobre la base de un proyecto de texto de un acuerdo general sobre el comercio de servicios presentado en la reunión de Bruselas y se supone que deberían terminar para fines de 1991. El proyecto contiene tres elementos principales: el texto del marco multilateral, anexos sectoriales y listas de compromisos. Se han propuesto anexos sectoriales relativos a los servicios de transporte marítimo, aéreo, por tierra y por vías navegables interiores, servicios "básicos" de telecomunicaciones y servicios audiovisuales para hacer frente a las dificultades con que se enfrentan algunos países para aplicar incondicionalmente la cláusula NMF en esos sectores. Se han propuesto otras formas de hacer frente a este problema. Para fines de 1991, 40 países habían

presentado ofertas preliminares y se habían iniciado las negociaciones relativas a los compromisos iniciales aplicando un procedimiento de solicitudes/ofertas.

377. Respecto del comercio de servicios, el acuerdo sobre el marco multilateral debería ayudar a potenciar la competitividad internacional de las empresas de servicios de los países en desarrollo permitiéndoles adquirir un acceso efectivo a los mercados mundiales y obtener crédito por cualesquiera medidas de liberalización que fueran a adoptar, en términos de concesiones recíprocas para facilitar un acceso efectivo a los mercados de sus exportaciones de servicios, transferencia de tecnología, etc.

5. La tendencia a la integración económica regional

378. En estos últimos años, han tenido lugar en Europa y las Américas varios acontecimientos que han aumentado las posibilidades de que la estructura del sistema comercial internacional sufra profundos cambios en un futuro cercano. En Europa, la aplicación de las medidas necesarias para poner en marcha el Mercado Unido Europeo, que debe empezar a funcionar en enero de 1993, avanza al ritmo previsto. Además, las negociaciones entre la CEE y la AELC para estrechar sus relaciones económicas están a punto de terminar, y tres países de Europa oriental (Checoslovaquia, Hungría y Polonia) han comenzado ya a negociar sendos acuerdos de asociación con la CEE y acuerdos de libre comercio con la AELC. En las Américas, se está aplicando el Acuerdo de Libre Comercio del Canadá y los Estados Unidos y México ha empezado a negociar con los Estados Unidos y el Canadá la constitución de una zona de libre comercio de América del Norte. En junio de 1990 los Estados Unidos lanzaron la "Iniciativa para las Américas", uno de cuyos objetivos es negociar zonas de libre comercio con grupos de países de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, y estimulados manifiestamente por la iniciativa estadounidense, varios países de América Latina han entablado negociaciones bilaterales o multilaterales entre ellos o han decidido fortalecer los acuerdos de integración ya existentes.

379. Es difícil pronosticar qué consecuencias tendrán estos hechos recientes para el conjunto de los países en desarrollo, para los diferentes grupos de países en desarrollo o para el sistema comercial internacional. Es evidente que a los países en desarrollo les interesa que se fortalezca el sistema comercial multilateral. Puede que tal o cual grupo de países pueda sacar alguna ventaja pasajera si se les da acceso preferencial a uno de los principales mercados, pero a la larga todos los países saldrían perdiendo si el sistema comercial internacional se fragmentara en unos cuantos grandes bloques económicos caracterizados por un comercio de importación dirigido. De optar por las posibilidades más proteccionistas, las agrupaciones regionales influirían significativamente en los incentivos por ubicar las instalaciones productivas en distintas regiones y países. Siendo así, provocarían una gran injerencia de los factores políticos en la asignación eficiente de la inversión mundial.

380. En cuanto a los efectos que eso tendría en el sistema comercial internacional, las agrupaciones de integración oficiales -aunque son inherentemente discriminatorias- podrían servir de trampolín para crear un

sistema comercial más libre o podrían crear escollos a su materialización. Todo dependerá de las políticas que apliquen las agrupaciones con respecto a las importaciones procedentes de los países no participantes.

381. Los acontecimientos en Asia también podrían contribuir a la regionalización del sistema comercial internacional, pero las modalidades de integración en esa esfera revisten otro carácter. Se han celebrado algunas deliberaciones con objeto de crear un acuerdo de comercio preferencial en Asia, pero todavía están en una etapa preliminar y no se ve con claridad qué forma tomaría ese acuerdo. Sin embargo, sí está claro que el Japón ocupará una posición prominente en todo grupo que se cree en la región 126/.

382. La agrupación más oficiosa y tendiente a la inversión que algunos creen que surgirá en Asia plantea sus propios problemas y oportunidades. En la medida en que estos vínculos comerciales dependen de las fuerzas de mercado, todo país en desarrollo que adopte políticas que propicien la competitividad internacional tendría ocasión de participar en el dinamismo económico de esa zona. No obstante, si el comercio entre los países de la zona está condicionado por acuerdos intraempresariales oficiosos, parecería justificarse la adopción de medidas internacionales destinadas a salvaguardar la competencia.

383. La mayoría de los países en desarrollo o bien están ya asociados con uno de los principales grupos comerciales o están tratando activamente de estarlo. No obstante, los países en desarrollo a nivel individual o incluso colectivo carecen de influencia, no sólo en las negociaciones para pasar a ser miembros o miembros asociados, sino también en las ulteriores deliberaciones dentro de las agrupaciones. Además, las agrupaciones comerciales crean espinosas opciones de política y problemas de acceso a los mercados para los países en desarrollo que no están asociados. Un sistema de examen internacional del funcionamiento de esas agrupaciones y de sus políticas respecto de los países no asociados podría ayudar a proteger los intereses de los miembros más débiles y de los no participantes. El Secretario General de la UNCTAD podría convocar a un grupo de expertos de alto nivel para que le ayudara a él y a la Junta de Comercio y Desarrollo a efectuar esos exámenes.

a) Los países en desarrollo y el movimiento hacia una mayor integración de las economías europeas

i) Acontecimientos recientes en el campo de la integración de los mercados nacionales

384. Como ya se ha dicho, la transformación de la CEE en un verdadero mercado común sigue su curso. El Mercado Unico Europeo supondrá una armonización de las políticas de los Estados miembros que irá mucho más allá de las medidas en frontera. Esta armonización incluirá la adopción de normas técnicas aplicables en toda la Comunidad, el acceso de las compañías de todos los Estados miembros a las compras del sector público de los países, la armonización de las políticas nacionales de competencia, la apertura de mercados nacionales de servicios y una libertad completa de movimiento de la mano de obra y el capital 127/. Las negociaciones entre la CEE y los países de la AELC acerca de la formación de un espacio económico europeo están en sus etapas finales.

ii) Los efectos de la integración sobre los países en desarrollo

385. Tal como se estudió a fondo en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991, estos acontecimientos indican que está surgiendo un mercado esencialmente integrado que abarca la mayor parte de Europa, con profundas consecuencias para el resto del mundo. Esto influirá en el comercio de los países en desarrollo con Europa, y tendrá repercusiones diferentes en los distintos grupos de países en desarrollo, que dependerán no sólo de la composición de sus exportaciones a Europa, sino de las ventajas que sean capaces de negociar y obtener dentro de los distintos esquemas europeos de preferencias arancelarias en favor de los países en desarrollo.

386. Gran parte del interés actual por la integración europea se centra en la puesta en marcha del Mercado Unico Europeo. Incluso si no variaran las políticas respecto de los no participantes, se espera que el Mercado Unico Europeo tenga efectos de creación y de desviación de comercio en los países en desarrollo 128/. Los aumentos de la renta comunitaria como resultado de la creación del Mercado Unico Europeo harán que aumente la demanda de productos importados de los países en desarrollo. En cambio, el objetivo esencial del programa es reducir los costos de producción dentro de la Comunidad aumentando la competencia y reduciendo las actuales barreras nacionales al comercio tales como los controles en frontera o eliminando las diferencias que hay entre las normas técnicas de los países miembros; la reducción del costo de producción en la Comunidad hará que la demanda se desplace de los productos importados y se dirija hacia los productos producidos en la CEE, provocando una desviación de comercio.

387. Los efectos netos de creación de comercio (creación de comercio menos desviación de comercio) sobre los países en desarrollo en conjunto y por principales regiones serán positivos, pero pequeños 129/. Se estima que para el conjunto de los países en desarrollo del Mercado Unico Europeo podría suponer un aumento de las exportaciones a la CEE de unos 10.000 millones de dólares, cifra equivalente al 7% de sus exportaciones en 1988 (véase el cuadro II-5). Los principales beneficiados serán los exportadores de petróleo del Asia occidental y del Africa septentrional y las economías del Asia meridional y sudoriental, que son, de los países en desarrollo, los mayores proveedores de manufacturas de alta tecnología de la Comunidad. Los países exportadores de petróleo se beneficiarán del aumento de la renta comunitaria, ya que la elasticidad-renta de la demanda de petróleo es superior a la unidad. Se espera una importante desviación de comercio en el caso de las manufacturas más complejas (por ejemplo, maquinaria y equipo de oficina), pero las economías de Asia se beneficiarán porque una parte importante de sus exportaciones a la CEE tiene una elevada elasticidad-renta de la demanda. Los efectos estimados de creación de comercio para los países ACP y los países de América Latina serán mucho más modestos, porque sus exportaciones consisten fundamentalmente en productos primarios o manufacturas sin elasticidad-renta.

388. Un aumento de 10.000 millones de dólares puede parecer muy grande, pero hay que situarlo en su perspectiva. En el período 1985-1989, las exportaciones de los países en desarrollo a la CEE crecieron a una tasa media anual del 8% en volumen. En consecuencia, el 7% de aumento global de las exportaciones calculado para todos los países en desarrollo representa el crecimiento medio anual de las exportaciones de esos países a la CEE y es muy

Cuadro II-5

Efectos netos estimados de creación de comercio del Mercado Unico Europeo sobre las exportaciones de los países en desarrollo, por región y por grupo de productos

(En millones de dólares)

Región	Productos básicos	Combustibles	Manufacturas	Total	En porcentaje de las exportaciones a la CEE en 1988
Todos los países en desarrollo	1 923	3 306	4 920	10 149	6.9
Países ACP	491	443	85	1 019	5.2
Mediterráneo <u>a/</u>	225	694	754	1 673	6.4
Asia sudoriental <u>b/</u>	266	..	2 587	2 853	6.8
América Latina <u>c/</u>	894	261	404	1 559	5.4
Asia occidental <u>d/</u>	24	1 346	177	1 547	9.1

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en datos de fuentes oficiales internacionales.

a/ Argelia, Chipre, Egipto, Líbano, Malta, Marruecos, República Arabe Siria, Túnez, Turquía y Yugoslavia.

b/ Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur y Tailandia.

c/ Excluidos los países y territorios del Caribe (que están incluidos en el grupo de los países ACP).

d/ Arabia Saudita, Bahrein, Iraq, Kuwait, Omán y República Islámica del Irán.

inferior a la tasa más alta de crecimiento anual de las exportaciones de todo el decenio anterior, que fue del 10% en 1988. La gradual eliminación efectiva del Acuerdo Multifibras o de otras barreras no arancelarias que limitan las exportaciones de los países en desarrollo tendría efectos mucho más profundos que el establecimiento del Mercado Unico Europeo.

389. El Mercado Unico Europeo puede tener otros efectos favorables, aunque más difíciles de cuantificar. Es probable que mejore la relación de intercambio de los exportadores de productos primarios. Esto se explica porque la demanda comunitaria de productos primarios aumentará paralelamente al incremento de la renta comunitaria y, en igualdad de circunstancias, los precios de los productos primarios serán más altos; al mismo tiempo, los precios de las manufacturas exportadas por la CEE disminuirán. Además, la supresión de los contingentes nacionales a la importación de textiles y prendas de vestir (aunque sean sustituidos por sus equivalentes comunitarios) hará posible una mayor utilización de los contingentes del Acuerdo Multifibras por los países exportadores, que actualmente ven limitadas sus exportaciones por la aplicación de los contingentes nacionales. También se armonizarán y reducirán los impuestos especiales sobre las bebidas tropicales, lo que beneficiará a los países en desarrollo 130/. Estos efectos positivos, que no se han incluido en las estimaciones mencionadas antes, es probable que en valor absoluto sean modestos.

390. Por otra parte, es posible que se hayan subestimado los efectos de desviación de comercio del Mercado Unico Europeo también, al no haberse tenido en cuenta el impacto de las economías de escala. Si las economías de escala fueran grandes, esto tendría un efecto considerable sobre la competitividad de las empresas de los países de la CEE, y el desplazamiento de las importaciones procedentes de terceros países podría ser mucho mayor de lo que se ha supuesto. Por último, la supresión de las restricciones comerciales nacionales sería perjudicial para los productores de los países ACP y los territorios de ultramar de los Estados miembros de la CEE, que actualmente gozan de acceso preferencial a los mercados comunitarios de ciertos productos básicos, como el banano, el ron y el azúcar. La supresión de los contingentes nacionales iría probablemente acompañada de un desplazamiento de la demanda hacia los países en desarrollo que tienen costos de producción más bajos y que ahora se enfrentan con restricciones cuantitativas nacionales.

391. En vista de que los efectos positivos estimados, suponiendo que no varíen las políticas, serán relativamente modestos, la evolución de la política comercial con respecto a los países que no son miembros de la CEE será uno de los factores fundamentales que determinarán la magnitud, e incluso la dirección, de los efectos del Mercado Unico Europeo sobre los países en desarrollo. A este respecto, será de importancia decisiva lo que se decida hacer con las restricciones cuantitativas nacionales después de 1992 -ya se acuerde eliminarlas pura y simplemente o sustituirlas por medidas comunitarias, y en este último caso todo dependerá de lo restrictivas que sean estas medidas. La solución óptima sería que se suprimieran, pero dista de ser seguro que así se haga, sobre todo en la actual situación comercial. En este sentido, causan preocupación la reciente imposición de limitaciones voluntarias de las exportaciones a escala de toda la Comunidad en sectores que están en pleno proceso de ajuste estructural, los intentos por crear nuevos acuerdos parecidos al Acuerdo Multifibras, como las recientes propuestas para el acero, y el resurgir de las investigaciones antidumping. Las autoridades comunitarias deberían resistirse enérgicamente a la tentación de utilizar las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las investigaciones antidumping para trasladar a sus socios comerciales los costos del ajuste al Mercado Unico Europeo.

392. En los sectores de los servicios, el acceso de las empresas de servicios de los países en desarrollo al mercado de la CEE se podría ver afectado por el concepto de la reciprocidad, que plantea la cuestión de determinar si las empresas europeas tendrían beneficios equivalentes (a diferencia del trato nacional) cuando estén en países extranjeros. Esta cuestión es especialmente importante en relación con la Segunda Directiva sobre los Bancos de la Comunidad Europea, que entrará en vigor en 1993. La Directiva incluye disposiciones en virtud de las cuales los bancos de los países de la Comunidad Europea están en libertad para ofrecer directamente a los clientes de otros Estados miembros toda una gama de servicios financieros sin necesidad de otra autorización. Al mismo tiempo, contiene disposiciones que restringen el acceso al mercado en el caso de los países que no proporcionan a los bancos de la Comunidad "un acceso al mercado efectivo comparable al concedido por la Comunidad" y "trato nacional que brinde las mismas oportunidades de competencia de que disponen las instituciones crediticias internas". Esto podría ampliarse para que incluyera casi todos los servicios objeto de comercio, como la distribución, el transporte aéreo, las telecomunicaciones y los servicios profesionales. En el capítulo sobre los servicios se dan pormenores acerca de estas consecuencias.

b) La liberalización del comercio entre los países de las Américas

393. Los Estados Unidos se han visto empujados a estrechar sus relaciones comerciales con el resto de las Américas, en parte al menos por los cambios que se han producido en materia de comercio exterior en otras partes del mundo. Por las mismas razones, muchos países de América Latina consideran que pueden quedar marginados en la economía mundial del decenio de 1990 si no se asocian con uno de los tres polos mundiales de actividad económica. América del Norte es lógicamente su primera opción. Evitar las sanciones comerciales que los Estados Unidos pueden imponer en virtud de los artículos 301 super y 301 especial de la Ley General del Comercio y la Competencia de 1988 ha sido un incentivo para concertar acuerdos comerciales con los Estados Unidos.

394. Ya han empezado las negociaciones entre los Estados Unidos, el Canadá y México respecto de una zona de libre comercio que abarcaría un mercado de 360 millones de personas con un PNB de 6.000 millones de dólares, lo que sería un mercado mucho mayor que el de la CEE. Este nuevo mercado único tendría importantes consecuencias para todo el sistema comercial mundial y, sobre todo, para las economías de América Latina. A este respecto, la iniciativa para las Américas es especialmente importante. La iniciativa tiene tres ejes: comercio, inversiones y deuda; sin embargo, las propuestas más ambiciosas de la Iniciativa se refieren al comercio, en particular la propuesta de establecer una zona de libre comercio que abarque todo el hemisferio occidental. En la Iniciativa no se indica con claridad cómo se va a establecer tal zona, pero los Estados Unidos han indicado que están dispuestos a concertar acuerdos de libre comercio con cualquiera de los países o con grupos de países que han firmado acuerdos de liberalización del comercio entre ellos. Los "acuerdos marco" bilaterales ya concertados con Bolivia y México se consideraron como un primer paso para la negociación de ese tipo de acuerdos con los Estados Unidos. Desde entonces 16 países han firmado un "acuerdo marco" y otros han manifestado su interés en entablar negociaciones con los Estados Unidos. Esto ha dado nuevo impulso a la integración en América Latina, como demuestran los diversos acuerdos comerciales firmados entre los países de América Latina desde que se anunció 131/.

6. El desarrollo sostenible y el sistema de comercio internacional

395. Parece haber un amplio consenso en el sentido de que, en última instancia, no debería existir oposición entre el comercio y el desarrollo sostenible. Sin embargo, se ha expresado cada vez más el temor de que, a corto o mediano plazo, las medidas adoptadas en razón de consideraciones ambientales tengan efectos negativos sobre el comercio y obstaculicen el crecimiento económico, particularmente en los países en desarrollo, entrando en conflicto de ese modo con los objetivos de un "desarrollo sostenible". Se reconoce en forma cada vez más general que hacen falta medidas, tanto en el plano nacional como en el internacional, para asegurar que el objetivo del desarrollo sostenible y las normas del sistema de comercio internacional se apoyen recíprocamente.

a) Medidas ambientales y comercio

396. Las medidas ambientales pueden afectar al comercio en diversas formas, que incluyen las siguientes: i) las medidas de protección del medio ambiente dispuestas por los gobiernos pueden reducir la competitividad de determinado sector, provocando presiones en favor de la protección comercial que invocan la competencia injusta de los productos importados de países que aplican una menor protección ambiental 132/; ii) las medidas de protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud dictadas por los gobiernos pueden dar lugar a restricciones comerciales o a embargos de las importaciones 133/; iii) los programas de protección del medio ambiente aplicados en países desarrollados pueden repercutir en la distribución total de las inversiones, y pueden dar lugar al traslado de actividades perjudiciales para el medio ambiente (o "contaminantes") de países desarrollados a países en desarrollo que aplican requisitos ambientales menos rigurosos.

397. Si bien el derecho de los países a aplicar medidas comerciales para "la protección de la salud humana, animal o vegetal" y "la conservación de los recursos naturales agotables" está reconocido en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (a condición de que tales medidas se apliquen de conformidad con las obligaciones multilaterales), los redactores del Acuerdo General no previeron, evidentemente, la preocupación que actualmente inspira la protección del medio ambiente. Posteriormente, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Código de Normas") del GATT, de 1979 134/, procuró asegurar que las reglamentaciones y las normas técnicas -incluidas las ambientales- no actuaran como obstáculos injustificados al comercio. Con la aplicación de estas normas, se ha desarrollado cierta jurisprudencia derivada de las decisiones adoptadas a través del mecanismo de solución de diferencias del GATT, que ofrece cierta orientación para distinguir entre las auténticas medidas de protección ambiental y las medidas proteccionistas 135/.

398. Estas disposiciones del Acuerdo General y del Código de Normas se prestan para resolver situaciones en las que se impone una medida de restricción del comercio a un producto en su mercado de origen (respecto de su distribución, utilización o eliminación) sobre la base de que el producto constituye una amenaza a la salud, la seguridad y el medio ambiente.

399. En cambio, las normas del GATT se prestan menos para resolver situaciones que se producen fuera del territorio nacional, es decir, cuando está en juego la protección del medio ambiente transnacional o mundial y la situación interna del país sólo se ve afectada indirectamente o en grado secundario. Ofrece un ejemplo de ello el caso en que un país limita sus importaciones (por ejemplo, de maderas tropicales) para inducir a otros países a conservar sus propios recursos.

400. Las normas del GATT resultan menos claras cuando una de las Partes Contratantes impone restricciones a un producto que, aunque en sí mismo no es peligroso para el medio ambiente ni existe escasez a su respecto, se elabora por procedimientos o métodos de producción que esa Parte Contratante juzga inaceptables desde el punto de vista ambiental 136/.

401. Por último, se ha sostenido que, como las normas más exigentes de protección de los productos o del medio ambiente dan lugar a un aumento de los costos de producción, las importaciones originarias de fuentes en las que rigen normas menos rigurosas (generalmente países en desarrollo) equivalen en los hechos a una subvención y constituyen una práctica comercial "injusta" del país exportador (argumento de los "refugios de contaminación"). La falta de consenso internacional sobre esta cuestión amenaza con dar lugar a que se abuse del argumento, a que se introduzcan modificaciones en la legislación comercial interna y a que se ejerzan presiones para modificar las disciplinas multilaterales (como las del GATT), lo que podría abrir el camino a una proliferación de medidas de hostigamiento y restricción del comercio. Por ello resulta fundamental que se alcance con urgencia un consenso internacional, basado en el análisis de los hechos, antes de que se modifiquen unilateralmente las leyes comerciales y los acuerdos multilaterales en función de consideraciones de conveniencia para las negociaciones, criterios elaborados unilateralmente y un poder económico que desconoce los aspectos del comercio y el desarrollo.

402. Aunque las normas del GATT 137/ necesitan aclararse y fortalecerse para que se apliquen mejor a los aspectos de la política ambiental vinculados con el comercio 138/, el GATT debe seguir ejerciendo una disciplina multilateral que permite evitar las distorsiones del comercio generadas por la aplicación de medidas nacionales de protección del medio ambiente.

403. Los problemas ambientales transfronterizos y mundiales pueden abordarse mediante convenios internacionales. En algunos de esos convenios se recurre a medidas comerciales para alcanzar sus objetivos 139/. Muchos observadores consideran que, en caso de conflicto, los acuerdos internacionales en materia ambiental deben prevalecer sobre las normas del GATT, para evitar el aprovechamiento indebido, siempre que los convenios cuenten con la ratificación de un gran número de países. Cuando se estime necesario recurrir a medidas comerciales para fomentar objetivos ambientales en tales acuerdos, deben observarse ciertos principios como los siguientes: la no discriminación; la aplicación de normas sobre el empleo adecuado de medidas comerciales para fines ambientales; el principio de que las medidas deben guardar proporción con los objetivos legítimos que se procuran; la transparencia; y la notificación adecuada de las reglamentaciones nacionales que no se apoyen en normas internacionales. También haría falta un procedimiento eficaz de solución de controversias.

b) Efectos del comercio, las prácticas comerciales y la política ambiental

404. Aunque para los países en desarrollo representa un problema prioritario evitar que continúe degradándose el medio ambiente mundial, lo que ante todo les preocupa son sus grandes problemas económicos y sociales referentes a la pobreza 140/ y el desarrollo. Para la mayoría de los países en desarrollo, el bajo nivel de su desarrollo económico general, la debilidad de su estructura económica, la estrechez de sus mercados internos, su gran dependencia respecto de la producción y la exportación de productos primarios y la necesidad de obtener divisas han determinado que su capacidad de responder a los problemas del medio ambiente se viera obstaculizada por diversas limitaciones externas.

405. De este modo, el efecto combinado de los bajos precios de los productos básicos, el alza de los precios de los artículos importados, la elevada incidencia del servicio de la deuda, el aumento de los aranceles de los productos elaborados y la acentuación de las medidas no arancelarias que afectan a productos tan importantes como los textiles y los alimentos han obligado a los países en desarrollo a expandir su producción de productos básicos y adoptar un criterio de "exportar a cualquier precio" para evitar el desmoronamiento económico. Esto ha conducido a una utilización excesiva de recursos naturales y a destinar más tierras a cultivos comerciales, agravando considerablemente el ciclo de pobreza y degradación de los recursos en que se ven atrapados muchos países en desarrollo que dependen de los recursos naturales. Mientras tanto, los bajos precios de exportación de los recursos estimulan su consumo en los países importadores, contribuyendo a acelerar el agotamiento de recursos no renovables.

406. Al mismo tiempo, la liberalización del comercio internacional podría tener efectos positivos sobre el medio ambiente. El mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados para obtener sus productos elaborados y manufacturados debería permitir la diversificación de las exportaciones y reducir así su dependencia exclusiva de la exportación de unos pocos productos primarios. La eliminación o reducción de las medidas proteccionistas en el sector de la agricultura daría lugar a precios más elevados y estables en el mercado mundial, creando mejores condiciones para la gestión sostenible de la tierra en los países en desarrollo. A la vez, es preciso lograr un equilibrio satisfactorio entre la protección de las innovaciones tecnológicas y la difusión más amplia de las tecnologías básicas que son ambientalmente racionales.

407. En el contexto particular de la Ronda Uruguay parecerían existir por lo menos cuatro esferas en las que los resultados podrían repercutir en la capacidad de los gobiernos, en especial de los países en desarrollo, para aplicar una política compatible con el desarrollo sostenible: i) en materia de medidas antidumping y medidas compensatorias, la invocación como pretexto de la protección del medio ambiente puede acrecentar los abusos que ya son importantes. Las negociaciones en esta materia deberían encaminarse a evitar cualquier nuevo abuso de las normas; ii) en la esfera de la agricultura, para que sea compatible con un desarrollo sostenible, la solución debería asegurar que los numerosos pequeños productores de los países en desarrollo no se vean enfrentados con una competencia que les obligaría a dejar sus tierras, y debería reducir la medida en que las subvenciones a la exportación en los

países desarrollados contrarrestan la disminución de productos alimenticios tradicionales; iii) con respecto a los productos basados en recursos naturales, cualquier situación que diera "acceso a los recursos" y limitara la medida en que los países en desarrollo pueden controlar la exportación de los recursos naturales (mediante contingentes o impuestos) impulsaría el agotamiento de los recursos; la eliminación de la progresividad arancelaria que también contribuye a reducir los precios de los recursos en los países en desarrollo, puede considerarse compatible con el desarrollo sostenible, iv) las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio constituyen la esfera en que la marcha de las negociaciones parece contradecirse más directamente con el incipiente consenso internacional en favor del desarrollo sostenible, que desde luego requiere mecanismos más eficaces (y no más débiles) en los planos nacional e internacional para controlar las actividades de las empresas transnacionales. En cuanto a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, es importante para la futura protección del medio ambiente, la salud y la seguridad que cualquier acuerdo multilateral que se alcance asegure el desarrollo de tecnologías vinculadas con el medio ambiente y su transferencia a los países que las necesiten. El problema, en este caso, se refiere no tanto a una protección más estricta de los derechos de propiedad intelectual en sí mismos como a la necesidad de poner freno a la actual tendencia por la que son cada vez más las tecnologías que quedan bajo control privado. Las tecnologías vinculadas con el medio ambiente deberían ser de dominio público, compartidas libremente por los gobiernos y las empresas con quienes las necesiten, asegurando tanto a las empresas de los países desarrollados como a los gobiernos de los países en desarrollo que pueda elaborarse algún mecanismo razonable que facilite la transferencia de las tecnologías convenientes desde el punto de vista ambiental para equilibrar todos los intereses y preocupaciones, incluso mediante la creación de redes públicas.

c) Enfoques multilaterales de la influencia recíproca entre el medio ambiente y el comercio internacional

i) Armonización de normas y medidas conjuntas para la protección del medio ambiente

408. Una de las respuestas a los problemas comerciales derivados de las diferentes normas ambientales que rigen en los países ha consistido en tratar de armonizarlas internacionalmente 141/, mediante acuerdos encaminados a armonizar directamente los criterios de protección del medio ambiente a través de la negociación de acuerdos multilaterales 142/.

409. Aunque la armonización de las normas puede ser preferible desde el punto de vista comercial, con la perspectiva del desarrollo sostenible resultaría conveniente dejar que las diferencias de las condiciones ambientales contrarresten la competencia de modo que la especialización internacional también sea eficaz desde el punto de vista ambiental 143/. Ello se debe a que la aplicación de reglamentaciones ambientales rigurosas o de normas estrictas sobre los productos puede restringir el acceso a los mercados. Las normas no deben ser discriminatorias ni disimular obstáculos al comercio, sino que deben ser transparentes, estar sujetas a fiscalización internacional y notificarse adecuadamente a los interlocutores comerciales. Debe prestarse asistencia técnica a los países en desarrollo para que puedan cumplir las normas vigentes en los mercados de exportación 144/.

ii) El papel de la UNCTAD

410. En vista de la amplitud de su mandato, la UNCTAD, como órgano de la Asamblea General, parecería constituir un ámbito adecuado para la discusión de problemas como los efectos ambientales del comercio y la política de desarrollo, así como las consecuencias de las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales.

411. La función de la UNCTAD en la esfera de la política de desarrollo comercial y el medio ambiente podría consistir en lo siguiente: a) determinar las medidas adoptadas por fundamentos ambientales que pueden repercutir en el comercio internacional o que, en términos más generales, traban los esfuerzos de los gobiernos por aplicar una política destinada a lograr el desarrollo sostenible; b) llevar una base de datos sobre tales medidas, de conformidad con la decisión 384 (XXXVII) de la Junta de Comercio y Desarrollo, de 12 de octubre de 1990, por la que se pidió a la secretaria que efectuara las adaptaciones necesarias en el Sistema de Información sobre Medidas de Control del Comercio de la UNCTAD para supervisar las reglamentaciones relativas al medio ambiente a fin de determinar la posibilidad de que hubiera proteccionismo, y para supervisar las medidas no arancelarias que influyen en el medio ambiente 145/; c) emprender investigaciones sobre la vinculación entre las medidas ambientales y el comercio internacional, particularmente a través del estudio de casos, con vistas a proponer recomendaciones al respecto. Las cuestiones fundamentales son de qué modo la liberalización del comercio puede ampliar las opciones de desarrollo sostenible en los países en desarrollo, y cómo evitar que las medidas y reglamentaciones ambientales se conviertan en restricciones injustificadas del comercio; c) suministrar asistencia técnica a los países en desarrollo para superar los efectos negativos de esas medidas; e) procurar un consenso general en esa esfera que resultaría útil para que los gobiernos, las organizaciones internacionales y el sector privado pudieran adoptar un criterio común frente a los problemas ambientales; f) adoptar medidas para hacer frente a la degradación ambiental a fin de reducir la pobreza y mejorar la calidad de la vida de la población en los países en desarrollo, asegurando al mismo tiempo que los problemas ambientales no se utilicen para introducir nuevas formas de condicionamiento de la ayuda, la financiación del desarrollo y el comercio; g) estimular y facilitar en los países en desarrollo la ordenación nacional de su medio ambiente, reconociendo al mismo tiempo su soberanía permanente sobre el empleo y la gestión de los recursos situados en su territorio y su derecho a desarrollarlos de conformidad con sus necesidades y con su nivel de desarrollo socioeconómico; h) formular recomendaciones encaminadas a mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de productos basados en recursos naturales, acrecentar sus ingresos de exportación, reducir la sobreexplotación y la exportación excesiva de sus recursos naturales y materias primas, superar los obstáculos del desarrollo sostenible y hacer frente a la degradación del medio ambiente.

7. El sistema de comercio y las cuestiones institucionales

412. Es notorio que los planificadores del sistema económico internacional de posguerra preveían que uno de los componentes principales de ese sistema sería una organización internacional de comercio, y que los otros serían los competentes en materia monetaria y financiera (el Banco Mundial y el FMI). La

organización internacional de comercio estaría dotada de un amplio mandato que abarcaría temas muy diversos de las esferas del comercio, el empleo y el desarrollo. El estatuto de la proyectada organización internacional de comercio quedó incorporado en la Carta de La Habana, formulada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo y figuró como anexo de su Acta Final.

413. Cuando el Senado de los Estados Unidos no ratificó la Carta, la reglamentación del comercio internacional quedó librada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que entró en vigor en enero de 1948, y que correspondía en gran medida al capítulo sobre política comercial (capítulo IV) de la Carta de La Habana. En su período de sesiones "de revisión" de 1955, las Partes Contratantes del GATT elaboraron un nuevo proyecto de Acuerdo por el que se instituiría la Organización de Cooperación Comercial (OCC), destinada a dar al GATT un régimen institucional más permanente. Sin embargo, una vez más los Estados Unidos no tomaron las medidas necesarias para poner en práctica el acuerdo propuesto. Desde entonces no volvieron a efectuarse intentos formales de convertir al GATT en una nueva organización de comercio, aunque como parte de las negociaciones comerciales multilaterales se formularon propuestas tendientes a mejorar su régimen jurídico mediante su aplicación "definitiva" (es decir, la eliminación del Protocolo de Aplicación Provisional) 146/.

414. Desde su creación, la UNCTAD ha tenido el mandato de estudiar "a la luz de la experiencia, la eficacia y la evolución ulterior de las disposiciones institucionales a fin de recomendar las modificaciones y mejoras que puedan ser necesarias"; y de estudiar todas las cuestiones pertinentes, incluidas las relativas al establecimiento de una organización de índole general, integrada por todos los miembros del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, que se ocupe del comercio y el comercio en su relación con el desarrollo" 147/.

a) Planteos recientes

415. Se han formulado propuestas en el contexto de la Ronda Uruguay en el sentido de que las negociaciones deberían tener por resultado que el GATT recibiera un carácter institucional más sólido mediante la creación de una nueva organización internacional de comercio. Por ejemplo, la Comunidad Europea presentó una propuesta formal en el Grupo de Negociación sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT el 9 de julio de 1990, de "establecimiento de una Organización de Comercio Multilateral (OCM)" 148/. En el proyecto de Acta Final presentado a la Reunión Ministerial de Bruselas del Comité de Negociaciones Comerciales en diciembre de 1990 se preveían por lo menos dos (o tres) nuevos instrumentos jurídicos que comprenderían: a) los resultados de las negociaciones sobre el comercio de mercancías (incluyendo las concesiones sobre acceso a los mercados, enmiendas e interpretaciones de los artículos del Acuerdo General del GATT, la revisión de los Códigos de la Ronda de Tokio, nuevos acuerdos sobre agricultura, etc.); b) el marco multilateral del comercio de servicios; y c) el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, en la medida en que los países desarrollados no hubiesen logrado incluir esa cuestión en el primero de estos instrumentos jurídicos. En el cuarto anexo del proyecto de Acta Final se disponía la iniciación de trabajos encaminados al establecimiento de un nuevo instrumento institucional que diera base administrativa e institucional a tales instrumentos jurídicos.

Recuadro II-3

LA CARTA DE LA HABANA PARA UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL
DE COMERCIO

DATOS BASICOS

Inmediatamente después de la terminación de la segunda guerra mundial, se promovieron medidas para establecer un sistema internacional de comercio y crear una Organización Internacional de Comercio que lo rigiera. En abril de 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad una resolución propuesta por los Estados Unidos en virtud de la cual se convocó a una conferencia mundial sobre comercio y empleo. Se estableció un Comité Preparatorio que se reunió dos veces en 1946 y en 1947 antes de la celebración de la Conferencia de La Habana, que tuvo lugar en ese último año. Durante la reunión de 1947 del Comité Preparatorio se negoció el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Después de meses de deliberaciones, en marzo de 1948, 53 países firmaron el Acta Final de la Conferencia de La Habana. Pero la Carta sobre una Organización Internacional de Comercio no entró en vigor, porque los Estados Unidos no la ratificaron debido a la oposición interna. Los Estados Unidos eran la Potencia económica predominante en la época, y los demás participantes condicionaron su aceptación a la de ese país.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio entró en vigor el 1° de enero de 1948, mientras estaba reunida la Conferencia de La Habana. Correspondía en gran medida al capítulo sobre política comercial (capítulo IV) de la Carta de La Habana, y de este modo se convirtió en la única parte de la Carta que entró en vigor, aunque sólo por medio de un Protocolo de Aplicación Provisional (es decir, hasta la entrada en vigor de la Carta de La Habana), que permitía a las Partes Contratantes mantener leyes sobre comercio no compatibles con sus disposiciones (la "cláusula de anterioridad").

Los capítulos de la Carta que no entraron en vigor trataban de los siguientes temas: a) empleo y actividad económica (capítulo II), b) desarrollo económico y reconstrucción (capítulo III), prácticas comerciales restrictivas (capítulo V), convenios intergubernamentales sobre productos básicos (capítulo VI), así como el establecimiento de la Organización Internacional de Comercio (capítulo VII). Gran parte de la historia de las actividades de los foros económicos internacionales durante los últimos 40 años, en especial de la UNCTAD, ha sufrido la influencia directa del hecho de que la Carta de La Habana no hubiese entrado en vigor. Esos efectos se relacionan con la falta de objetivos macroeconómicos comunes, la ausencia de una orientación hacia el desarrollo, la carencia de disciplina sobre las actividades

de las empresas privadas, la situación de inferioridad de los países dependientes de la exportación de productos básicos y la falta de una organización internacional de comercio eficaz.

LOS CAPITULOS ABANDONADOS DE LA CARTA DE LA HABANA

El capítulo II de la Carta de La Habana, titulado "Empleo y actividad económica" consideraba el pleno empleo como un objetivo que no era asunto de orden interno, sino como una responsabilidad común (art. 2). Los miembros se obligarían a tomar medidas destinadas a lograr y mantener el empleo pleno y productivo y una demanda amplia y en permanente crecimiento dentro de sus territorios.

El capítulo III, sobre "Desarrollo económico y reconstrucción", reconoce la importancia del desarrollo económico industrial y general de todos los países, particularmente los de aquéllos cuyos recursos están aún relativamente poco desarrollados, y declara que "la utilización productiva de los recursos humanos y materiales del mundo interesa y beneficiará a todos los países" (art. 8). Observa que el desarrollo exige "las disponibilidades adecuadas de capitales, materiales, equipos y procedimientos tecnológicos modernos y pericia técnica y administrativa" (art. 11.1), y dispone la cooperación entre los miembros para estimular y facilitar el suministro e intercambio de esos recursos.

El capítulo V sobre "Prácticas comerciales restrictivas" contenía definiciones de las prácticas comerciales restrictivas y preveía procedimientos de consulta e investigación entre los miembros, así como obligaciones generales de evitar tales prácticas. Se elaboraron procedimientos especiales aplicables a las prácticas comerciales restrictivas en materia de servicios, como los de transportes, telecomunicaciones, seguros y servicios comerciales de los bancos.

El capítulo VI, sobre "Convenios intergubernamentales sobre productos básicos", reconocía que las condiciones de la producción, el intercambio y el consumo de productos básicos podían verse sujetos a una tendencia hacia el desequilibrio persistente entre la producción y el consumo, la acumulación de existencias gravosas y las pronunciadas fluctuaciones de precios. Se destacaba el objetivo de la estabilización de los precios y la necesidad de ajuste económico, y se hacía referencia a la protección de los recursos naturales del mundo "contra un agotamiento innecesario" y a la distribución equitativa de los productos básicos de los que hubiera escasez. Se prestaba especial atención a los convenios sobre productos básicos, definidos en el sentido de que implicaban: a) la regulación de la producción o el control cuantitativo de la exportación o la importación, o b) la regulación de precios.

El capítulo VII de la Carta disponía la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC), y el capítulo VIII, la solución de controversias bajo sus auspicios. La OIC debía ser una organización sumamente activa, que se ocuparía de prácticamente todos los problemas de las esferas del comercio, el empleo y el desarrollo y, en general, la gestión de la economía mundial. Los aspectos institucionales de la OIC abarcaban temas como los siguientes:

- Los miembros;
- Funciones;
- Organos (Conferencia, Junta Ejecutiva, Comisiones, Director General y Secretaría) y sus reglamentos;
- Relaciones con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales;
- Condición jurídica internacional;
- Cuotas.

416. Estas propuestas no son impulsadas únicamente por la necesidad de incorporar en el marco multilateral de los derechos y obligaciones comerciales los resultados alcanzados en nuevas esferas (servicios, y acaso los temas de propiedad intelectual), sino también por la necesidad de resolver los problemas jurídicos y procesales que plantea la introducción de enmiendas en el Acuerdo General 149/, la revisión de los Códigos de la Ronda de Tokio 150/, etc. Una de las ideas al respecto es la de un "protocolo único", es decir, la incorporación de todos los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay en un único instrumento jurídico que de ese modo contendría no sólo cualquier acuerdo alcanzado respecto de los temas de propiedad intelectual y de los servicios, sino también las diversas modificaciones negociadas de los Códigos de la Ronda de Tokio y de los propios artículos del Acuerdo General del GATT 151/.

417. Mientras tanto, la idea de una nueva iniciativa para el fortalecimiento de los mecanismos institucionales en la esfera del comercio multilateral también ha vuelto a suscitarse en las Naciones Unidas. La Asamblea General, en su resolución 45/201, de 21 de diciembre de 1990, pidió al Secretario General que presentara un informe acerca de las novedades institucionales, teniendo en cuenta todas las propuestas pertinentes, relacionadas con el fortalecimiento de las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral. Se ha encomendado a la secretaria de la UNCTAD la elaboración de ese informe, después de haberse solicitado las opiniones de todos los gobiernos y organismos especializados y demás organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas acerca del tema.

418. La razón de ser de la UNCTAD era "formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico". Con una sola excepción importante (la negociación del SGP, que estableció el principio del trato preferencial para los países en desarrollo en contradicción con la cláusula de la nación más favorecida, establecida en el GATT), las negociaciones realizadas en el marco de la UNCTAD no han entrado en ningún conflicto directo con las normas y principios del GATT. La UNCTAD tendió más bien a abordar los aspectos referentes al desarrollo de los problemas en que las disciplinas multilaterales previstas en el período de posguerra no se habían materializado porque no se había concretado la OIC (por ejemplo: el transporte marítimo, los productos básicos, las prácticas comerciales restrictivas o la transferencia de tecnología), así como ciertas esferas particulares de la política comercial no previstas en el período de posguerra (el comercio con los países socialistas o el comercio entre países en desarrollo). En algunos casos, esas negociaciones sirvieron para crear instrumentos multilaterales (por ejemplo, el Código de Conducta para las Conferencias Marítimas, el Conjunto de Reglas y Principios sobre Prácticas Comerciales Restrictivas o los acuerdos sobre productos básicos). Ciertos temas de la Carta de La Habana fueron abordados por otros órganos de las Naciones Unidas, en especial el examen de los problemas de la inversión por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales.

419. Un factor de importancia que limita las posibilidades de abordar en la Ronda Uruguay la totalidad de los problemas del comercio y el desarrollo deriva de la falta de un amplio consenso internacional respecto de los problemas que se plantean. Algunas de esas esferas son las siguientes: a) los aspectos no económicos de la ayuda a la agricultura (particularmente en los países en desarrollo); b) la dicotomía entre una protección más estricta y amplia de los derechos de propiedad intelectual y la necesidad que tienen los países en desarrollo de acceder a la tecnología y desarrollar su capacidad tecnológica endógena; c) las vinculaciones entre la política de inversiones, de comercio, de tecnología y de desarrollo, así como los probables conflictos de intereses entre los inversionistas extranjeros y los países en desarrollo en los que invierten; d) los efectos comerciales de las prácticas de las empresas transnacionales; y e) la función de los servicios en el proceso de desarrollo, en la competitividad internacional y en la división del trabajo y el valor agregado.

b) Los argumentos en favor de la reforma institucional

420. Las recientes propuestas de orden institucional deben recibirse como iniciativas sumamente oportunas. Sin embargo, requieren el examen más detenido en un contexto más general referente al comercio internacional y las cuestiones conexas con el comercio. En otras palabras, la necesidad de fortalecer y consolidar las organizaciones de comercio internacional es más general que los problemas derivados de las modalidades de aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay, sobre todo en las nuevas esferas.

421. Existen por lo menos cuatro grandes temas que surgen en los diversos enfoques tendientes a fortalecer las organizaciones de comercio internacional; se refieren a las siguientes necesidades: a) la de abordar eficazmente los problemas que surgen de la interdependencia cada vez mayor del sistema de

comercio internacional, incluida la generalización a nivel mundial de los mercados y las vinculaciones entre el comercio, la tecnología, las inversiones y los servicios; b) la de asegurar la universalidad de la participación en la adopción de decisiones y la inclusión de todos los temas; c) la de permitir a los países en desarrollo transformar sus estructuras económicas y mejorar su nivel de vida a fin de asegurar un desarrollo económico mundial acelerado y sostenido; y d) la de dar apoyo administrativo e institucional al cumplimiento y la aplicación de los acuerdos multilaterales.

422. En particular, el fortalecimiento de las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral debe considerarse un componente intrínseco de los esfuerzos por revitalizar la función protagónica de las Naciones Unidas dando una base económica estable al mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales y para procurar con eficacia el objetivo de un desarrollo mundial sostenible. El mandato básico de la UNCTAD estipula que debe esforzarse por el establecimiento de una organización de índole general que se ocupe del comercio y del comercio en su relación con el desarrollo.

423. Muchas de las ideas básicas en que se funda la Carta de La Habana conservan su validez. Cualquier nueva disposición institucional en materia de comercio internacional debe tener alcance general en cuanto a los temas que abarque, ser universal en cuanto a su composición, basarse en objetivos y normas de comportamiento convenidos, responder a los intereses de todos sus miembros, actuar en forma equitativa en la adopción de sus decisiones y vincularse orgánicamente con los mecanismos institucionales conexos en las esferas monetaria y financiera.

424. Los esfuerzos por fortalecer las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral sólo pueden tener éxito si se adaptan a las realidades del decenio de 1990, que son consecuencia de los acelerados cambios políticos, económicos y tecnológicos del precedente. En la actualidad se aceptan de manera prácticamente universal las virtudes de un sistema de comercio internacional abierto y competitivo. Para que tal sistema de comercio estimule el proceso de desarrollo, siguen siendo fundamentales la buena administración, la corriente de recursos financieros y el acceso seguro y no discriminatorio a los mercados. Sin embargo, aunque esas condiciones dan oportunidad a los países para penetrar en los mercados mundiales, no les aseguran los medios necesarios para competir en ellos. En realidad, el principal problema a que debe hacer frente el sistema de comercio internacional en el decenio de 1990 podría ser el de asegurar que todos los países cuenten con los medios de competir en un sistema comercial abierto para mejorar su posición en la división internacional del trabajo. Ello requeriría que las organizaciones internacionales abordasen una gama más amplia de problemas, entre ellos el acceso a la tecnología y la información, las corrientes de capital y mano de obra, las normas jurídicas sobre la competencia y la eliminación de las prácticas anticompetitivas. Además, es preciso asegurar que la política comercial y la estrategia de desarrollo se ajusten al interés público mundial de un desarrollo sostenible.

425. Por otra parte, no puede esperarse que todos los países logren extraer provecho de tal sistema más competitivo a corto o mediano plazo. Muchos países sufren dificultades de naturaleza geográfica o histórica, y necesitarán la ayuda de toda la comunidad internacional para poder participar en el

sistema de comercio. Las Naciones Unidas tienen la responsabilidad de asegurar que el comercio internacional no dé lugar a una exacerbación de las desigualdades en el nivel de vida, ni a la marginalización de ciertos países en el sistema de comercio.

D. El mejoramiento de la eficiencia del comercio internacional

1. Introducción

426. En cualquier operación de comercio internacional, el dúo que forman el exportador y el importador no es más que uno de los eslabones de la compleja cadena de protagonistas que incluye, entre otros, a sus respectivos bancos, compañías de seguros, administraciones de aduanas y diversos intermediarios. El "comercio mundial moderno" pone en juego una intrincada combinación de redes de operaciones que incluyen los intercambios mismos (circulación de bienes y servicios), corrientes financieras (pagos, créditos, seguros), corrientes de información (información sobre mercados, diversas formas de protección de los datos, información sobre dirección empresarial) y corrientes relativas a trámites administrativos (transmisión de documentos e informaciones para el despacho de aduanas, etc.).

427. El comercio internacional parece depender cada vez más de diversas infraestructuras no físicas y con gran contenido de información, o "redes", que los analistas describen a menudo con el neologismo de "infoestructuras". Como consecuencia de ello, la competitividad de los diversos protagonistas del comercio internacional está cada vez más vinculada con su capacidad de:

- i) adquirir y dominar tecnologías genéricas de la información (en lo fundamental: la tecnología de las telecomunicaciones y la informática);
- ii) construir, explotar y mantener los equipos técnicos locales (líneas de comunicaciones y sistemas de intercambios, servicios informatizados), así como las infraestructuras locales físicas (puertos, aeropuertos y sistemas ferroviarios y de carreteras); y
- iii) obtener acceso a los cuatro tipos ya mencionados de grandes redes (comerciales, financieras, de información y de tramitación).

428. En muchos aspectos, tales condiciones parecen cumplirse en la actualidad por un número muy limitado de protagonistas mundiales del comercio internacional. La mayor parte de los países en desarrollo y de los países con economía en transición actúan en condiciones inferiores a las óptimas cuando se trata del comercio internacional. Esa falta de eficiencia da lugar a pérdidas importantes de competitividad y de recursos y obstaculiza la capacidad de esos países de utilizar el comercio internacional como motor que impulse su crecimiento. Al mismo tiempo, esa circunstancia puede reducir el interés de esos países por una mayor integración en el actual sistema de comercio internacional. En muchos casos, las mismas limitaciones reducen también el interés de los posibles inversionistas extranjeros de ingresar en países en los que no se cuenta con infoestructuras mínimas.

429. Lo anterior resulta paradójico, puesto que los últimos decenios se han caracterizado por la llamada "revolución de la información", que en los hechos hizo disminuir considerablemente el costo de la tecnología de la información y, en general, de la gestión y la transmisión de informaciones. Sin embargo,

como suele ocurrir en períodos de cambios tecnológicos acelerados, la transmisión de los progresos en la esfera de la información y de sus tecnologías se ha producido en forma no coordinada, desigual y, por ello, no óptima.

430. Ha llegado el momento de aplicar una serie de estrategias más coordinadas y orientadas hacia el futuro, que aceleren y profundicen la actual tendencia a una mayor eficiencia y al crecimiento de la economía mundial. Uno de los objetivos principales de tal esfuerzo consistiría en la integración más rápida de los países en desarrollo y de los países con economía en transición en un comercio internacional caracterizado por un dinamismo duradero.

2. La actividad comercial en una economía que se unifica a nivel mundial

431. En el decenio de 1980, debido en gran parte a los progresos de la tecnología de la información, las relaciones económicas internacionales se vieron afectadas por un conjunto de tendencias que suelen calificarse de "mundialización". Las alianzas estratégicas entre sociedades transnacionales y el empleo generalizado de redes de información mundiales están impulsando una redistribución de las ventajas comparativas, en la que las innovaciones permanentes y la flexibilidad de la organización se convierten en fuentes decisivas de rentabilidad. Por ello, el examen de la interdependencia obliga ahora a prestar una atención mayor, además del comercio y las finanzas, a la tecnología y a los fundamentos y las consecuencias de la estrategia mundial de las empresas privadas.

432. El proceso de "mundialización" ha mostrado sus contradicciones, ya que las tendencias a la integración mundial (por ejemplo de los mercados financieros) coexisten con tendencias a la regionalización ^{152/}, así como a la fragmentación, especialmente por la fijación de normas y procedimientos incompatibles y competitivos en sectores dominados por redes de empresas que poseen derechos de propiedad industrial.

a) "La mundialización", la tecnología y el comercio: oportunidades y problemas

433. El aumento espectacular de la relación entre la capacidad y el costo de las telecomunicaciones internacionales, así como los grandes progresos de la tecnología informática, han afectado radicalmente a las posibilidades de los diversos países en cuanto a la creación y el aprovechamiento de ventajas comparativas. Esas tendencias plantean sin duda amenazas sin precedentes para la competitividad internacional de los países en desarrollo, aunque también encierran posibilidades considerables de mejorar la eficiencia global del comercio internacional y acrecentar su aporte al proceso de desarrollo.

434. Al hacer que muchos productos (especialmente servicios) sean "comercializables internacionalmente", cuando antes no lo eran, la tecnología de la información ha contribuido a crear nuevos mercados. Algunos de ellos (sobre todo los vinculados con servicios financieros) han manifestado índices de crecimiento notables, con beneficios considerables para quienes asumieron el riesgo de competir en ellos. Esto, sin embargo, ha puesto en desventaja a los países en desarrollo carentes de la infraestructura necesaria o cuya

competitividad en actividades en las que solían disponer de ventajas comparativas se fue perdiendo al pasar la competencia a un nivel más elevado (por lo general, más dependiente de la información) 153/.

435. Otra dificultad para los gobiernos de países con economías de todo tipo consiste en que gran parte de los fenómenos a través de los cuales las innovaciones tecnológicas han afectado a la producción y al comercio han tenido lugar en el interior de las empresas. A este respecto merecen mencionarse dos tendencias que, a pesar de limitarse principalmente a las grandes empresas de países industrializados, habrán de afectar forzosamente a las limitaciones que sufrirá el comercio de los países en desarrollo en el futuro próximo:

- Los progresos de la tecnología de la información han alterado espectacularmente el costo relativo de los factores de producción (incluyendo la mano de obra, el capital y la información), convirtiendo en económicamente viables ciertos modos de organización que apenas existían hace pocos decenios. En particular, la compleja tecnología de la formación de redes ha permitido la rápida expansión de diversas técnicas de gestión (como las de "entrega a último momento" y "existencias en cero"), que hoy representan el denominador común en las redes de empresas (productoras, exportadoras, importadoras y distribuidoras): esas redes manifiestan una tendencia a abarcar rápidamente la dimensión mundial acentuando su dominio del mercado mediante la marginalización de los competidores que no tienen acceso a tales técnicas (ni a las bases tecnológicas en que se fundan);
- Ha ido surgiendo una nueva situación en la que grandes empresas multinacionales elaboran alianzas estratégicas internacionales con sus competidores. Tales alianzas les permiten, mediante una delicada combinación de competencia y colaboración, mancomunar recursos en esferas críticas, como la investigación y desarrollo, la comercialización o la distribución. Al mismo tiempo, las alianzas estratégicas contribuyen a acentuar los obstáculos a que deben hacer frente los nuevos competidores que intentan penetrar en los respectivos mercados internacionales.

436. Los gobiernos de los países en desarrollo, aunque sólo pueden ejercer una influencia limitada en tales tendencias, pueden en cambio impulsar considerablemente las posibilidades de sus respectivos países de "entrar en carrera" en la revolución del comercio internacional asignando adecuada prioridad, en sus estrategias de desarrollo, a la creación y el mantenimiento de "infoestructuras". Hasta ahora, sin embargo, la revolución de la información se ha concretado de modo tan desigual que tiende a acentuar, más que a reducir, el desnivel entre los países desarrollados y los países en desarrollo 154/.

437. Esto se advierte con particular evidencia en la esfera del comercio internacional. En muchos sentidos, el advenimiento de un comercio mundial tiende a abrir una brecha entre la competitividad de quienes poseen y quienes no poseen la tecnología de la información y sus derivados. Así ocurre especialmente en materia de servicios, pero el fenómeno se está extendiendo a ámbitos más tradicionales del comercio internacional, que comprenden los

Recuadro II-4

EL COSTO DE LOS TRAMITES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

En 1971, el entonces denominado Comité Nacional sobre Documentación del Comercio Internacional (en la actualidad, Consejo para la Facilitación del Comercio Internacional), de los Estados Unidos, junto con el Departamento de Transportes, realizaron conjuntamente un análisis detallado y una evaluación de los costos de la preparación de documentos y su tramitación en relación con los movimientos de mercancías en el comercio internacional, llegando a la conclusión de que el costo total de los trabajos y trámites administrativos podía alcanzar a entre el 10 y el 15% del valor de las mercancías. Los expertos que participaban en el Grupo de Trabajo sobre facilitación de los procedimientos de comercio internacional de la CEPE consideraron que esa estimación era moderada.

Debe señalarse que el estudio efectuado en los Estados Unidos no tuvo en cuenta los costos indirectos, que pueden ser de considerable importancia aunque difíciles de cuantificar, como los originados por retrasos del transporte causados por trámites engorrosos, las demoras de los pagos provocadas por errores en los créditos documentarios, las pérdidas causadas por deterioros o hurtos sufridos por la carga mientras espera su despacho o la continuación de su transporte, etc. Tampoco se refería a las oportunidades perdidas, ni al fuerte desincentivo que los trámites complejos del comercio internacional significan para los eventuales exportadores.

Desde 1971 no se ha realizado ningún estudio igualmente detallado y general como el que efectuaran el Comité Nacional sobre Documentación del Transporte Internacional y el Departamento de Transportes; el nivel de entre el 10 y el 15% del valor de las mercancías sigue aceptándose en general en los círculos interesados en la facilitación del comercio como representativo del orden de magnitud de los costos directos e indirectos de los procedimientos, teniendo en cuenta que en ciertos países y grupos económicos se han logrado mejoras considerables gracias a las medidas adoptadas para facilitar el comercio. Por ejemplo, en el decenio de 1970 la normalización de los documentos de comercio internacional sobre la base de la "fórmula-marco" (impulsada por la CEPE y la UNCTAD) y la introducción de sistemas únicos de elaboración de documentos dieron lugar a reducciones del tiempo necesario para completar la documentación de exportación, calculadas en un 75%. Se han logrado otras economías gracias a la armonización de los trámites aduaneros promovida por el Consejo de Cooperación Aduanera, la integración económica que se efectúa en varias subregiones, etc.

El intercambio electrónico de datos está introduciendo un nuevo aspecto en la transmisión de informaciones, con repercusión directa en el trabajo administrativo y los trámites.

- El costo de una transferencia documental, actualmente de 50 dólares, puede reducirse a 7 dólares. La empresa IBM afirma haber ahorrado ya 60 millones de dólares mediante la utilización del intercambio electrónico de datos (Fuente: Eurotech Forum, octubre de 1989).
- En el comercio interno de los Estados Unidos, cada operación tramitada en papel cuesta por término medio 49 dólares, mientras que efectuada por intercambio electrónico de datos cuesta en promedio 5,70 dólares (Fuente: Journal of Commerce, 13 de diciembre de 1988).
- En la actualidad, la documentación de aduanas incrementa en un 1,5% el costo de los traslados de mercancías por Europa. Para 1993, ese incremento se reducirá a un 0,5% y el intercambio electrónico de datos reducirá el costo de una factura de 2 libras esterlinas (3,20 dólares) a unos 30 peniques (Fuente: Journal of Commerce, 2 de octubre de 1985).

productos básicos, las semimanufacturas y las manufacturas. Una razón importante de ello puede residir en la eficiencia cada vez mayor de las operaciones comerciales en el Norte. Sin embargo, ninguna razón impide que las tecnologías de la información, por medio de medidas internacionales adecuadas, puedan ayudar también a los países en desarrollo a acentuar la eficiencia de sus prácticas comerciales.

b) Competencia y eficiencia: aspectos prácticos

438. El costo de los procedimientos se ha calculado en un 10%, aproximadamente, del valor total del comercio internacional. En este porcentaje no se incluyen los costos indirectos (véase el recuadro II-4). Sobre esa base es posible calcular que el mejoramiento de la eficiencia de los procedimientos en sólo un 25% permitiría obtener economías de unos 75.000 millones de dólares por año 155%. Esta cifra representa, por lo tanto, un objetivo que puede alcanzarse razonablemente para el año 2000 156%.

3. Competencia internacional en el decenio de 1990: tendencias y necesidades

a) Las reglas del juego: tendencias actuales

439. A medida que se multiplican las redes también se multiplican las reglas del juego: por ejemplo, a menudo las alianzas estratégicas entre los usuarios y los proveedores de material de información determinan las reglas y normas aplicables al material utilizado en la red. La elección de uno de los principales proveedores de logicial también puede influir considerablemente en los protocolos y las técnicas de compresión de datos que se utilizan en una determinada red. Una de las consecuencias de este proceso de fijación de

normas "fragmentada" es que el grado de interoperabilidad entre redes (que es condición de su rentabilidad y de su accesibilidad) es cada vez más limitado.

440. Una de las razones que con más frecuencia aducen los usuarios para explicar esta notable tendencia a abandonar las "normas y reglas universales" es que el ritmo de innovación tecnológica y administrativa es tal que las grandes burocracias no pueden fijar normas con suficiente rapidez para que la industria las utilice. Uno de los resultados más claros es que una parte cada vez mayor de la economía mundial (probablemente la más dinámica) está avanzando rápidamente hacia un universo de normas de facto (y no de jure).

441. Hay creciente acuerdo en que tal situación sólo puede llevar a situaciones que no son las óptimas (o las mejores). En lo que respecta a las transacciones internacionales, es evidente que ha llegado la hora de tomar iniciativas de gran alcance en las esferas de la interoperabilidad, las normas y las reglas de las redes. Si se espera mucho más, esta situación se cristalizará y, cuando empiecen a crearse posiciones dominantes, habrá intereses creados que harán que sea más difícil y más costoso adoptar disposiciones universales.

b) La necesidad de medidas concertadas

i) La aceleración del crecimiento, el desarrollo y la integración Norte/Este/Sur

442. En parte debido al ritmo sin precedentes de la innovación tecnológica, y en parte a causa de la incapacidad de las organizaciones normativas para responder a las necesidades de la comunidad comercial, se están acumulando grandes pérdidas en la esfera del comercio internacional. Sigue sin aprovecharse buena parte del enorme potencial generado por la revolución de la información, y muchos de los usos a que se destina siguen no siendo los óptimos por falta de coordinación y debido a las numerosas duplicaciones de esfuerzos.

443. Si se aunaran los esfuerzos para fomentar un proceso de cooperación multilateral en estas esferas mejorarían considerablemente las perspectivas de aceleración del crecimiento del comercio internacional. En particular, se crearían importantes posibilidades nuevas de integrar a los países en desarrollo y a las economías en transición en un sistema comercial estable y dinámico. En cambio, si las tendencias actuales persisten, se producirá una mayor marginación de los países en desarrollo y un menor grado de fluidez, eficiencia y dinamismo del comercio internacional.

444. Esto es especialmente importante por lo que respecta a la creciente utilización del IED (Intercambio Electrónico de Datos) 157/, es decir, la transferencia directa de información entre ordenadores. En la actualidad el IED está revolucionando las prácticas comerciales y las técnicas de gestión de los sectores público y privado de los países más adelantados. Además de servicios de telecomunicación adecuados y el logicial apropiado, para que el IED pase a ser verdaderamente mundial hacen falta normas universales. Hasta la fecha, los esfuerzos realizados por fijar tales normas (sobre todo las normas EDIFACT en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (véase el gráfico II-5) sólo atañen a los países desarrollados y a unos cuantos países en desarrollo técnicamente avanzados.

Recuadro II-5

A. EL INTERCAMBIO ELECTRONICO DE DATOS (IED):
HACIA UN COMERCIO INTERNACIONAL SIN PAPEL

El intercambio electrónico de datos consiste en sustituir el intercambio de información sobre papel entre socios comerciales por la transmisión directa de datos estructurados entre ordenadores: facturas, documentos de aduanas, transferencias de fondos, documentos de transporte, etc., pueden convertirse en mensajes electrónicos normalizados, generados automáticamente por un ordenador y transmitidos a otro. Esta combinación de proceso automático de datos y teletransmisión acelera la corriente de información y permite evitar la preparación y tramitación de documentos, que es lenta, costosa y entraña riesgos de error, así como la necesidad de reobtener los datos contenidos en los sistemas de información de los numerosos usuarios y servicios públicos que participan en una transacción comercial internacional.

El intercambio electrónico de datos se inició en los Estados Unidos en el decenio de 1970, en el sector de los transportes. Se estima que para mediados del decenio de 1990 será utilizado por 30.000 empresas de los Estados Unidos, fundamentalmente en los sectores del comercio al por mayor, la manufactura, el comercio al por menor y las comunicaciones. En Europa occidental, para 1994 habrá 40.000 usuarios de IED, que efectúan una serie de actividades comerciales (productos químicos, electrónicos, fabricación de vehículos automóviles, ventas al por menor, banca, comercio internacional), así como los servicios de aduanas y otros servicios públicos y oficiales. En Singapur el IED se utiliza ampliamente para los procedimientos de comercio internacional,, así como para el intercambio de datos internos relacionados con información médica, información gráfica en los sectores de la ingeniería, la arquitectura y la manufactura; servicios de cobro electrónico y pagos de las sociedades; gestión de los inventarios electrónicos para las compras justo a tiempo, licitaciones electrónicas.

B. INTERCAMBIO ELECTRONICO DE DATOS PARA LA ADMINISTRACION,
EL COMERCIO Y EL TRANSPORTE (EDIFACT)

Para que los ordenadores puedan comunicarse, es preciso darles datos en la secuencia y el formato para la que han sido programados. Las partes en el intercambio deben acordar de antemano el formato de sus datos, los códigos utilizados, el método de transmisión y las respectivas funciones de cada uno. Cuando hay varias partes, ese acuerdo debe basarse en normas reconocidas. Por lo que se refiere a la formatización y ensamblado de datos, hay una norma global y universal: EDIFACT.

EDIFACT proporciona la sintaxis necesaria para estructurar la información, es decir, configurar de forma organizada los elementos de información que pasan de un ordenador a otro, de la misma forma que un idioma es la estructuración de palabras en frases utilizadas para transmitir al interlocutor un mensaje significativo. EDIFACT incluye además los códigos y elementos de datos normalizados que se utilizan en determinados intercambios de datos oficiales (por ejemplo, en aduanas). La sintaxis de EDIFACT es una norma internacional de la ISO. EDIFACT cuenta con el respaldo y la promoción de la CEE, el Consejo de Cooperación Aduanera, todas las principales organizaciones de comercio, transporte y banca y varias agrupaciones sectoriales industriales.

EDIFACT se está desarrollando en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. La elaboración de mensajes EDIFACT se hace partiendo de las necesidades de los usuarios y esa labor se ha descentralizado, encargándose a las juntas subregionales de EDIFACT en Europa central y oriental, Europa occidental, América del Norte, Australia/Nueva Zelanda y Japón/Singapur. Es preciso crear más órganos para atender a las necesidades de otras partes del mundo, en particular los países en desarrollo.

ii) Principales obstáculos que requieren medidas internacionales

445. Uno de los principales objetivos de las medidas concertadas para racionalizar el comercio mundial es eliminar varios problemas que obstaculizan la eficiencia comercial. Son de cinco tipos: jurídicos, técnicos, comerciales, políticos e institucionales.

Problemas jurídicos

446. Son los que se plantean cuando los tradicionales documentos sobre papel se sustituyen por otros métodos de transmisión de información, como el intercambio electrónico de datos. Algunos de esos problemas guardan relación con el derecho mercantil (por ejemplo, el requisito de que algunos documentos se presenten por escrito; las normas relativas a la celebración de un contrato y la fecha y lugar del contrato; la referencia a las condiciones de un contrato de seguros o de transporte -lo que se llama la "letra pequeña" al dorso de un documento de papel; la cuestión fundamental de la negociabilidad, es decir, los conocimientos de embarque o los instrumentos de pago, etc.) las normas relativas a la admisibilidad de las pruebas (las normas que hay que cumplir para que un documento sea admisible ante los tribunales), el derecho fiscal (el requisito de que, por ejemplo a efectos impositivos, los documentos se conserven durante varios años), las prácticas administrativas (es decir, el requisito de una firma o de un documento "original"; el requisito de que las autoridades consulares legalicen ciertos documentos; el requisito de que se presenten algunos documentos que deben viajar junto con la mercancía, por ejemplo los carnet TIR, etc.).

447. Las partes podrían resolver contractualmente algunos de estos problemas acordando de antemano los respectivos derechos y deberes de cada una. No obstante, desde la perspectiva de una red mundial conforme a la cual partes que no se conocen establecerían una relación contractual, hace falta un "acuerdo modelo de intercambio" universal al que puedan remitirse los socios.

448. El transporte multimodal se utilizará cada vez más en el comercio mundial. Para facilitar esta evolución, es preciso definir claramente la responsabilidad jurídica de los expedidores y operadores de transporte multimodal. Hasta que entre en vigor el correspondiente convenio de la UNCTAD (que hasta la fecha sólo cuenta con cinco partes contratantes), deben promoverse activamente las reglas de la UNCTAD y la CCI relativas a los documentos de transporte multimodal. Hay otras cuestiones prácticas de carácter "jurídico" que guardan relación con la preparación de los códigos necesarios para facilitar el intercambio de información comercial. De esto se habla bajo el epígrafe "práctica comercial".

Problemas técnicos

449. Los problemas técnicos que plantea la transferencia de información comercial se deben básicamente a la generalización del intercambio electrónico de datos en los procedimientos comerciales. Esto supone:

- Campañas de sensibilización, sobre todo en los países en desarrollo. Es preciso sensibilizar a los gobiernos y a los participantes en el comercio acerca del potencial de esta nueva técnica de facilitación de los procedimientos comerciales, así como acerca de las condiciones que es preciso que se cumplan para poder introducirla;
- Difusión de conocimientos técnicos. Tal como demuestra el caso de Singapur (donde hay un sistema de información central que enlaza a todos los participantes en el comercio, incluidas las autoridades públicas, lo que facilita la realización de procedimientos y trámites simplificados, sin documentos sobre papel), la creación de una "red comunitaria" es una buena solución para facilitar la transferencia de información relacionada con el comercio a nivel local o nacional. Puede que haya que elaborar un sistema modelo que se introduciría en los países que lo solicitaran. De otro modo, se podría ampliar el Sistema Informatizado de Datos Aduaneros (SINDA) para que sirviera de eje de esa red comunitaria;
- Servicios de telecomunicaciones adecuados. Debería efectuarse un estudio mundial de las posibilidades técnicas existentes y deberían presentarse a las organizaciones nacionales e internacionales competentes recomendaciones apropiadas para mejorar la infraestructura técnica existente, según proceda;
- Elaboración del logicial necesario. Actualmente, en las economías desarrolladas se puede comprar el logicial necesario para el IED. Podría convenir elaborar conjuntos de logicial que se adaptaran a las necesidades específicas de los países en desarrollo y proporcionárselos en el marco de proyectos de cooperación técnica;

- Creación de mensajes. En el IED global se utilizarán los mensajes EDIFACT que se preparan en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Es preciso velar por que se tengan en cuenta las necesidades concretas de los países en desarrollo;
- Interoperabilidad de las redes. Son cada vez más las empresas que ofrecen "redes de valor añadido" para conectar a los usuarios de IED con sus corresponsales. Aunque en teoría existe la posibilidad de transmitir datos relativos a una transacción comercial de una red a otra, esos datos todavía no se pueden seguir de principio a fin, lo que es condición indispensable para un sistema global de IED. Habría que elaborar las normas internacionales necesarias que deberían ser acordadas por todos los operadores de redes. También es preciso llegar a un acuerdo sobre un sistema universal de designación, sobre la fijación de un "nivel mínimo de servicio" sobre el cobro revertido (con una "ventanilla única" para el usuario), sobre técnicas de seguridad más perfeccionadas para garantizar la confidencialidad, la seguridad de pago, etc.

Problemas relacionados con las prácticas comerciales

450. La transferencia de información global requiere la cabal armonización de las "prácticas comerciales" en el sentido amplio de la palabra, con definiciones universalmente convenidas de las expresiones utilizadas y códigos únicos para representar la información siempre que sea necesario.

Por ejemplo, en lo relativo a la terminología, la misma palabra puede cubrir distintos conceptos, según las prácticas de distintos sectores o de distintas regiones del mundo. Las interpretaciones erróneas y los malentendidos pueden tener graves efectos negativos sobre las transacciones comerciales internacionales y se podrían evitar mediante un acuerdo mundial sobre un "Directorio de Elementos de Datos Comerciales".

451. Basándose en fuentes convenidas ya existentes, complementadas según fuera necesario, el Directorio de Elementos de Datos Comerciales que se mantendría en la secretaría de la UNCTAD y que se facilitaría a través de bases de datos, contendría definiciones convenidas (y de ser necesario códigos) de todas las expresiones y conceptos utilizados en el comercio en general, así como una especificación de las normas que habría que utilizar.

452. Es preciso efectuar un inventario completo de los sectores en que todavía hace falta proceder a la armonización, entre otros:

- Condiciones de pago, respecto de las cuales no hay ningún código internacional convenido;
- Designación de la mercancía: aunque el Sistema Armonizado del CCA constituye una base internacionalmente convenida, las extensiones nacionales y regionales a las claves de seis cifras impiden que se utilice a nivel mundial;
- Condiciones de entrega detalladas: las INCOTERMS universales de la CCI abarcan las condiciones generales de entrega; se necesita un acuerdo más detallado (por ejemplo, la definición de "inmediata" cuando en un pedido se especifica entrega inmediata);

- Códigos de barras: hay varios sistemas en uso, pero no hay ninguna norma internacional;
- Número de expedición único: debería poderse identificar una expedición concreta desde la salida hasta la llegada, con un número único, asignado por el expedidor, que utilizarían todos los sistemas de información durante toda la transacción y a lo largo de toda la cadena de transporte (como sucede con el número AWB en el caso del transporte aéreo);
- Identificación codificada del Convenio internacional aplicable a un determinado contrato de transporte;
- Designación y dirección codificadas únicas de las organizaciones y empresas (que sólo existe a nivel nacional o de proveedores de servicios en el correo electrónico). Un directorio internacional, en manos de una autoridad convenida de "designación y dirección", facilitaría el intercambio global de información.

Aspectos políticos de las corrientes transfronterizas de datos

453. El acceso a las bases de datos y la transferencia de datos de un país a otro se pueden ver obstaculizados por la legislación nacional relativa a la protección de los datos (por razones de protección de la vida privada o de los servicios nacionales de información (bancos de datos, etc.)). Habría que estudiar la situación en esta esfera a fin de encontrar soluciones apropiadas.

Problemas institucionales

454. Las redes de información de alcance mundial existentes son limitadas, por ejemplo la red SITA, para los sistemas de reserva de transporte aéreo o la red S.W.I.F.T., para las transferencias internacionales de fondos entre bancos; las redes comerciales de valor añadido coexisten y no están verdaderamente interconectadas; su alcance geográfico no es mundial. Así pues, será preciso desarrollar una red comercial global, de carácter universal, que preste todos los servicios necesarios para gestionar la transferencia de datos relacionados con el comercio y difundir la información de todo tipo que necesitan los participantes en el comercio para poder efectuar sus operaciones.

455. Esa red de comercio global requeriría inversiones sustanciales para crear la infraestructura necesaria y para manejarla. Antes de poder determinar si la inversión se autofinanciaría deben evaluarse el volumen de información que se manipularía y las economías de escala que se obtendrían mediante la utilización de un sistema global. Podría efectuarse un estudio de previabilidad para determinar el alcance que es conveniente que tenga el proyecto y las condiciones en que se podría materializar.

c) Posible marco institucional

456. La evolución de las pautas y prácticas de comercio internacional requiere que la cuestión de la optimización de las corrientes de información relacionadas con el comercio se enfoque con un criterio sistemático y

universal. Es evidente que se trata de una función que debe desempeñar la UNCTAD, que tiene por mandato promover normas y procedimientos globales y tiene experiencia en esta esfera. La VIII UNCTAD podría lanzar una importante iniciativa en este campo, pidiendo que se celebre una conferencia internacional sobre la eficiencia comercial.

457. No obstante, será indispensable que esa función se defina y delimite claramente, para no duplicar otros esfuerzos internacionales. En particular debería haber una estrecha colaboración entre la UNCTAD y las comisiones regionales de las Naciones Unidas. En lo que respecta a EDIFACT, se podría llegar a una clara división del trabajo en virtud de la cual la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas promoviera la elaboración de las especificaciones de los mensajes y la UNCTAD participara en la formulación de su contenido y se encargara de organizar y optimizar los procedimientos conexos y de hacer propuestas para mejorarlos.

458. La UNCTAD podría participar activamente en la promoción de las normas EDIFACT asesorando a los países en desarrollo y a las economías en transición acerca de la eliminación de los problemas jurídicos y técnicos que obstaculizan la introducción de nuevas tecnologías, y proporcionando soluciones técnicas adecuadas basándose, entre otras cosas, en su experiencia con el Sistema Informatizado de Datos Aduaneros (SINDA).

459. También habría que mantener una estrecha coordinación con otros órganos especializados de las Naciones Unidas (como la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional en lo que se refiere a las cuestiones de derecho mercantil, o el Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico de la UIT para las cuestiones técnicas relativas a las telecomunicaciones y las redes), organismos intergubernamentales como el Consejo de Cooperación Aduanera, organizaciones no gubernamentales como la Cámara de Comercio Internacional, organizaciones internacionales de transporte, etc. Sin injerirse en los mandatos de estos órganos, la UNCTAD podría desempeñar una función catalítica determinando las cuestiones que son de la competencia de cada organización y que habrá que resolver para crear la infraestructura necesaria a fin de poner en práctica la iniciativa de la eficiencia comercial.

460. La infraestructura global de comercio internacional resultante debería ser considerada como un terreno global para la competencia internacional. En particular, gracias a ella todos los socios deberían poder participar en forma equitativa en la competencia internacional. Al mismo tiempo, la posibilidad que tendrían todos los participantes en el comercio de tener acceso a esa infraestructura no debería considerarse en modo alguno en el sentido de que prejuzga o condiciona su capacidad de seleccionar individualmente las políticas (incluidas las comerciales, así como las relativas a la inversión extranjera directa o a la propiedad intelectual).

E. Conclusiones y recomendaciones de política general

461. Aunque el ritmo de crecimiento del volumen del comercio y la producción mundiales disminuyó en los tres últimos años, se ha mantenido sin embargo con signo positivo. El decenio de 1980 fue de dinamismo del comercio mundial, cuyo crecimiento siguió aventajando al de la producción mundial. Para que el

crecimiento del comercio mundial pueda conservar su firmeza en el decenio de 1990 y sus beneficios se difundan más ampliamente es preciso un fortalecimiento del sistema multilateral a través de medidas que abarquen: i) la mayor liberalización del comercio mediante el desmantelamiento de obstáculos, especialmente no arancelarios, y sobre todo de los que traban la exportación de bienes y servicios de los países en desarrollo; ii) una integración más completa de las medidas convenidas multilateralmente en materia de competencia y de lucha contra las prácticas comerciales restrictivas en el sistema de comercio multilateral; iii) medidas especiales en favor de los países exportadores de productos básicos; iv) asistencia a los países en desarrollo para mejorar su capacidad de abastecimiento de manufacturas y servicios modernos; v) la profundización de las reformas comerciales y económicas en los países en desarrollo, en especial a través de medidas innovadoras respecto de las inversiones extranjeras y el desarrollo de un marco multilateral que las rijan; vi) un mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados de tecnología; y vii) una integración más plena de los países de Europa central y oriental en el sistema de comercio multilateral.

462. Los temas de negociación comercial en el decenio de 1990 seguirán ampliándose ante las modificaciones de las pautas de producción y de composición de los intercambios y la importancia cada vez mayor de la tecnología y las inversiones. La UNCTAD deberá contribuir en cada una de esas esferas, así como en la determinación de los nuevos obstáculos sistemáticos que se alzan ante los países en desarrollo.

463. La capacidad de exportación de los países en desarrollo debe ampliarse y diversificarse, y es preciso que siga fortaleciéndose su competitividad internacional. En los casos de muchos de esos países, las reformas de su política económica pueden contribuir a mejorar la competitividad de la producción y el atractivo que ofrecen para las inversiones. La liberalización de la política industrial y comercial debe efectuarse de manera prudente y gradual, ajustada a las condiciones económicas propias de cada país, y los objetivos de desarrollo pueden desempeñar una función de importancia a ese respecto. Como complemento de las reformas, los países en desarrollo necesitarán apoyo internacional para acrecentar las inversiones en bienes y servicios comercializables, ampliar su capacidad tecnológica y desarrollar infraestructuras económicas y humanas.

464. La "mundialización" de la actividad de las empresas ha generado, para los países en desarrollo, cambios profundos en el carácter de la competencia y obstáculos para entrar en ella. Esos obstáculos son cualitativamente distintos de los tradicionales, derivados de diferencias en las ventajas comparativas, la productividad y los precios. La adopción de una política industrial destinada a influir en la competitividad y la distribución de los mercados ha añadido un aspecto nuevo a las limitaciones que sufren los países en desarrollo para participar en el proceso de "mundialización". La Conferencia tal vez desee iniciar el examen en la UNCTAD de los efectos de ese proceso, sobre todo en cuanto se relaciona con aspectos de la competencia.

465. La tendencia cada vez más acentuada a la cooperación y la integración económicas a nivel regional puede estimular el proceso de liberalización multilateral, pero debe estar en conformidad con las obligaciones internacionales y con el objetivo de mantener y fortalecer el sistema de

comercio multilateral. Las medidas encaminadas a una mayor cooperación regional, particularmente a través de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, pueden resultar útiles como pasos orientados a una mayor liberalización multilateral. Los nuevos acuerdos comerciales regionales, en Europa y en América, deben desarrollarse con orientación liberal, dando lugar a mejores condiciones de acceso a los mercados también para los países que no integran los acuerdos regionales respectivos. La Conferencia tal vez desee proponer disposiciones de examen periódico y vigilancia de esos acuerdos a fin de asegurar su funcionamiento no discriminatorio.

466. Por último, los desalentadores problemas económicos a que deben hacer frente los países de Europa central y oriental y la URSS a corto y mediano plazo tendrán que superarse para que esos países puedan contribuir al crecimiento del comercio mundial. La comunidad internacional deberá afrontar el problema de ayudarles en su plena integración en el sistema mundial de comercio. A largo plazo, cabe esperar que esa integración resulte beneficiosa para el crecimiento económico y el comercio mundiales y genere nuevas oportunidades de exportación para todos los países que comercian con ellos.

1. El mejoramiento del diálogo sobre los temas del comercio y el ajuste estructural

467. La Conferencia podría exhorta a tomar medidas, como el cumplimiento de los compromisos de poner fin al proteccionismo, incluidas las que figuran en el párrafo 105(I) del Acta Final de la Séptima Conferencia. La Conferencia podría formular recomendaciones concretas respecto de la liberalización del comercio en la situación posterior a la Ronda Uruguay, incluyendo las siguientes: reducciones de importancia en los aranceles subsistentes, en especial en las crestas arancelarias, y la reducción de la progresividad arancelaria; una reducción importante del empleo de las medidas subsistentes de protección no arancelaria y la conversión de esas medidas en equivalentes arancelarios.

468. Para facilitar la transición a sistemas exclusivamente arancelarios puede ser preciso poner en práctica transitoriamente un sistema de contingentes arancelarios por el cual no se limitara el valor ni el volumen absolutos de las importaciones del producto, pero se aplicarían derechos adicionales a todas las importaciones que excedan del nivel del contingente establecido (el arancel aplicable dentro del contingente podría ser el que se considerase el tipo objetivo consolidado de NMF "de largo plazo"); eliminar los acuerdos sobre limitación voluntaria de las exportaciones que todavía rigen y otras medidas "de zona gris"; aplicar una disciplina más estricta en cuanto al empleo de salvaguardias y medidas antidumping; y proceder a una supresión gradual más acelerada del Acuerdo Multifibras.

469. La Conferencia tal vez desee instar a los gobiernos a establecer mecanismos transparentes que se ocupen de la recomendación de la Séptima Conferencia que figuran en el punto 4) del párrafo 105 del Acta Final, conforme a la cual los gobiernos deben estudiar, como parte de su lucha contra el proteccionismo, la posibilidad de establecer mecanismos transparentes en el ámbito nacional para evaluar las medidas proteccionistas solicitadas por empresas o por sectores, las consecuencias de tales medidas para la economía nacional en su conjunto y sus efectos sobre los intereses de exportación de

los países en desarrollo. Podría pedirse a la Junta de Comercio y Desarrollo que examinara más detenidamente esa cuestión. La Conferencia tal vez desee pedir también a la secretaría de la UNCTAD que organice reuniones periódicas de expertos gubernamentales para intercambiar opiniones y experiencias sobre los mecanismos nacionales e informar al respecto a la Junta.

470. Para dar mayor eficacia a los exámenes anuales efectuados por la Junta sobre el proteccionismo y el ajuste estructural hará falta mejorar su contenido técnico. Contribuiría a este objetivo que se instituyera la práctica de convocar a grupos de expertos de alto nivel sobre temas determinados. Los expertos serían funcionarios gubernamentales que se ocupan de las cuestiones tratadas y académicos de prestigio internacional.

471. Esos grupos de expertos prestarían asistencia al Secretario General de la UNCTAD y a la Junta para abordar los problemas técnicos que se plantean en las deliberaciones sobre el comercio y el ajuste estructural. La Junta podría pedir su asistencia en relación con los temas a los que asigna importancia. Hay tres propuestas que figuran en este informe y que se prestan muy bien para ese análisis más técnico: el examen de mecanismos transparentes mencionado más arriba, para evaluar las solicitudes de las empresas que procuran protección contra las importaciones, el examen de la política de ajuste estructural de los países desarrollados, y el estudio de la formación o el fortalecimiento de los mecanismos de integración regionales.

a) El ajuste estructural en los países desarrollados

472. La Conferencia tal vez desee reiterar su solicitud de que la Junta efectúe evaluaciones periódicas de los logros alcanzados por la política de ajuste estructural en los países desarrollados en cuanto a estimular al sector privado a reasignar mano de obra y capitales trasladándolos de los sectores "en declive", en los cuales los países en desarrollo han adquirido, o están adquiriendo, ventajas comparativas, a sectores "en alza", que prometen mayores ingresos a sus propios trabajadores. A este respecto, los exámenes anuales realizados por la Junta acerca del proteccionismo y el ajuste estructural podrían abordar más precisamente las cuestiones técnicas que se plantean en esos programas de ajuste. Como ya se ha señalado, habida cuenta del carácter técnico de los problemas, el Secretario General de la UNCTAD podría recabar las opiniones de expertos de alto nivel sobre los temas para ayudarle, así como a la Junta, en la dilucidación de los problemas y la formulación de recomendaciones de medidas concretas.

b) La reforma de la política comercial en los países en desarrollo

473. Deberían intensificarse las actividades de investigación y de cooperación técnica de la UNCTAD para ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a evaluar las distintas posibilidades en materia de política comercial y ajustar las reformas a las características, los objetivos y las necesidades de sus países. La Conferencia debería pedir a la secretaría de la UNCTAD que intensificara esas actividades y promoviera intercambios de informaciones y experiencias entre los países interesados. También debería instarse a los donantes, bilaterales y multilaterales, a proporcionar mayores recursos con ese fin.

c) Apoyo al ajuste estructural en los países en desarrollo

474. La reforma de la política comercial, por sí sola, no basta para lograr el ajuste estructural. En muchos países en desarrollo que sufren una grave escasez de divisas, las inversiones en bienes y servicios comercializables (que tienden a un alto contenido de elementos importados) no pueden efectuarse sin un aumento importante de los recursos financieros externos, públicos y privados. Los países de bajos ingresos que dependen de productos básicos también necesitan asistencia para crear la capacidad de abastecimiento indispensable para que su economía pueda responder a los estímulos generados por la reforma de la política comercial.

475. La Conferencia tal vez desee proponer modalidades de encaminamiento de recursos financieros externos, públicos y privados -así como formas originales de financiación conjunta por los sectores público y privado- a fin de aumentar la capacidad de abastecimiento de bienes y servicios comercializables, teniendo presente la particular necesidad de financiación en condiciones de favor que experimentan los países de bajos ingresos que dependen de productos básicos.

d) Los grupos económicos regionales

476. Para preservar el carácter del sistema de comercio multilateral, la formación y el robustecimiento de los grupos económicos tienen que ir acompañados de la liberalización del comercio con los países no participantes. Un sistema de examen internacional de los efectos de los nuevos grupos comerciales, y de su política respecto de los países no asociados con ellos, debe ayudar, al mismo tiempo, a proteger los intereses de los integrantes más débiles de esos grupos y también de los no participantes. La Conferencia podría pedir que la Junta de Comercio y Desarrollo, con la asistencia de expertos de alto nivel, efectuara tales exámenes.

477. La liberalización del comercio en los países en desarrollo dará un fuerte impulso al comercio Sur-Sur. Existen, sin embargo, otros obstáculos a ese comercio. Entre ellos figura la falta de infraestructuras adecuadas de transporte y telecomunicaciones y de instituciones que apoyen ese comercio. Los esfuerzos por superar esos obstáculos exigirán importantes recursos financieros. La Conferencia podría exhortar a los donantes bilaterales y a las instituciones financieras regionales y multilaterales a que aumentaran sus compromisos en esta esfera.

2. La Ronda Uruguay y los temas comerciales del decenio de 1990

478. El logro de un conjunto de resultados sustanciales y equilibrados en todas las esferas de las negociaciones de la Ronda Uruguay es de importancia fundamental para todos los participantes, especialmente los países en desarrollo. A pesar de las diferencias de matiz y la distinta importancia que los países en desarrollo asignan a cada uno de los temas y problemas que les interesan, y del surgimiento de coaliciones en cuestiones específicas, como la agricultura, los países en desarrollo han procurado en general un conjunto de objetivos comunes, como los siguientes:

- a) en cuanto al acceso a los mercados, como objetivo de máxima prioridad, obtener concesiones importantes respecto de las medidas arancelarias y no arancelarias a fin de promover la liberalización del comercio y ampliar las oportunidades con que cuentan los países en desarrollo para exportar a los mercados mundiales, estableciéndose al mismo tiempo una indemnización adecuada por la eliminación de las preferencias establecidas por los esquemas vigentes;
- b) en la esfera de la agricultura, la reforma de las normas del GATT en la materia debería brindar a los países en desarrollo un acceso mejor y más seguro a los mercados y reconocer el papel especial que en materia de desarrollo desempeña la agricultura en sus economías y sociedades, mitigando las repercusiones negativas sobre los países en desarrollo importadores netos de alimentos;
- c) en materia de textiles y vestidos, las negociaciones deberían conducir a un programa convenido para la supresión gradual del AMF y la reincorporación del comercio de textiles y prendas de vestir en las normas y principios del Acuerdo General en un plazo razonable;
- d) en materia de productos tropicales, debería liberalizarse el comercio en la medida más completa posible, con carácter no recíproco;
- e) con respecto a las salvaguardias, es importante para los países en desarrollo que las negociaciones de la Ronda Uruguay permitan concertar un acuerdo amplio que dé estabilidad y previsibilidad al comercio internacional y que excluya toda posibilidad de medidas discriminatorias en violación del principio de la nación más favorecida (NMF), complementado con normas que rijan la aplicación de las medidas antidumping y las medidas compensatorias por las que se elimine, en lugar de aumentarse, el alcance de las medidas que perturban las exportaciones de los países en desarrollo, asegurando así que tales medidas dejen de proporcionar un sustituto de las medidas de salvaguardia discriminatorias;
- f) la estabilidad y previsibilidad del comercio internacional también se fortalecerían con normas más precisas que rigiesen la aplicación de las medidas antidumping y medidas compensatorias, a fin de reducir su posibilidad de perturbar las exportaciones de los países en desarrollo;
- g) a fin de dar un trato especial a los países en desarrollo, la aceptación por todas las partes de disciplinas más estrictas respecto de la utilización de medidas comerciales en forma recíproca y equitativa, teniendo en cuenta la importancia de la flexibilidad (especialmente en relación con los problemas de balanza de pagos en el contexto de las estrategias de desarrollo), así como los niveles de desarrollo;

- h) con respecto a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, el acuerdo final debería facilitar el acceso de los países en desarrollo a la tecnología, y sus posibilidades de aplicar su política y sus objetivos sociales;
- i) en materia de comercio de servicios, el acuerdo marco multilateral debería ayudar a acentuar la competitividad internacional de las empresas de servicios de los países en desarrollo y darles acceso efectivo a los mercados mundiales;
- j) en la esfera de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, cualquier resultado que se alcance en la Ronda Uruguay debe reconocer con claridad el derecho de los países en desarrollo a fijar condiciones para las inversiones extranjeras destinadas a promover el desarrollo e impulsar la competencia, siempre que tales medidas no causen perjuicio a sus interlocutores comerciales;
- k) también tendría que encontrarse una estructura jurídica para la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay que evitara las medidas unilaterales y las represalias entre el comercio de mercancías y las medidas referentes a la protección de la propiedad intelectual, las inversiones y los servicios, y asegurase que no se perjudique el grado en que los países en desarrollo podrán defender eficazmente sus intereses comerciales y económicos.

479. Conforme a lo que se previó en la parte I.G de la Declaración de Punta del Este, el Grupo de Negociaciones sobre Mercancías habría de llevar a cabo, antes de la conclusión formal de las negociaciones, una evaluación de sus resultados desde el punto de vista de los "objetivos y principios generales de la negociación" establecidos en la Declaración, con vistas a asegurar la aplicación efectiva del trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo. Esa evaluación debe dar oportunidad para introducir rectificaciones destinadas a asegurar que se logre efectivamente un resultado equilibrado. También parecería importante que esa evaluación se llevara a cabo de manera amplia y con un margen de tiempo suficiente para que pueda influir en el resultado final.

480. La Octava Conferencia ofrece una excelente oportunidad para una contribución importante a la evaluación de los resultados de la Ronda Uruguay. Además, la Conferencia podría abordar los múltiples temas que afectarán a las posibilidades de los países en desarrollo de participar efectivamente en el comercio mundial en el decenio de 1990, de modo que los intercambios puedan seguir dando el principal impulso al desarrollo económico y social. La Conferencia tal vez desee elaborar un programa de medidas para el decenio de 1990.

481. Concretamente, la Conferencia podría: a) analizar y evaluar los resultados de la Ronda Uruguay desde el punto de vista del comercio y el desarrollo, examinando en particular los efectos de los resultados de la Ronda sobre el acceso de los países en desarrollo a los mercados de exportación de bienes y servicios y sus posibilidades de desarrollar su capacidad competitiva en el comercio internacional de tales bienes y servicios, así como respecto de sus posibilidades de desarrollo sostenible; b) determinar los aspectos no

abordados adecuadamente en la Ronda Uruguay, formulando sugerencias sobre eventuales medidas a su respecto; c) examinar los principales aspectos del sistema comercial internacional después de la Ronda Uruguay, con vistas a determinar en particular los principales problemas y oportunidades de los países en desarrollo en el comercio internacional de bienes y servicios durante el decenio; y d) proponer medios para abordar esos problemas eficazmente, incluso a través de medidas en los planos nacional e internacional, la acción conjunta de los Estados miembros, así como la negociación de acuerdos multilaterales. La Junta de Comercio y Desarrollo debería continuar siguiendo de cerca el desarrollo de la Ronda Uruguay.

482. La Conferencia también podría reafirmar su apoyo a la asistencia técnica para la participación de los países en desarrollo en las negociaciones a fin de mejorar su acceso a los mercados, defender y promover sus intereses comerciales en general, y reconocer la necesidad de ampliar la asistencia técnica destinada a permitir a los países en desarrollo la construcción de la infraestructura institucional necesaria para su efectiva participación en las negociaciones comerciales y el desarrollo de sus relaciones de comercio.

483. La Conferencia tal vez desee formular recomendaciones acerca de los medios para contrarrestar las pérdidas comerciales, en especial de los países en desarrollo menos adelantados, debidas a la eliminación de los márgenes de preferencia resultante de las concesiones del régimen de NMF de la Ronda Uruguay, así como sobre los efectos negativos transitorios de los procesos de reforma en los países en desarrollo.

484. La Conferencia tal vez desee reafirmar la necesidad de mantener, fortalecer y mejorar el SGP y recomendar medidas concretas con ese fin, en particular extendiendo el trato preferencial a todos los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo y eliminando, o reduciendo considerablemente, todas las limitaciones a priori y las medidas no arancelarias que afectan a esos productos. La Conferencia tal vez desee examinar la posibilidad de otorgar un trato preferencial a los países en desarrollo en relación con operaciones no referentes a mercancías.

3. La política sobre competencia y las prácticas comerciales restrictivas

485. Las prácticas de las empresas que afectan al acceso a los mercados y la competencia, así como las medidas de disciplina respecto de tales prácticas, merecen ser objeto de examen por la comunidad internacional. Debería recomendarse una aplicación más sistemática del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, teniendo en cuenta los resultados de la Segunda Conferencia de Examen sobre el tema, y deberían iniciarse trabajos sobre las relaciones entre la política en materia de competencia y la política comercial.

486. La Conferencia tal vez desee iniciar un programa de trabajo encaminado a integrar plenamente en el sistema comercial internacional las medidas convenidas internacionalmente sobre la competencia y la lucha contra las prácticas comerciales restrictivas.

487. La Conferencia tal vez desee tomar nota también de los resultados positivos de la Segunda Conferencia de Examen sobre las prácticas comerciales restrictivas y apoyar la aplicación de su resolución. A ese respecto, debería: a) exhortar a los países que carecen de una normativa legal aplicable en materia de control de las prácticas comerciales restrictivas a que tomen las medidas necesarias para dictar tales leyes; b) exhortar a los países que poseen experiencia en esa materia a que suministren conocimientos especializados y asistencia técnica a los países que lo soliciten, y a que examinen con ánimo favorable las solicitudes de información y las consultas formuladas por países en desarrollo; c) reiterar el llamamiento de la Conferencia de Examen a las organizaciones financieras y los países donantes a que proporcionen los fondos necesarios para apoyar la asistencia técnica en esta esfera; d) tratar de lograr un consenso para que se realicen negociaciones multilaterales en estas esferas, tendientes a armonizar las políticas sobre competencia y a movilizar esfuerzos para promover la competencia y eliminar las prácticas anticompetitivas en el plano internacional.

4. El comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible

488. Es preciso establecer un consenso internacional respecto del adecuado equilibrio entre la protección del medio ambiente y las obligaciones comerciales multilaterales. Cualesquiera normas y disciplinas referentes a medidas de política comercial que se adopten o que deban adoptarse por razones vinculadas con el medio ambiente deberían disponer una protección predecible y transparente del medio ambiente. Los órganos de la UNCTAD deberían fiscalizar y analizar las vinculaciones entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

489. La Conferencia tal vez desee pedir al Secretario General de la UNCTAD que emprenda estudios y trabajos analíticos sobre los vínculos entre la política ambiental y la política comercial y que recomiende medidas que puedan adoptarse en el plano nacional e internacional para asegurar el respaldo recíproco de las medidas ambientales y comerciales a fin de lograr un desarrollo sostenible.

490. La Conferencia podría pedir a la UNCTAD que elaborase un marco conceptual para establecer la vinculación entre la eliminación de los obstáculos comerciales que afectan a productos y servicios (incluido el acceso a la tecnología) y el fomento del desarrollo sostenible en los países en desarrollo.

491. La Conferencia podría pedir a la Junta de Comercio y Desarrollo que asegurase la prosecución de análisis y deliberaciones, en el marco de la UNCTAD, sobre las relaciones entre la política ambiental, el comercio y el sistema comercial internacional, en particular por medio de reuniones de grupos de expertos.

492. La Conferencia tal vez desee tomar nota de los progresos alcanzados en la recopilación y análisis de informaciones objetivas sobre las medidas y reglamentaciones ambientales que pueden influir en el comercio, de conformidad con las resoluciones 384 (XXXVII) y 383 (XXXVIII) de la Junta, así como de los progresos alcanzados en cuanto a la difusión adecuada y eficaz de tales informaciones.

493. La Conferencia tal vez desee recordar la resolución 383 (XXXVIII) de la Junta, por la que se pidió al Secretario General de la UNCTAD que organizara programas de asistencia técnica en materia de comercio y medio ambiente e invitara a los organismos internacionales de desarrollo, como el PNUD, y a los países donantes que estuvieran en posición de hacerlo, a que proporcionaran recursos extrapresupuestarios voluntarios a la UNCTAD con ese fin.

5. La mayor eficiencia del comercio internacional

494. Los progresos recientes de la tecnología de la información han permitido a unas pocas naciones y empresas dar un gran salto en materia de eficiencia comercial. Al no existir directrices, reglas ni normas de carácter general, la gran mayoría de las empresas y de las naciones que participan en el comercio internacional permanecerán al margen de las nuevas fuentes de eficiencia y competitividad. Tal situación tendría las siguientes consecuencias: a) una nueva acentuación del desnivel de competitividad entre el Norte y el Sur; y b) una pérdida considerable desde el punto de vista de la eficiencia y el dinamismo del comercio internacional.

495. Los gobiernos miembros de la UNCTAD deberían instar a la convocación de una Conferencia Internacional sobre la Infraestructura Mundial del Comercio y la Eficiencia Comercial. Esa Conferencia debería abordar los aspectos jurídicos, técnicos, procesales e institucionales de la creación de una Red Internacional para la Eficiencia del Comercio y el Desarrollo, y promover los acuerdos internacionales correspondientes. La Octava Conferencia debería dar el impulso político necesario y los recursos que permitieran a la secretaría de la UNCTAD iniciar los trabajos preparatorios necesarios y establecer los grupos de trabajo intergubernamentales que formularían recomendaciones a la Conferencia.

496. Es urgente la necesidad de crear un intercambio electrónico de datos verdaderamente universal, y mercados "conectados en redes" en general, para que los países en desarrollo obtengan acceso a nuevas oportunidades de facilitación del comercio y aprovechen la mayor eficiencia derivada de los recientes progresos y la aplicación de la tecnología de la información en esta esfera.

497. Los países desarrollados deberían fomentar la transparencia de la información relacionada con el comercio, ante todo dando acceso universal a las informaciones existentes sobre los mercados y las oportunidades que ofrecen en los países respectivos. Los países desarrollados deberían prestar asistencia en la difusión de conocimientos técnicos en esferas clave, como el intercambio electrónico de datos y la facilitación del comercio.

498. Los países en desarrollo deberían realizar sus propios esfuerzos para lograr una mayor eficiencia en las esferas relacionadas con el comercio, en particular mejorando sus procedimientos comerciales.

499. Los mecanismos institucionales de la UNCTAD -y en especial la Junta de Comercio y Desarrollo- deberían asignar adecuada prioridad a la cuestión de la eficiencia comercial en sus futuras deliberaciones. Ese tema también debe

502. La Conferencia podría proponer medidas destinadas a impulsar, en forma oportuna, la plena integración de la URSS y los demás países de Europa oriental en la economía mundial y el sistema internacional de comercio, como parte de los esfuerzos por la creación de un sistema de comercio mundial equitativo, estable y seguro.

7. Cuestiones institucionales

503. La ineptitud de los mecanismos actuales para tratar los problemas sumamente diversos que se plantean y sus variados efectos en otras esferas y en distintos países y grupos de población parecería requerir la iniciación de trabajos tendientes a una reforma importante, encaminada a fortalecer a las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral. A este respecto resultan oportunas las diversas iniciativas ya presentadas, tanto en la Ronda Uruguay como en las Naciones Unidas. Es preciso continuar los trabajos en el sistema de las Naciones Unidas con los siguientes fines:

- a) el establecimiento de un mecanismo por el que la comunidad internacional fije sus objetivos respecto del comercio internacional y el desarrollo, en un marco racional que facilite el examen de cuestiones vinculadas entre sí que comprenden el comercio, las inversiones, la tecnología, la información, los instrumentos financieros, las migraciones de trabajadores, la protección del medio ambiente, las prácticas anticompetitivas y el acceso a las redes y canales de distribución, teniendo en cuenta plenamente sus efectos en los distintos países y poblaciones;
- b) establecer un foro para la búsqueda del consenso internacional y una fuente de apoyo intelectual respecto de esos objetivos, que pueda ofrecer una base sólida para las decisiones capaces de asegurar la "universalidad", en el sentido de la máxima transparencia y la plena participación de todos los países, y contribuir al logro de una mayor coherencia de la política mundial y económica, en particular fortaleciendo la coordinación entre las organizaciones internacionales competentes;
- c) la creación de un mecanismo eficaz para la acción conjunta, es decir, un mecanismo en el que esos objetivos y el consenso que se alcance puedan traducirse por los Estados miembros en medidas concertadas a través de la aceptación de principios generales, programas de acción ajustados a las situaciones particulares y la negociación de acuerdos multilaterales;
- d) la consolidación de la base institucional y jurídica para la administración de los acuerdos multilaterales, incluyendo una eventual institución con estructuras revisadas, sobre la base de la actual estructura del GATT, para los acuerdos sobre el comercio de mercancías, los acuerdos que puedan surgir de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, y los acuerdos que puedan negociarse en el futuro (por ejemplo, sobre el derecho de la competencia, el medio ambiente, las inversiones, las empresas transnacionales, la tecnología, etc.);
- e) elaborar un marco para la puesta en práctica y la vigilancia de esos principios, programas y acuerdos y la conciliación de las diferentes posiciones y los intereses afectados respecto de esas cuestiones, así como para la vigilancia regular de la política y las prácticas comerciales de cada país y grupos de países y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema comercial;
- f) fortalecer la capacidad de investigación de la secretaría, asegurando la independencia de sus análisis y afirmando su derecho de iniciativa y su capacidad de prestar apoyo técnico y conocimientos especializados a los países más pequeños y vulnerables, con el fin de promover la capacidad de esos países que les permita tomar parte eficazmente en la

formación de consensos y el proceso de negociación en cualquier estructura institucional reformada, lo que debe asegurar que todos los países tengan la oportunidad de atraer la atención de la comunidad internacional a sus problemas particulares; y g) fortalecer y racionalizar los mecanismos de coordinación para el apoyo mutuo entre los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular para acrecentar la contribución de todos los organismos especializados competentes al proceso de formación de consensos, medidas conjuntas y negociaciones, así como fortalecer el papel de las comisiones económicas y sociales regionales de las Naciones Unidas a ese respecto, incluyendo eventuales medidas conjuntas destinadas a resolver los problemas comerciales, económicos y sociales de determinados países y grupos de países y apoyar determinados programas de desarrollo.

504. La Conferencia ofrece un foro oportuno para continuar los trabajos, dentro del mandato de la UNCTAD, en relación con el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio. En cumplimiento del objetivo general, reconocido en la resolución 45/201 de la Asamblea General, de fortalecer a las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral, esto comprendería el examen de todas las propuestas pertinentes, entre ellas las formuladas en la Ronda Uruguay.

Annex table II-1

Frequency ^a of GSP and LDC preferential rates, by range of MFN tariffs, in major DMECs

(Number of tariff lines)

Product group and Importing market	MFN dutiable			0 < MFN duty ≤ 5%			5% < MFN duty ≤ 10%			10% < MFN duty ≤ 15%			MFN duty > 15%		
	total MFN	items under GSP	LDC	total MFN	items under GSP	LDC	total MFN	items under GSP	LDC	total MFN	items under GSP	LDC	total MFN	items under GSP	LDC
EEC															
All items	8011	5953	7537	2275	2048	2136	3689	3071	3582	1384	547	1315	663	287	504
Agriculture	405	291	384	92	77	83	116	84	107	59	40	58	138	90	136
Natural resource-based prods.	772	530	704	156	110	119	380	345	366	158	53	158	78	22	61
Tropical products	775	230	484	133	57	102	146	36	80	141	37	85	355	100	217
Textiles and clothing	1264	205	1257	56	23	50	514	99	513	680	83	680	14	-	14
Other	4795	4697	4708	1838	1781	1782	2533	2507	2516	346	334	334	78	75	76
Japan															
All items	7235	5874	1274	2544	2357	5	2756	2268	232	866	698	583	1069	551	454
Agriculture	387	243	56	113	104	3	95	77	11	35	17	11	144	45	31
Natural resource-based prods.	689	494	59	251	154	-	342	281	22	86	51	34	10	8	3
Tropical products	759	132	94	82	17	2	127	18	11	78	21	17	472	76	64
Textiles and clothing	1975	1648	922	53	53	-	1026	747	169	610	563	507	286	285	246
Other	3425	3357	143	2045	2029	-	1166	1145	19	57	46	14	157	137	110
United States															
All items	7462	4070	4070	3200	2439	2439	2640	1353	1353	719	167	167	903	111	111
Agriculture	331	201	201	155	112	112	103	66	66	27	10	10	46	13	13
Natural resource-based prods.	568	464	464	364	311	311	167	129	129	19	10	10	18	14	14
Tropical products	702	289	289	346	159	159	186	88	88	66	18	18	104	24	24
Textiles and clothing	1379	74	74	130	32	32	538	39	39	253	1	1	458	2	2
Other	4482	3042	3042	2205	1825	1825	1646	1031	1031	354	128	128	277	58	58

Source: UNCTAD Data Base on Trade Control Measures.

^a Number of tariff items in the corresponding customs tariff schedule falling under each MFN tariff range.

Annex table II-2

Trade coverage of tariffs applied on imports ^a from developing countries by major DMECs

(Millions of \$US)

Product group and Importing market	Dutiable ^b	Duty-free	0 < duty ≤ 5 %	5% < duty ≤ 10 %	10% < duty ≤ 15 %	Above 15 %
<u>EEC</u>						
All items	31522.5	74633.0	9638.5	9604.5	7923.3	4356.2
Agriculture	6188.0	10234.8	3317.0	1182.9	177.2	1510.9
Natural resource-based	2433.2	9480.7	770.0	825.9	347.5	489.7
Tropical products	3450.5	7600.7	1075.7	475.9	321.4	1577.4
Textiles	5732.1	12687.3	109.8	837.3	4784.8	0.1
Other	13718.9	34629.4	4365.9	6282.5	2292.4	778.0
<u>Japan</u>						
All items	21198.1	40545.9	8412.5	8738.0	1575.3	2472.3
Agriculture	2012.7	4685.7	343.3	159.3	525.2	984.7
Natural resource-based	5960.8	7675.3	4413.2	1436.8	73.6	37.2
Tropical products	3092.4	2431.9	351.4	1092.0	279.4	1369.6
Textiles	6304.1	1432.3	752.1	5507.9	44.1	0.1
Other	3828.2	24320.6	2552.6	541.8	653.6	80.7
<u>United States</u>						
All items	90144.3	46125.5	39315.2	28875.8	3975.3	17978.0
Agriculture	3612.3	6968.4	2247.3	1108.3	60.5	196.3
Natural resource-based	2331.1	7515.3	1215.2	834.5	278.6	2.8
Tropical products	2170.1	2549.2	886.8	363.4	261.4	658.6
Textiles	22895.2	494.9	625.1	6082.6	1175.3	15012.2
Other	59135.5	28597.7	34340.8	20487.1	2199.6	2108.1

Source: UNCTAD Data Base on Trade Control Measures.

^a Imports in 1988 for the EEC and Japan and in 1989 for the United States.^b Imports dutiable under MFN and GSP or other preferential tariff.

Annex table II-3

Developing countries' exposure to high MFN rates of duty in major DMEC markets

Product groups and markets	Total imports ^a			Imports ^a subject to "high" MFN rates of duty							
				Situation pre-UR				Situation post-UR ^b			
	World (\$bn) (1)	Developing countries (\$bn) (2)	Share of devng. cntrs. (%) (3)	World (\$bn) (4)	Developing countries (\$bn) (5)	Share of devng. cntrs. (%) (6)	Ratio (7) = (6)/(3)	World (\$bn) (8)	Developing countries (\$bn) (9)	Share of devng. cntrs. (%) (10)	Ratio (11) = (10)/(3)
of three markets	851.8	282.8	33.2	98.6	57.8	58.6	1.76	49.1	30.5	62.0	1.87
ical products	46.6	33.7	72.4	7.3	5.1	70.4	0.97	4.2	3.2	76.1	1.05
3Ps	103.5	35.4	34.2	6.4	3.9	60.9	1.78	6.0	3.7	61.3	1.79
iles	65.4	49.5	75.8	43.2	35.1	75.8	1.07	20.0	17.2	85.7	1.13
er products	636.3	164.2	25.8	41.8	13.6	32.7	1.27	18.9	6.4	33.9	1.31
	329.7	95.0	28.8	49.0	26.9	55.0	1.91	10.8	6.2	57.3	1.99
ical products	21.6	16.4	75.9	4.1	3.0	72.1	0.95	3.2	2.3	71.3	0.94
3Ps	40.9	11.9	29.1	4.7	2.7	56.9	1.95	4.5	2.5	56.9	1.95
iles	26.6	18.4	69.2	17.6	13.7	77.7	1.12	0.1	..	14.8	0.21
er products	240.5	48.3	20.1	48.3	22.5	33.6	1.67	3.1	1.4	43.6	2.17
	138.5	56.2	40.6	12.8	9.3	72.7	1.79	5.8	4.4	75.4	1.87
ical products	9.5	6.7	70.4	2.7	1.8	66.4	0.94	1.0	0.9	90.7	1.29
3Ps	32.7	13.6	41.7	1.3	0.9	70.1	1.68	1.2	0.9	72.5	1.74
iles	10.2	7.7	75.9	7.7	6.6	79.6	1.05	1.7	1.4	82.3	1.08
er products	86.1	28.1	32.7	2.1	1.3	59.9	1.83	1.9	1.2	61.8	1.89
	383.6	131.6	34.3	36.9	21.6	58.6	1.71	32.6	19.9	61.1	1.78
ical products	15.4	10.6	68.7	0.4	0.3	79.2	1.15	0.4	0.3	76.8	1.12
3Ps	29.9	9.8	79.5	0.4	0.3	77.4	2.35	0.3	0.3	79.5	2.35
iles	28.6	23.4	81.8	19.0	16.2	85.3	1.04	18.3	15.6	86.1	1.05
er products	309.7	87.7	28.3	17.1	4.8	27.9	0.99	13.9	3.9	27.9	0.98

: E. Duran, S. Marchese and R. Vossenaar, *Aranceles elevados en los grandes mercados: desventaja comercial para los países en desarrollo*, (forthcoming).

Excluding agriculture.
Offers as of end-1990.

Annex table II-4

TRADE COVERAGE RATIOS ^a OF SELECTED NTMS APPLIED BY SELECTED DEVELOPED MARKET-ECONOMY COUNTRIES ^b IN THE PERIOD 1981-1990

[index numbers (1981 = 100)]

All sectors (SITC 0-9), all selected NTMs ^c

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	100.0	102.1	103.4	83.5	85.5	88.0	91.7	90.0	95.7	95.1
Austria	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.7	99.7	99.7	99.7	99.7
Canada	100.0	113.3	114.4	117.1	119.8	194.2	197.3	150.7	135.6	135.6
EC	100.0	104.7	109.9	111.0	114.5	114.2	116.8	114.9	113.9	113.4
Finland	100.0	101.9	101.8	101.8	101.6	101.6	101.7	101.7	101.7	101.7
Japan	100.0	100.0	100.1	100.1	100.1	97.9	97.9	98.1	98.2	98.0
New Zealand	100.0	100.0	100.1	100.1	72.0	70.8	64.7	47.9	32.4	25.1
Norway	100.0	101.0	100.3	96.0	95.7	95.4	95.4	95.3	95.3	88.1
Switzerland	100.0	100.5	100.5	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3
United States	100.0	100.5	99.6	55.5	53.6	61.1	67.1	66.7	80.6	79.0

Non-fuel trade, core measures ^c

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	100.0	101.6	101.7	104.1	103.8	103.3	104.7	105.3	104.6	103.0
Austria	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.6	99.6	99.6	99.6	99.6
Canada	100.0	114.6	114.6	114.6	107.6	107.6	110.1	80.2	68.1	68.1
EC	100.0	106.2	114.2	111.7	110.0	108.9	108.4	108.6	108.5	109.0
Finland	100.0	100.0	106.0	106.0	106.0	105.5	105.5	105.5	105.5	105.5
Japan	100.0	100.0	100.1	100.1	100.1	97.2	97.2	96.8	96.7	96.7
New Zealand	100.0	100.0	100.0	100.1	69.2	66.0	39.8	39.8	25.8	19.6
Norway	100.0	101.0	100.3	99.1	98.9	98.6	98.6	98.4	98.4	90.9
Switzerland	100.0	100.1	100.3	100.8	100.8	100.8	100.8	100.8	100.8	100.8
United States	100.0	96.3	88.5	97.7	100.0	101.1	106.5	110.7	110.4	106.0

Source: S. Laird and R. Vossenaar, "Por que deberiamos preocuparnos por las medidas no arancelarias", *Información Comercial España*, No.698, October 1991.

^a Ratios have been computed using 1988 trade weights (except for the EC and the United States, for which 1989 trade weights were used).

^b Austria, Canada, EC (12), Finland, Japan, New Zealand, Norway, Switzerland and the United States.

^c The group "all selected NTMs" includes certain para-tariff measures, surcharges, variable levies, anti-dumping and countervailing actions, quantitative restrictions (including prohibitions, quotas, non-automatic licensing, state monopolies, "voluntary" export restraints and restraints under MFA and similar textile arrangements), import surveillance, automatic licensing and price control measures. The group of "core" NTMs excludes from the group defined above, para-tariff measures, antidumping and countervailing actions, automatic licensing and import surveillance measures.

Annex table II-5

**Import coverage ratios of selected non-tariff measures applied in 1990
by selected developed market-economy countries ^a**

(Percentages)

Product groups and origin of imports	Imports (billions of \$US)	Broad definition ^b of NTMs							
		Total	Para-tar.	AD/CVD	Narrow definition ^c of NTMs				
					Total	Quantit. Restrains	of which:		Price actions
					NAL/QIP	VERs			
Developing Countries									
All items	487.0	20.1	1.7	1.8	16.3	15.6	3.6	9.8	1.7
All items, excluding fuels	362.4	23.2	1.5	2.5	19.2	18.3	4.8	13.1	2.2
Tropical products	41.6	8.4	1.7	0.7	5.9	5.5	3.5	1.6	2.1
Natural resource-based	42.5	18.1	0.9	0.3	16.5	15.6	15.0	0.0	0.9
Agriculture	27.6	34.2	12.8	1.0	25.7	21.1	19.5	0.4	16.8
Textiles	61.6	74.6	1.0	6.2	70.9	70.9	5.1	67.1	0.0
Other	191.1	9.2	0.2	2.3	5.0	4.1	0.6	2.8	1.2
Iron and steel	13.0	38.6	0.0	7.8	28.7	15.9	0.0	15.6	16.9
Motor vehicles	7.2	3.1	1.7	0.2	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0
Consumer electronics	37.8	6.2	0.0	2.7	3.9	3.9	0.0	2.3	0.0
Other	133.0	7.4	0.1	1.8	3.2	3.2	0.8	1.9	0.0
USSR and Eastern Europe									
All items	44.9	29.4	1.2	1.1	23.5	20.2	7.9	6.5	5.8
All items, excluding fuels	29.2	26.3	1.0	1.7	21.4	17.2	5.4	10.1	8.9
Tropical products	1.4	3.9	0.2	0.0	3.5	3.1	1.7	0.1	0.6
Natural resource-based	7.4	11.0	0.0	0.4	8.0	6.8	4.9	0.0	1.2
Agriculture	3.8	48.7	7.5	0.0	45.3	28.2	26.8	3.6	32.3
Textiles	2.6	80.8	0.3	0.3	78.5	78.5	4.1	75.4	0.0
Other	14.5	19.8	0.0	3.1	12.8	9.4	0.5	5.9	8.8
Iron and steel	2.9	57.7	0.0	3.6	49.9	33.8	0.0	29.8	43.8
Motor vehicles	0.9	11.5	0.4	0.0	10.4	9.8	0.0	0.0	0.0
Consumer electronics	0.1	3.1	0.0	0.0	2.6	2.6	0.0	0.0	0.0
Other	10.7	10.4	0.0	3.2	3.1	2.9	0.7	0.0	0.2
DMECs									
All items	939.4	16.7	1.4	3.5	9.9	8.6	3.3	4.1	1.3
All items, excluding fuels	895.5	16.4	1.3	3.6	9.5	8.3	3.0	4.3	1.3
Tropical products	20.0	9.7	1.5	1.0	6.5	5.0	3.1	0.0	1.4
Natural resource-based	85.2	7.4	0.3	1.0	5.5	5.2	5.0	0.0	0.4
Agriculture	52.6	39.8	5.3	1.3	31.8	24.8	21.6	1.2	12.1
Textiles	29.1	17.8	0.6	0.3	9.4	9.4	5.3	0.9	0.0
Other	720.6	15.6	1.2	4.3	8.3	7.4	1.3	5.3	0.7
Iron and steel	36.0	42.3	0.0	3.2	31.4	27.8	0.5	27.1	13.3
Motor vehicles	127.4	45.5	6.3	12.2	22.4	19.2	0.0	18.7	0.0
Consumer electronics	65.5	15.7	0.2	11.4	5.3	5.2	0.0	3.6	0.0
Other	491.7	5.9	0.0	1.4	3.4	3.2	1.8	0.4	0.0
World									
All items	1476.8	18.2	1.5	2.9	12.4	11.3	3.6	6.0	1.5
All items, excluding fuels	1292.4	18.5	1.4	3.2	12.5	11.3	3.5	6.9	1.8
Tropical products	64.1	9.1	1.6	0.7	6.4	5.6	3.3	1.0	1.8
Natural resource-based	136.3	10.9	0.4	0.7	9.1	8.5	8.1	0.0	0.6
Agriculture	84.4	38.6	8.0	1.1	30.6	23.9	21.2	1.0	14.8
Textiles	93.4	57.0	0.8	4.2	51.8	51.8	5.1	46.6	0.0
Other	929.3	14.3	0.9	3.8	7.7	6.7	1.1	4.8	0.9
Iron and steel	52.2	42.0	0.0	4.3	31.6	25.0	0.3	24.2	15.8
Motor vehicles	136.1	42.9	6.0	11.4	21.1	18.0	0.0	17.5	0.0
Consumer electronics	103.6	12.2	0.1	8.2	4.8	4.7	0.0	3.1	0.0
Other	637.3	6.3	0.1	1.5	3.3	3.2	1.6	0.7	0.0

Source: UNCTAD Data Base on Trade Control Measures.

^a Australia, Austria, Canada, EEC (12), Finland, Japan, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland and the United States. Ratios have been computed using 1988 trade weights except in the calculations regarding the European Economic Community and the United States for which statistics for 1989 were used.

^b The "broad" group of NTMs includes certain para-tariff measures, surcharges, variable levies, anti-dumping and countervailing actions, quantitative restrictions, import surveillance, automatic licensing and price control measures.

^c The "narrow" group of NTMs includes quantitative restrictions (including prohibitions (P), quotas (Q), non-automatic licensing (NAL), "voluntary" export restraints and restraints under MFA and similar textile arrangements and state monopolies), surcharges, variable charges, price surveillance, minimum pricing and "voluntary" export price restraints.

Annex table II-6

Selected border non-tariff measures implemented or renewed since the Punta del Este Declaration (September 1986)

Country	Date	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Operation of the measure
Australia	Jun/87	Tariff quota	World	Certain cheeses and curd	The quota system maintains existing duty rate (\$A96 per tonne) as primary rate. The above quota rate is \$A2100. Quotas have been allocated to foreign suppliers on the basis of 1985/1986 import volumes. Tariff quotas are to be phased out on 1 July 1992.
Austria	Mar/87	Import relief (quota)	World	Broken rice	Measure under GATT Art. XIX. This measure was terminated on 31 October 1991.
	Mar/90	Import relief (quota)	World	Certain types of prepared fowls	Measure under GATT Art. XIX. The quota was applicable until 31 December 1990.
	Sep/91	Import relief (quota)	World, excluding EEC and EFTA countries	Cement	Measure under GATT Art. XIX. The quota is applicable until 31 August 1992.
Canada	Jan/88	Bilateral restraint agreement	Former German Democratic Republic	Hosiery	For period 1 Jan 1988 - 31 Dec 1991
	Jan/88 and May/89	Quantitative restrictions	World	Certain dairy products and broiler hatching eggs and chicks.	Extension of products covered by supply management programmes for manufactured milk (Jan/88) and broiler hatching eggs and chicks (May/89) Canada has justified such import restrictions under GATT Article XI:2(c)(i).
EEC	Jan/87	VER	China	Manioc, and sweet potatoes.	Agreement to restrain exports during 1987-1989, following consultations held under Article 6 of the Trade and Co-operation agreement between the EEC and China
	Jan/87	VER	Thailand, Indonesia	Manioc	Extension of the agreements, until 31 Dec. 1990
	Feb/87	Community surveillance	World	Urea	Imposed following a surge of imports from some Eastern European Countries
	Apr/87	VER	Venezuela	Steel products	VER in return for suspension of antidumping duties. Not renewed in 1990.
	May/87	Community surveillance	Japan	Colour TVs, personal computers and craft tools	Following arrangement between the United States and Japan on trade in semi-conductors. Renewed for personal computers and electropneumatic drills, effective 31 May 1989.
	Nov/87	Suspension of imports	World	Certain frozen squid	Emergency measure under GATT Art. XIX, following increased imports at alleged abnormally low prices
	Dec/87	VER	Former German Democratic Republic	Sheep and goat meat	Similar to existing arrangements with other suppliers, under the Common Market Organization for sheep and goat meat. Without effect after the German unification.
	Dec/87	Extension of import surveillance	Egypt, Turkey and Malta	Certain textile imports	Voluntary export restraints in return for preferential tariff treatment

Source: UNCTAD secretariat, compiled from official published information.

Note: The list of actions is not exhaustive. In particular, it includes neither anti-dumping and countervailing duty measures nor bilateral actions under the MFA. The

Annex table II-6 (continued)

Country	Date	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Operation of the measure
EEC (cont'd)	Jan/88	VER (unilateral action by exporter)	Japan	Fork-lift trucks	Self restraint of exports for one year, extended for a subsequent year. Measures under the Common Market Organization for fruit and vegetables. In Feb/88 surveillance licensing was introduced on basis of high export forecasts by main suppliers. In Apr/88 import quotas were established and imports from Chile were suspended. In Jul/88 all imports were suspended until Aug/88.
	Feb/88	Import surveillance	Southern hemisphere	Dessert apples	
	Apr/88	Import quotas			
	Jul/89	Minimum import prices	World	Processed cherries	Emergency action under GATT Art. XIX. The measure provides for a countervailing charge to be levied on imports from third countries which do not observe minimum import prices.
	Jan/89	Import surveillance	World	Steel	Extension, for 1989, of the import surveillance of certain steel products
	Apr/89	Renewal of VERs	Main suppliers (among others: Brazil and Republic of Korea)	Steel products	Imported steel products are controlled by basic import prices and VERs, negotiated with main suppliers on an annual basis. VER with the Republic of Korea was not renewed in 1990.
Jul/90	VERs	Republic of Korea and Taiwan, Prov. of China	Footwear	The Republic of Korea and Taiwan, Province of China undertook to limit footwear exports to the EC from 1 July 1990 until 31 Dec. 1992. National restrictions (quotas) applied by France and Italy were replaced by prior Community surveillance.	
Jul/91	Retrospective surveillance	World	Atlantic salmon	Commission regulation 1638/91	
Denmark	Jan/87	Import quotas	Poland	Certain porcelain products	Temporary emergency measures for one year
France	Mar/88	VER Bilateral quota	Rep. of Korea Taiwan, Prov. of China	Footwear	Until 30 June 1990. See OJ L 54 of 1 March 1988.
Greece	Nov/87	Import ban	World	Almonds	Ban was lifted as from 29 April 1988.
Ireland	Mar/87	Import quotas	Countries in Eastern Europe and USSR	Urea	Emergency measure taken until December 1987
Italy	Dec/87	Bilateral quota	Taiwan Prov. of China	Slide fasteners	
	Mar/88	VER Bilateral quota	Rep. of Korea Taiwan Prov. of China	Footwear	Until 30 June 1990. See OJ L 54 of 1 March 1988.
Spain	Mar/87	Quotas	World	Certain steel products	Extension of safeguard measures under Art. XIX of GATT.
	Dec/87	Bilateral quota	Taiwan Prov. of China	Slide fasteners	
Portugal	May/88	Quotas	World	Refrigerators and freezers	Safeguard measures under GATT Art XIX.
UK	Jan/87	Import quotas	Countries in Eastern Europe and USSR	Urea	Emergency measure taken until December 1987

Annex table II-6 (continued)

Country	Date	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Operation of the measure
Finland	May/88	Import licensing	Romania	Certain steel products	Safeguard action (Romania's protocol of accession)
Japan	Feb/89	VER, autonomous action by exporter	Republic of Korea	Certain knitwear	Industry undertaking to limit growth of exports to one-percent annually and to monitor export prices
South Africa	Mar/88	Increased duties	World	Certain footwear	Emergency action under GATT Art. XIX. Temporary extension of suspension of GATT bindings.
	Aug/88	Import surcharges	World	Generic	Extension and modification of the rate of import surcharge introduced in 1985.
United States	Dec/86	Customs user fee	World	Generic	The "merchandise processing fee", enacted in the Omnibus Budget and Reconciliation Act, imposes an <i>ad-valorem</i> charge for the processing of commercial merchandise entering the United States. The "Customs and Trade Act of 1990" modified the structure of the fee as from 1 Oct. 1990, in order to bring it in conformity with GATT.
	Jan/87	Tax on imported petroleum	World	Petroleum and petroleum products	Increased tax on petroleum with a differential between 8.2 cents per barrel for domestic oil and 11.7 cents per barrel on imported petroleum products, provided in the "Superfund Reauthorization and Amendments Act of 1986". In Dec. 1989 the United States indicated that an amendment to the "Superfund" tax legislation was approved by the Congress to equalize the current tax between domestic and imported products.
	Jan/87	VERs	Japan and Taiwan, Prov. of China	Machine tools	VRAs for a five-year period under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 (National Security).
		Import monitoring	Federal Republic of Germany and Switzerland			A surge of exports to the United States may trigger unilateral action under Section 232.
	Jan/87	Textiles agreement	El Salvador Myanmar	Certain textiles	Quotas for certain textiles (until 31.12.89; new agreement until 31.12.92) Quotas for certain textiles (until 31.12.90)
	Apr/87	Textiles agreement	Panama	Certain apparel	Quotas for wool and mmf sweaters (until 31.3.90)
	Apr/87	Increased duties	Japan	Certain electronic goods (lap and desk-top computers, certain colour TV-receivers and certain hand power tools).	The increased tariff duties of 100 per cent (affecting some \$300 million of imports) were partially removed in June and November 1987 as Japanese firms ceased alleged dumping in third country markets.
	Jul/87	Extension of import relief (quotas and increased tariffs)	World	Specialty steel	Import relief granted under section 201 of the Trade Act of 1974 through quotas and additional duties. The relief expired on 30 September 1989.
	Jul/87	VER (unilateral action by exporter)	Republic of Korea	Video-cassette recorders, microwave ovens, TV sets	Combination of floor price and volume restrictions (autolimitation to prevent unfair practices and excessive competition among exporters).

Annex table II-6 (continued)

Country	Date	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Operation of the measure
United States (cont'd)	Aug/87	Textiles agreement	USSR	Certain textiles	Quotas for certain textiles (agreement until 31 December 1992).
	Oct/87	Orderly Marketing Arrangement	China	Ammonium paratungstate and tungtic oxide	Following affirmative USITC decision on market disruption under Section 406 of the Trade Act of 1974
	Oct/87	VERs	Australia, New Zealand	Bovine meat	VERs negotiated for 1988 with a view of avoiding import quotas under the Meat Import Act of 1979
	Oct/87	VERs	China Trinidad and Tobago	Steel products	VERs negotiated under the Steel Import Programme (as those negotiated previously with other suppliers) to last until 30.9.89.
	Apr/87, 88,89,90	VER (unilateral action by exporter)	Japan	Automobiles	VER at the level of 2.3 million units was extended successively for fiscal years 1987, 1988, 1989 and 1990
	Jun/88	Import quotas	United Arab Emirates	Certain textile products	Quotas, the last of which is scheduled to expire on 26.11.90, have been imposed unilaterally pending negotiation of a bilateral agreement. A tentative agreement until 31.12.91 was concluded in Feb/89 but it was not signed as of May 1990.
	Oct/88	Increased duties	Brazil	Certain non-benzenoid drugs, paper products and consumer electronics	The measure (100 percent ad valorem duties) was imposed in retaliation for the alleged Brazil's failure to provide patent protection for U.S. pharmaceuticals and related products. It was lifted in June 1990.
	Jan/89	Quotas	Thailand	Certain textile products	Certain textile categories are subject to unilateral import restraint after the bilateral textile agreements expired at the end of 1988.
	Jan/89	Increased duties	EEC	Beef without bone, pork hams and shoulders, tomatoes, coffee extracts essences or concentrates, alcoholic beverages, fruit juices and pet food	Tariffs of 100 per cent ad-valorem imposed on \$100 million worth of imports from the EEC in retaliation for the ban of imports of hormone-treated meat. Retaliatory duties on pork hams and shoulders and tomato sauce were removed in 1989.
	Sep/89	Global quota	39 countries	Sugar	Extension, through September 1990, of the system of allocation of quotas established in 1982. The quota system was superseded by tariff quotas, as from 1 October 1990, to comply with a GATT panel finding that the import quotas violated GATT rules.
	Sep/89	Extension of VERs	19 countries and the EEC	Steel products	A "Steel Trade Liberalization Programme" extended VERs for two and one-half years until 31 March 1992, with imports allowed to increase by one percentage point per year. The VERs will be phased-out after this period during which an international consensus for "fair and open" steel trade is to be negotiated.
Mar/91	Ban of imports	Mexico, Venezuela and Vanuatu	Tuna and tuna products	The United States alleged that fleets harvesting yellowfin tuna in the Eastern Tropical Pacific with purse-seine nets violated a US law aimed at limiting dolphin kills.	

Annex table II-7

Selected border non-tariff measures which were eliminated or reduced since the launching of the Uruguay Round MTNs (September 1986)

Country	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Date	Remarks on actions taken
Australia	Import licensing	World	Second-hand dredgers of more than 200 gross tons	Jan./87	Import licensing controls were removed
	Import prohibition	World	Certain medical devices	Mar./87	
	Tariff quotas	World	Motor vehicles	Apr./88	The mid-term review of the 1985 car industry plan showed that there was room for further efficiency in the local industry.
	Import ban	World	Sugar and sugar products	Jul./89	The ban, which was in effect since 1923 and justified under the Sugar Agreement Act and the Protocol of Provisional Application, was lifted and replaced by import duties.
	Marketing arrangements	World	Wheat	Jul./89	New wheat marketing deregulation arrangements were adopted. Reform of marketing arrangements aimed at aligning domestic prices with world prices for a number of other commodities was also undertaken.
	Quantitative restrictions	World	Used four-wheel drive cars	Jul./89	Repeal of GATT Art.XIX action
	Increased duties	World	Certain apparel items	Apr./88	Repeal of GATT Art.XIX action
	Subsidies	World	Certain fertilizers	Jul./88	Reduction of assistance to agricultural industries involving <i>inter-alia</i> the elimination of subsidies on nitrogenous and phosphatic fertilizers.
	Import restrictions	World	Second-hand ships	Dec./88	Restrictions were removed following relaxation in 1987.
	Subsidy system	World	Steel	Dec./88	A steel plan and subsidy system which provided bounty payments to users of Australian steel was terminated following a recommendation of the Steel Industry Authority advisory group.
	Import licensing	World	Used, second-hand and disposals of earth moving and excavating machines and equipment and four-wheel drive vehicles.	Jul./89	Import licensing controls were removed.
Local content	World	Passenger motor vehicles	Jan./89	The 85 per cent local content requirement was modified so as to reduce assistance to local component manufacturers.	
Austria	Import restrictions	World	Certain medicaments containing penicillins or other antibiotics.	Jan./91	Imports of these items were liberalized as from 1 January 1991.

Source: UNCTAD secretariat, compiled from official published information.

Note: The list of actions is not exhaustive. In particular, it includes neither anti-dumping and countervailing duty measures nor bilateral actions under the MFA. The inclusion of non-tariff measures in this list does not prejudice the consistency of the measures with GATT.

Annex table II-7 (continued)

Country	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Date	Remarks on actions taken
Canada	Quotas	World	Women's and girls' dress and casual footwear	Nov./88	Remaining safeguard measure on footwear, taken under the Export and Import Permits Act, which was totally phased-out in November 1988.
	Pricing, listing and distribution	EEC	Alcoholic beverages	Jan./89	Removal of certain Provincial liquor board practices which discriminated against imported alcoholic beverages, following an agreement negotiated with the EEC on the implementation of a GATT Panel recommendation. The provisions of the agreement were implemented on a MFN basis.
EEC	VER	Australia	Steel products	Jan./87	The voluntary export restraint agreements were not renewed since 1987.
	Quantitative restrictions (national)	Japan	Various industrial products	Jul./89 Feb./90	Certain national QRs on products originating in Japan were removed following an agreement between Japan and the EEC in March 1989.
	Quantitative restrictions (national)	Hungary, Poland	Various products	Nov./89	A number of specific quantitative restrictions on imports from these countries were removed.
	VER	10 countries	Steel products	1989	Reduction of the product coverage and relaxation of market access conditions, in particular increase of quotas for Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland and Romania.
	VER	Rep. of Korea, Venezuela	Steel products	Jan./90	The voluntary export restraint agreements were not renewed since 1990.
	VER	Brazil	Manioc	Jan./90	The voluntary export restraint agreement remained in force until end 1989
	VER	Uruguay	Sheep and goat meat	Mar./88	
	Retrospective control	World	Footwear	Dec./87	Retrospective control introduced in 1979 to monitor the threat of injury to EEC producers resulting from pressure of imports from third countries. (Regulation (EEC) 4086/86)
	Quantitative restrictions (national)	World	Certain tropical products	Jul./89	Contribution to the results of the negotiations on tropical products at the Mid-term Review of the MTNs in December 1988.
France	Quantitative restrictions	Hong Kong	Toys, radios	Jan./87	Remaining QRs on imports into France of certain products from Hong Kong were lifted following a GATT dispute settlement panel recommendation.
	Quantitative restrictions	Japan	Various products	Feb./91	Elimination of quantitative restrictions on imports of umbrellas, certain ceramic, porcelain and pottery products, certain toys and certain electronic measuring instruments.

Annex table II-7 (continued)

Country	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Date	Remarks on actions taken
Japan (cont'd)			Dairy products: -pasta -frozen yogurt, whipped cream, ice cream and con- centr. protein products Some dried leguminous vegetables	Oct./88 Apr./90 Oct./88	
	Import quotas	World	Fresh and provisionally preserved oranges and tangerines. Beef	Apr./91 Apr./91	Market opening measures implemented on a MFN basis, following an agreement with the United States in settlement of a long-standing issue regarding agricultural imports.
	Import quotas	World	Purees and pastes of pineapples Other pineapple products	Oct./88 Apr./90	Contribution to the results of the tropical products negotiations at the Mid-term review of the MTN in December 1988.
	Sugar excise tax and commodity taxes	World	Sugar and certain tropical products	Apr./89	The entry into force of the new Tax Law abolished the taxes on imports of some tropical products. Also in the context of the overall tax reform, commodity taxes on a wide range of "luxury" items were removed and replaced by a uniform 3% consumption tax.
	Liquor tax	World	Wine and alcoholic beverages	Apr./89	The amended Liquor Tax Law abolished the <i>ad-valorem</i> tax on certain alcoholic beverages as well as the "grading system" concerning whiskies, brandies etc. and reduced considerably the differences in tax-bearing between these and "shochu".
Norway	Bilateral quantitative restraints & licences		Products other than textiles	in 1987	Remaining restraints abolished
New Zealand	Licensing	World	Footwear	Jul./87	Import access levels were enlarged through licence tendering
	Licence requirements	World	Products not under industry plans Products subject to industry plans	Jul./88 Until Jul./92	To be replaced by tariffs as the main form of protection. Licensing has been steadily removed to be replaced by tariffs as the form of protection

Annex table II-7 (continued)

Country	Type of non-tariff measure	Affected countries/territories	Products covered	Date	Remarks on actions taken
Sweden	Licensing	Portugal	All clothing items	Feb./89	Same treatment as for other EC countries.
	Quotas	Taiwan, Prov. of China	Various clothing items	Aug./88	The product coverage of quotas was reduced and the quota amounts were increased for the remaining products.
United States	Quotas and increased duties	World	Specialty steel	Sep./89	Safeguard measure under Art. XIX of GATT. The import relief was granted under section 201 of the Trade Act of 1974, for a period of 4 years since July 1983 and extended until September 1989. However, specialty steel products were thereafter covered by the VERs which were extended until 31 March 1992, as called for in the Steel Trade Liberalization Programme.
	VER	Hungary, Poland	Steel	Dec./89	The import quotas under the bilateral agreements were substantially increased.
	Embargo	Nicaragua	All products	Mar./90	The embargo and other economic measures applied to Nicaragua since May 1985 were lifted.
	Import quotas	World	Sugar	Oct./90	The import quota system was replaced by tariff quotas. A GATT Panel report adopted in June 1989 found the quota system in violation with Art. XI and recommended that the United States import policy either be brought into conformity with it or eliminated.

Annex table II-8

Imports of preference-giving countries from beneficiaries of their schemes, 1976-1989*(Millions of US dollars)*

Year	Total imports	MFN dutiable imports	GSP imports		Percentage share		
			Covered	Preferential	(4)/(3)	(5)/(4)	(5)/(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1976 ^a	133 675.0	50 981.3	23 259.9	9 848.4	45.6	42.3	19.3
1976	136 496.5	52 016.7	23 812.7	10 401.2	45.8	42.7	20.0
1977	136 401.7	58 541.8	27 260.5	12 299.1	46.6	45.1	21.0
1978	145 084.0	67 254.6	33 312.0	15 023.6	49.5	45.1	22.3
1979	233 017.0	76 654.2	44 472.6	20 966.6	58.0	47.1	27.4
1980	248 716.1	116 806.9	57 483.7	25 825.9	49.2	44.9	22.1
1983	220 936.4	121 541.6	60 365.7	28 656.7	49.6	47.5	23.6
1984	232 733.7	147 177.9	69 820.5	33 472.5	47.4	47.9	22.7
1986 ^a	236 713.6	160 487.9	81 222.4	35 347.5	50.6	43.5	22.0
1987 ^a	293 809.7	194 314.2	115 279.4	47 168.1	59.3	40.9	24.3
1988 ^a	370 937.1	281 936.4	137 514.9	56 417.5	48.8	41.0	20.0

Source: Notifications from preference-giving countries and UNCTAD calculations.

^a Less Australia and New Zealand. Preferential imports by these two countries are estimated at \$3 billion in 1988.

Annex table II-9

Flows and stocks of anti-dumping and countervailing actions taken against imports from all sources and from developing countries

(Number of cases)

Country	Cases initiated ^a from 1 July to 30 June								Cases revoked/terminated from 1 July to 30 June								Outstanding cases ^b at the end of June									
	From all sources				From DCs				From all sources				From DCs				From all sources					From DCs				
	86-87	87-88	88-89	89-90	86-87	87-88	88-89	89-90	86-87	87-88	88-89	89-90	86-87	87-88	88-89	89-90	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1987	1988	1989	1990
Anti-dumping actions																										
Australia	24	29	16	23	9	11	8	10	-	102	44	20	-	28	19	11	123	147	74	46	49	36	45	28	17	16
Brazil	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	-	-	-	1	1
Canada	22	21	14	15	6	9	4	8	-	31	29	42	-	6	8	6	146	168	158	146	119	41	47	50	46	48
EEC	30	41	38	38	18	26	24	26	25	56	39	38	8	7	12	13	208	213	198	200	200	53	63	82	94	107
Finland	4	5	2	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	1	5	9	8	7	-	-	-	-	-
Mexico	2	24	10	10	-	6	4	4	-	3	-	7	-	2	2	1	-	2	23	26	29	-	-	4	6	9
New Zealand	3	6	5	2	-	3	1	1	-	-	-	6	-	-	1	-	-	3	9	12	8	-	-	3	3	4
Republic of Korea	1	-	1	3	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	3	3	2	3	6	1	1	1	1	1
Sweden	-	-	2	4	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	2	2	2	4	2	-	-	-	-	-
United States	39	33	18	22	12	6	9	13	29	3	11	15	12	2	6	4	159	169	199	206	213	57	57	61	74	83
Total	125	170	107	117	45	61	51	62	55	197	129	135	20	45	48	35	642	712	675	653	635	188	213	229	242	269
Countervailing actions																										
Australia	4	-	2	7	2	-	-	3	1	7	-	5	1	1	-	3	9	12	5	4	6	1	2	1	1	1
Canada	2	-	1	2	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	6	8	8	9	11	1	1	1	2	4
EEC	-	1	2	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	2	-	3	3	4	4	4	3	3	4	4	4
New Zealand	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	4	1	-	-	-	-	-	-
United States	10	13	5	3	5	12	3	2	11	3	-	14	7	2	5	13	102	101	111	109	98	73	71	81	79	68
Total	16	18	10	12	7	13	6	7	12	10	10	20	8	3	7	16	120	124	132	127	119	78	77	87	86	77
All actions	141	188	117	129	52	74	57	69	67	207	144	155	28	48	55	51	762	836	807	780	754	266	290	316	328	346

Source: UNCTAD secretariat, on the basis of GATT reports to the Committee on Anti-dumping Practices and to the Committee on Subsidies and Countervailing Measures and of other official published information.

^a New cases only (i.e., excluding cases reviewed).

^b Including duty orders, price undertakings and pending investigations.

Capítulo III

LA DIMENSION TECNOLÓGICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y DEL DESARROLLO

Introducción

505. La tecnología que, hasta el decenio de 1950, fue considerada por los economistas como un factor residual para la explicación del crecimiento de la producción, ha visto universalmente reconocida su importancia fundamental para el crecimiento y el desarrollo económicos. Como el impacto del progreso tecnológico es variable y su difusión se distribuye de manera desigual según los países, la tecnología es también un factor determinante de la evolución de las relaciones económicas internacionales. Poco después de que el inventor haya obtenido la propiedad de su idea y ésta se haya transformado en un producto o procedimiento nuevo o mejorado, se convertirá también en objeto del comercio de bienes y servicios y del propio comercio de tecnología, a través de la inversión extranjera directa (IED), la exportación de bienes de capital y la concesión de licencias sobre patentes y conocimientos técnicos, quedando estrechamente vinculada tanto a la dirección y composición del comercio internacional como al proceso de desarrollo económico, las dos piedras angulares de la UNCTAD. A lo largo de los dos últimos decenios, el tema de la tecnología se ha convertido en elemento inherente de las cuestiones fundamentales analizadas y negociadas en la UNCTAD y en parte integrante de sus actividades de cooperación técnica.

506. Durante este período, especialmente desde el comienzo del decenio de 1980, se han producido importantes acontecimientos que han afectado, y continuarán afectando, profundamente a la cooperación tecnológica internacional y a las corrientes de tecnología, especialmente con destino a los países en desarrollo. Para estos últimos, que no son productores de tecnología, el comercio es uno de los medios principales de obtenerla. Así pues, los cambios que afecten a las transferencias de tecnología a los países en desarrollo tienen repercusiones más generales sobre su desarrollo.

507. Las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo dependen de las condiciones macroeconómicas, de las capacidades tecnológicas y de las políticas que apliquen los gobiernos. En los últimos años, han disminuido estas corrientes para la mayoría de los países en desarrollo. No han tenido éxito las reformas de la política oficial destinadas a reactivar esas corrientes. Del examen de su evolución (sección A) se desprende que las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo se concentran en un reducido número de países, principalmente en Asia. A este respecto se plantean dos problemas: el primero guarda relación con las limitaciones financieras con que se enfrentan muchos países en desarrollo; el segundo se refiere a la capacidad de absorción o, de modo más general, al "dinamismo tecnológico", es decir, la capacidad de los países para absorber y aplicar con eficacia nuevas tecnologías, adaptarlas a las condiciones locales, mejorarlas y, por último, crear nueva tecnología.

508. El análisis de la experiencia de cierto número de países (sección B) indica que el dinamismo tecnológico no es el resultado del papel minimalista que la ortodoxia actual asigna al gobierno. Aunque la naturaleza de las intervenciones necesarias varía según la etapa de desarrollo y los objetivos

nacionales y según la capacidad de los poderes públicos para organizar las intervenciones, la necesidad de intervenir subsiste. Esto tiene consecuencias muy diferentes en relación con las políticas que adopten los países en desarrollo en materia de tecnología.

509. En una economía mundial sumamente interdependiente, las perspectivas de desarrollo de las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo vienen determinadas no sólo por las fuerzas internas sino, y cada vez más, por las fuerzas externas, en particular la aparición de nuevas tecnologías, la capacidad de los países desarrollados de economía de mercado de modificar sus políticas para hacer frente al desplazamiento de la competencia en relación con la tecnología, y la evolución de las relaciones comerciales internacionales (sección C).

510. Por último, los problemas especiales que plantean la promoción de la utilización de tecnologías ecológicamente idóneas en los países en desarrollo y las crecientes preocupaciones por el impacto de la tecnología sobre el desarrollo sostenible requieren un examen separado (sección D).

511. La última sección de este capítulo (sección E) contiene un resumen de las principales conclusiones del análisis, junto con recomendaciones de política.

A. Las corrientes de tecnología

1. Cambios en el origen y la dirección de las corrientes

512. Aunque unos pocos países desarrollados de economía de mercado siguen dominando los mercados internacionales de tecnología, el cambio más importante que se ha producido en los últimos años es que algunos países han conseguido ponerse a la altura de los Estados Unidos por lo que se refiere a la capacidad de innovación y a las exportaciones de tecnología. Durante los dos decenios anteriores al de 1970, los Estados Unidos marcharon indiscutiblemente a la cabeza del desarrollo y la aplicación de la tecnología industrial. No obstante, gracias a un rápido aumento de las actividades innovativas en el Japón y, en menor medida, en otros países desarrollados, la disparidad entre esos países y los Estados Unidos ha ido disminuyendo.

513. Como resultado de esto se ha intensificado la rivalidad en los mercados internacionales y hay una multipolaridad cada vez mayor en el suministro de tecnología. Como reflejo de esta polaridad, pero también de otros factores, como la evolución de las diferencias en los tipos de cambio y el deseo de proteger la posición en el mercado, los Estados Unidos han pasado a ser el principal receptor neto de las corrientes mundiales de IED. Análogamente, su posición relativa como exportador de bienes de capital ha variado, en particular, a causa del aumento de la competencia de Alemania y el Japón. En 1985, los Estados Unidos pasaron a ser un gran importador neto de bienes de capital. No obstante, ese déficit no se aplica por igual a todos estos bienes. En ciertos sectores, como la aeronáutica, las telecomunicaciones, las máquinas de oficina y la maquinaria de construcción grande, los Estados Unidos siguen marchando a la vanguardia en los mercados internacionales. En otros, como los de las máquinas-herramienta o los textiles y las máquinas de imprenta, la proporción del mercado que les corresponde ha disminuido mucho.

Con todo, si se tienen en cuenta los pagos en forma de regalías y otros derechos por la tecnología, los Estados Unidos siguen siendo con creces el proveedor más importante de tecnología, sobre todo a los países en desarrollo. No obstante, estos ingresos son más el reflejo de los éxitos obtenidos en el pasado por los Estados Unidos en materia de innovación que de la situación actual.

514. Es indudable que entre los países desarrollados de economía de mercado el más dinámico por lo que se refiere a las exportaciones de tecnología desde el decenio de 1970 ha sido el Japón. El aumento de su capacidad competitiva se aprecia en que es el único país desarrollado de economía de mercado que ha registrado un excedente comercial en el último decenio y medio en todas las categorías de manufacturas, es decir las de una densidad de tecnología baja, media y alta, medidas por la relación entre los gastos en actividades de investigación y desarrollo (I + D) y la producción 158/. La disponibilidad de esos grandes excedentes comerciales y las presiones externas e internas (aumento de los costos y escasez de mano de obra) han inducido a las empresas japonesas a efectuar importantes inversiones en el extranjero.

515. La posición del Japón en la esfera tecnológica es muy avanzada en varias esferas clave que es probable que tengan una gran repercusión en el futuro de la economía mundial (por ejemplo, la microelectrónica, la robótica, los nuevos materiales). En otras esferas de interés más inmediato para los países en desarrollo, como los productos químicos y la agroalimentación, su posición es relativamente más débil.

516. La situación de los países de Europa occidental es más ambigua. Alemania ha conseguido fortalecer su posición como fuente de tecnología en varios de los sectores relativamente viejos (o sea, textiles y construcción de maquinaria) en los que sigue teniendo una ventaja tecnológica gracias a su experiencia en el diseño y la fabricación de maquinaria. Francia ha realizado progresos importantes en telecomunicaciones y telemática. Ultimamente, la creciente cooperación entre las principales economías europeas ha llevado a un fortalecimiento de su posición en la aeronáutica. Suiza y sobre todo Suecia han conservado su dominio de ciertas tecnologías de importancia decisiva, como la metalurgia, los instrumentos de precisión y la ingeniería civil. Es digno de mención el aumento de su participación en los países en desarrollo de más rápido crecimiento, sobre todo los de Asia. No obstante, en general, las empresas de Europa occidental siguieron desarrollando los vínculos tecnológicos más estrechos con países de África y con una amplia variedad de países en desarrollo menos adelantados.

517. Durante el último decenio, ha aumentado la importancia de los países en desarrollo como exportadores de bienes de capital y como inversionistas extranjeros. Estas corrientes procedentes de los países en desarrollo, aunque siguen siendo pequeñas en valores absolutos, han crecido a un ritmo más rápido que las corrientes correspondientes de los países desarrollados. No obstante, sólo han correspondido a un número muy reducido de países en desarrollo, que son principalmente los grandes exportadores de manufacturas de Asia. Parte de esas corrientes iban dirigidas a otros países en desarrollo, especialmente en Asia, para aprovechar los costos salariales más bajos y otras ventajas de situación, así como la expansión de los mercados regionales. Ahora bien, la parte de esas corrientes que registró el crecimiento más rápido ha ido

dirigida a los países desarrollados de economía de mercado, atraída por los mercados y por la accesibilidad de la tecnología.

518. Los países de Europa central y oriental continúan desempeñando solamente un papel secundario en las corrientes comerciales de tecnología hacia los países en desarrollo (su participación en el total de las exportaciones de bienes de capital a los países en desarrollo se mantiene en torno al 8%), si bien siguen siendo una fuente importante de las corrientes de tecnología para algunos de estos países.

519. Por lo que respecta a las corrientes de tecnología con destino a los países en desarrollo (cuadro III-1), en los últimos años se ha observado una divergencia creciente. Sobre una base regional, la parte correspondiente a Asia en las corrientes de bienes de capital hacia los países en desarrollo continuó aumentando para alcanzar el 62% en 1989. Las corrientes de IED hacia el Asia en desarrollo experimentaron un aumento aún más rápido, especialmente durante la segunda mitad del decenio de 1980, cuando esta región superó a los países en desarrollo de América como principal receptor de IED entre los países en desarrollo. En los últimos años, los principales beneficiarios han sido Singapur y Hong Kong y, más recientemente, Malasia y Tailandia, que a fines del decenio se habían sumado a los dos primeros países en la lista de los diez países receptores más importantes de esas corrientes. Su rápido crecimiento, la concentración del sector manufacturero, los buenos resultados de las exportaciones y unas monedas relativamente subvaloradas, junto con una mano de obra calificada y de bajo costo, han actuado como un imán para atraer las IED y absorber importaciones considerables de bienes de capital. El análisis de la experiencia de estos países como receptores de las corrientes de tecnología podría proporcionar indicaciones importantes a la hora de elaborar políticas de promoción de tales corrientes. Por otra parte, son cada vez más importantes las IED entre los países en desarrollo de la región, ya que los exportadores de manufacturas, a fin de proteger su competitividad en los mercados exteriores, se han convertido en inversionistas importantes en otros países en desarrollo. Esta tendencia puede traer consigo un crecimiento continuo de las corrientes de inversiones extranjeras hacia esos países, incluso si disminuyen las corrientes procedentes de los países desarrollados o si se dirigen hacia otras regiones 159/.

520. Es probable que el menor papel de los países latinoamericanos como importadores de tecnología guarde estrecha relación con la crisis financiera de la región, pero también puede deberse a la importante masa de IED que ya se había efectuado en los principales Estados latinoamericanos antes del decenio actual. No obstante esa declinación, el Brasil, México y la Argentina siguen figurando entre los principales receptores de IED, pues en el período de 1980-1989 absorbieron el 12, el 11 y el 4%, respectivamente, del promedio de las corrientes hacia los países en desarrollo.

521. Por lo que respecta a África, que sólo ha venido absorbiendo una pequeña parte de las corrientes comerciales de tecnología con destino a los países en desarrollo, la llegada de la crisis de la deuda y el empeoramiento de los mercados de productos básicos han debilitado aún más la capacidad de la región para importar tecnología. Durante todo el decenio de 1980, las importaciones de bienes de capital disminuyeron en términos nominales y las inversiones

Cuadro III-1

Corrientes relacionadas con la tecnología, entre los países desarrollados de economía de mercado y los países y territorios en desarrollo

(En miles de millones de dólares)

Indicador	Todos los países en desarrollo <u>a/</u>		Por región geográfica						Por grupos de análisis				China <u>c/</u>	
			Países en desarrollo de América		Países en desarrollo de África		Países en desarrollo de Asia		Principales exportadores de manufacturas <u>b/</u>		Países menos adelantados <u>b/</u>			
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
I. Bienes de capital <u>d/</u>														
1980	115	14	31	4	23	-	57	9	28	8	6	-	3	-
1981	130	16	36	4	26	1	65	10	28	9	6	-	3	-
1982	122	17	29	5	23	-	68	12	25	10	5	-	2	-
1983	106	21	20	5	18	-	65	15	24	13	4	-	3	-
1984	106	28	24	7	18	-	62	20	28	17	4	-	4	-
1985	101	28	25	8	17	-	57	19	28	18	4	-	10	-
1986	112	34	29	9	17	1	64	24	35	22	4	-	11	-
1987	126	45	32	10	16	1	74	32	46	31	5	-	9	1
1988	144	60	35	14	17	1	87	44	56	41	5	1	9	1
1989	155	67	36	16	18	2	96	48	62	44	5	1	9	1
II. Inversiones extranjeras directas <u>e/</u>														
1980	9.9	1.1	6.2	0.4	0.3	0.1	3.3	0.6	5.9	0.5	0.3	-	0.1	0
1981	14.6	0.2	8.2	0.2	1.5	0.1	5.8	0.2	8.4	0.3	0.2	-	0.3	0
1982	13.0	1.1	6.2	0.4	1.4	0.1	4.9	0.6	4.9	0.9	0.2	-	0.4	-
1983	10.0	0.9	3.5	0.3	1.2	0.1	5.1	0.1	4.0	0.2	0.1	-	0.6	-
1984	10.6	0.6	3.2	0.1	1.4	0.1	5.8	0.4	4.3	0.2	0.1	-	1.3	0.1
1985	11.7	1.1	4.0	0.1	2.6	-	5.0	1.0	3.3	0.4	0.1	-	1.7	0.6
1986	12.3	1.7	3.5	0.7	1.7	-	7.0	1.0	5.3	0.5	-	-	1.9	0.4
1987	19.9	2.4	6.0	0.2	2.1	0.2	12.0	2.0	12.0	1.2	0.2	-	2.3	0.6
1988	25.3	5.9	8.1	0.3	2.1	0.1	14.9	5.5	12.9	0.8	0.1	-	3.2	0.8
1989	29.8	8.9	7.4	0.2	4.3	0.1	16.7	8.7	12.1	7.3	0.2	-	3.4	0.8

Cuadro III-1 (conclusión)

Indicador	Todos los países en desarrollo <u>a/</u>		Por región geográfica						Por grupos de análisis				China <u>c/</u>	
			Países en desarrollo de América		Países en desarrollo de África		Países en desarrollo de Asia		Principales exportadores de manufacturas <u>b/</u>		Países menos adelantados <u>b/</u>			
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
III. Donaciones a título de cooperación técnica <u>f/</u>														
1980	7.3		1.2		3.1		1.8		0.2		1.5		0.1	
1981	7.4	1.2		3.0		1.8		0.2		1.6		0.1		
1982	7.4	1.0		3.0		1.9		0.2		1.6		0.1		
1983	7.7	1.0		3.2		1.8		0.2		1.6		0.1		
1984	7.7	1.0		3.2		1.7		0.2		1.6		0.1		
1985	8.2	1.2		3.5		1.8		0.2		1.8		0.1		
1986	9.7	1.5		4.1		2.1		0.3		2.1		0.2		
1987	11.6	1.8		4.7		2.5		0.3		2.4		0.3		
1988	12.9	2.0		4.9		2.9		0.4		2.6		0.3		
1989	12.7	1.9		5.0		2.8		0.4		2.7		0.3		

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de: i) Naciones Unidas, para las importaciones de bienes de capital; ii) Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, para las inversiones extranjeras directas; y iii) OCDE, para las donaciones a título de cooperación técnica.

a/ Los totales incluyen también los países y territorios en desarrollo de Europa y Oceanía y se han redondeado.

b/ Principales exportadores de manufacturas: Brasil, Hong Kong, México, República de Corea, Singapur, Provincia china de Taiwán y Yugoslavia. Países menos adelantados: véase UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics, 1989, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.90.II.D.I., septiembre de 1990.

c/ Pro memoria.

d/ Incluye CUCI/Rev.1, sección 7, Maquinaria y equipo de transporte excepto 7194 aparatos de uso doméstico no eléctricos; 7241 aparatos receptores de televisión; 7242 aparatos receptores de radiodifusión; 7250 aparatos eléctricos de uso doméstico; 7321 vehículos automotores para pasajeros; 7326 chasis para vehículos automotores para pasajeros; 7329 motocicletas; y 7331 bicicletas.

e/ Con exclusión de las Bahamas, las Bermudas y las Islas Caimán.

f/ Las donaciones que los donantes no han asignado a ningún país en concreto no se incluyen en las cifras de las distintas regiones o grupos de análisis, pero sí en las cifras totales correspondientes a los países en desarrollo.

extranjeras directas fluctuaron entre 1.000 y 2.500 millones de dólares de los EE.UU. 160/. Por otra parte, las IED se han concentrado en un número relativamente reducido de países exportadores de petróleo. Argelia, Camerún, Egipto, Nigeria y Túnez absorbieron más del 90% del total de las entradas de capitales en la región durante la primera mitad del decenio de 1980. En 1989, Egipto y Nigeria representaron el 86% de esas corrientes hacia la región. Las corrientes de inversiones extranjeras en los países subsaharianos no productores de petróleo, muchos de los cuales son países menos adelantados, se han mantenido por debajo de los 500 millones de dólares desde 1981, a pesar de la promulgación de una legislación favorable a dichas inversiones. Las corrientes comerciales de tecnología a los países menos adelantados como grupo se han mantenido sin cambios durante el decenio 161/.

522. Las cifras de asistencia técnica parecen haber respondido a los resultados relativamente favorables de las economías asiáticas, pues su participación en el total de la asistencia destinada a los países en desarrollo pasó del 25% en 1980 al 22% en 1989.

2. Carácter evolutivo y fuentes de las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo

523. Contrariamente a lo sucedido en los últimos años en los países en desarrollo donde se ha contraído el volumen de la transferencia de tecnología, los mercados internacionales de tecnología se han diversificado más y son más abiertos gracias a una ampliación de las formas de transferencia de tecnología más comúnmente aplicadas y de las fuentes de suministro. Esto ha sido un cambio significativo para los países en desarrollo, pues así han aumentado la gama de opciones que se ofrecen a las empresas receptoras de tecnología y han permitido que esas empresas participen más en el diseño, la construcción y el funcionamiento de proyectos de inversión.

524. El cambio más evidente ha sido la tendencia hacia las formas de transferencia de tecnología sin participación en el capital o con una participación minoritaria, a diferencia de las transferencias que se hacen por intermedio de filiales en las que se tiene una participación mayoritaria. Entre estas formas de transferencia cabe mencionar las empresas mixtas, los acuerdos de concesión de licencias y de transmisión de conocimientos, las importaciones de maquinaria, los contratos de gestión, las concesiones comerciales, la subcontratación internacional, los arrendamientos financieros y los acuerdos sobre comercio compensatorio que implican transferencias de tecnología. Esta tendencia se ha visto influida por varios factores. En primer lugar, cabe hablar de las medidas jurídicas y políticas adoptadas por los gobiernos de los países receptores en el decenio de 1960 y principios del de 1970 respecto de las IED para fomentar las empresas mixtas y las formas nuevas de transferencia de tecnología. En segundo término, cabe señalar la creciente importancia relativa de las empresas del Japón y Europa occidental como proveedores de tecnología a los países en desarrollo, en comparación con las empresas con base en los Estados Unidos. Relativamente las primeras han tenido una propensión mayor que las empresas estadounidenses a compartir la participación en el capital con socios locales y a proporcionar tecnología a empresas no afiliadas. En tercer lugar, es probable que haya habido una reacción de los inversionistas extranjeros directos potenciales a la incertidumbre creada por la aminoración del ritmo de la economía en los países

desarrollados de economía de mercado y a la gran volatilidad de los mercados de divisas. Se consideró que la tendencia a dejar los compromisos de inversión a largo plazo para pasar a depender más de otros mecanismos a fin de utilizar la ventaja tecnológica en los países en desarrollo, con una perspectiva temporal más corta, era una forma de reducir los riesgos financieros. En cuarto lugar, se ha producido una rápida internacionalización de una variedad de servicios que van de la publicidad y la contabilidad a los automóviles de alquiler, los hoteles y las comidas rápidas. En estas actividades de servicios, por lo común, los acuerdos de transferencia de tecnología implican contratos de gestión, comercialización y asistencia técnica y, en particular, la concesión de licencias y del derecho a utilizar marcas, sin ninguna participación directa en el capital o sólo con una participación secundaria.

525. Por último, desde principios del decenio de 1970 han surgido pequeñas y medianas empresas de los países desarrollados de economía de mercado, así como empresas de países en desarrollo, como proveedores de tecnología en los mercados internacionales que han enfocado la transferencia de tecnología con un criterio más diversificado que antes. Estas dos fuentes nuevas merecen especial atención, pues pueden tener un gran efecto en los países en desarrollo en el futuro.

a) Pequeñas y medianas empresas (PYMES)

526. Muchas PYMES de los países desarrollados de economía de mercado participan cada vez más en transacciones e inversiones de tecnología en los países en desarrollo. Por ejemplo, un estudio de la UNCTAD ha indicado que en Francia el valor de las corrientes de tecnología de las PYMES a los países en desarrollo aumentó entre tres y cuatro veces entre 1976 y 1985 162/. Se ha observado la misma tendencia en otros países desarrollados, sobre todo Alemania e Italia. Aproximadamente la mitad de las inversiones extranjeras totales efectuadas por empresas japonesas en el decenio de 1970 correspondió a las PYMES 163/.

527. Las PYMES tienen características que las diferencian de las empresas transnacionales más grandes en lo que se refiere a sus motivos y a sus estrategias para la internacionalización mediante la transferencia de tecnología, así como en lo que concierne a sus repercusiones sobre el desarrollo tecnológico de las empresas receptoras de los países en desarrollo asociadas con ellas. La información disponible lleva a pensar, cada vez más, que las PYMES son, hasta cierto punto, complementarias de las empresas transnacionales en los países en desarrollo. Operan en industrias diferentes y en contextos diferentes. En general, las PYMES están situadas en industrias en menor escala, particularmente industrias metalúrgicas e ingeniería, en que las tecnologías están relativamente normalizadas, lo que hace que tales empresas puedan atender las necesidades de esos sectores en los países en desarrollo. No obstante, se necesita asistencia para determinar los medios prácticos de promover con eficacia el aumento de las corrientes de transferencia de tecnología de las PYMES a los países en desarrollo.

528. También se observa una participación cada vez mayor de las PYMES en la transferencia de tecnología a los países de Europa oriental. Ha habido PYMES de Europa occidental que han participado aproximadamente en la mitad de las 168 empresas conjuntas creadas durante el decenio de 1980 entre empresas de los países desarrollados de economía de mercado y empresas de Europa oriental en respuesta a las nuevas políticas adoptadas por esos países para atraer tecnología extranjera y abrir mercados de exportación 164/.

b) Empresas de países en desarrollo

529. Hay otra fuente posible de transferencia de tecnología a los países en desarrollo, a saber, otros países en desarrollo, que continúa siendo relativamente pequeña desde el punto de vista cuantitativo. No se ha explotado plenamente el potencial de cooperación tecnológica entre los países en desarrollo principalmente porque se carece de información sobre las fuentes posibles de tecnología en esos países y no existen directrices ni disposiciones adecuadas para llevar a cabo esa cooperación. No obstante, esta forma de cooperación parece ir en aumento. Ello es importante porque indica que los países en desarrollo han hecho considerables progresos como fuentes de tecnología. Así fue como aumentaron de manera espectacular durante el decenio de 1970 las exportaciones de instalaciones completas listas para funcionar y distintas piezas de maquinaria y equipo efectuadas por empresas de propiedad local de Argentina, el Brasil, México, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán 165/. Después de un período de estancamiento o declinación durante la primera mitad del decenio de 1980, se registró un crecimiento apreciable de estas exportaciones a partir de 1986. Durante el decenio de 1980 también crecieron rápidamente las inversiones extranjeras directas de empresas transnacionales de los países en desarrollo. Durante ese mismo decenio se cuadruplicaron con creces tanto las exportaciones de bienes de capital como las inversiones extranjeras en los países desarrollados de economía de mercado.

530. En el sector de los servicios relacionados con la tecnología, las empresas transnacionales de países en desarrollo también compiten con las de países desarrollados en varias esferas, sobre todo en los servicios de consultoría, ingeniería y diseño (CID). Así, por ejemplo, de los 570.000 millones de dólares adjudicados durante el período 1978-1983, alrededor de un 16% correspondió a empresas en desarrollo y de China 166/. Durante ese período, la República de Corea fue claramente el país más destacado a este respecto, ya que sus empresas obtuvieron más contratos que todas las demás grandes empresas de países en desarrollo juntas. Este país fue seguido de Yugoslavia, el Brasil y la India.

531. El decenio de 1980 se caracterizó en un principio por la inversión de esta tendencia en el caso de las empresas de países en desarrollo, seguida de cierta recuperación después de 1987. Esto estaba en concordancia con la declinación registrada en el mercado mundial de los servicios de CID que, medidos por el valor de los contratos extranjeros adjudicados a los 250 contratistas internacionales más importantes, disminuyeron en casi un 50% entre 1981 y 1987. Esta disminución se debió a varios factores, en particular el estancamiento de la economía mundial, la crisis de la deuda, la disminución de los ingresos del petróleo provocada por la espectacular baja de los precios desde 1983 y el hecho de que habían quedado terminadas las grandes

obras de infraestructura en muchos países en desarrollo productores de petróleo. En 1989, el valor del mercado de servicios de CID ascendió a 112.500 millones de dólares, frente a 94.000 millones en 1988, pero siguió muy por debajo del máximo alcanzado en 1981. Esta recuperación podría atribuirse a las crecientes necesidades de infraestructura de los países que han logrado mejorar sus resultados económicos, como por ejemplo China. La reciente recuperación tiene dos características principales. Primera, la parte correspondiente a la República de Corea continuó disminuyendo de modo constante en el período de 1987 a 1989. Segunda, la parte de los otros países en desarrollo exportadores de servicios de CID aumentó tanto en valores absolutos como en valores relativos, representando el 7,5% del valor total de los servicios de CID en 1989 167/.

532. Un importante factor que repercute en la competitividad de las empresas en los mercados internacionales es el de la financiación de proyectos, que representa una clara ventaja para las empresas de países desarrollados, ya que la limitada experiencia que tienen las empresas de países en desarrollo en la utilización de los mercados financieros internacionales con objeto de conseguir financiación de bajo costo para clientes de otros países en desarrollo, junto con el aumento del costo de la mano de obra especializada y no especializada en los países exportadores, ha sido una barrera que ha obstaculizado la prestación de servicios CID a otros países en desarrollo. Contrariamente a lo sucedido en el decenio de 1970 cuando la mayor parte de las exportaciones de servicios CID de los países en desarrollo iban dirigidas a los países productores de petróleo en que abundaba el capital y donde los proyectos se financiaban con fondos internos, en el decenio de 1980 se produjo una espectacular disminución de ese lucrativo mercado regional que obligó a las empresas internacionales a aventurarse en nuevos mercados de países en desarrollo, muchos de los cuales están en países que carecen de capital, por lo que necesitan financiación exterior.

533. Por ello es necesario aumentar la asistencia técnica a los países en desarrollo a fin de que puedan promover y utilizar con eficacia otras formas y fuentes de transferencia de tecnología en consonancia con sus prioridades de desarrollo.

3. Limitaciones financieras y corrientes de tecnología

534. En contraste con un reducido número de exportadores asiáticos de manufacturas de crecimiento rápido, la capacidad de la mayoría de los países en desarrollo para adquirir tecnología siguió siendo muy limitada en el decenio de 1980. La mayoría de los países en desarrollo sólo producen una gama limitada de los bienes de capital que se requieren para sostener las inversiones en plantas y maquinarias, centrándose principalmente en la industria de productos metálicos con escasa densidad de tecnología. Además, el alto grado de especialización del sector de los bienes de capital hace que sea prácticamente imposible, incluso para los países avanzados, depender exclusivamente de los bienes de capital de producción nacional 168/.

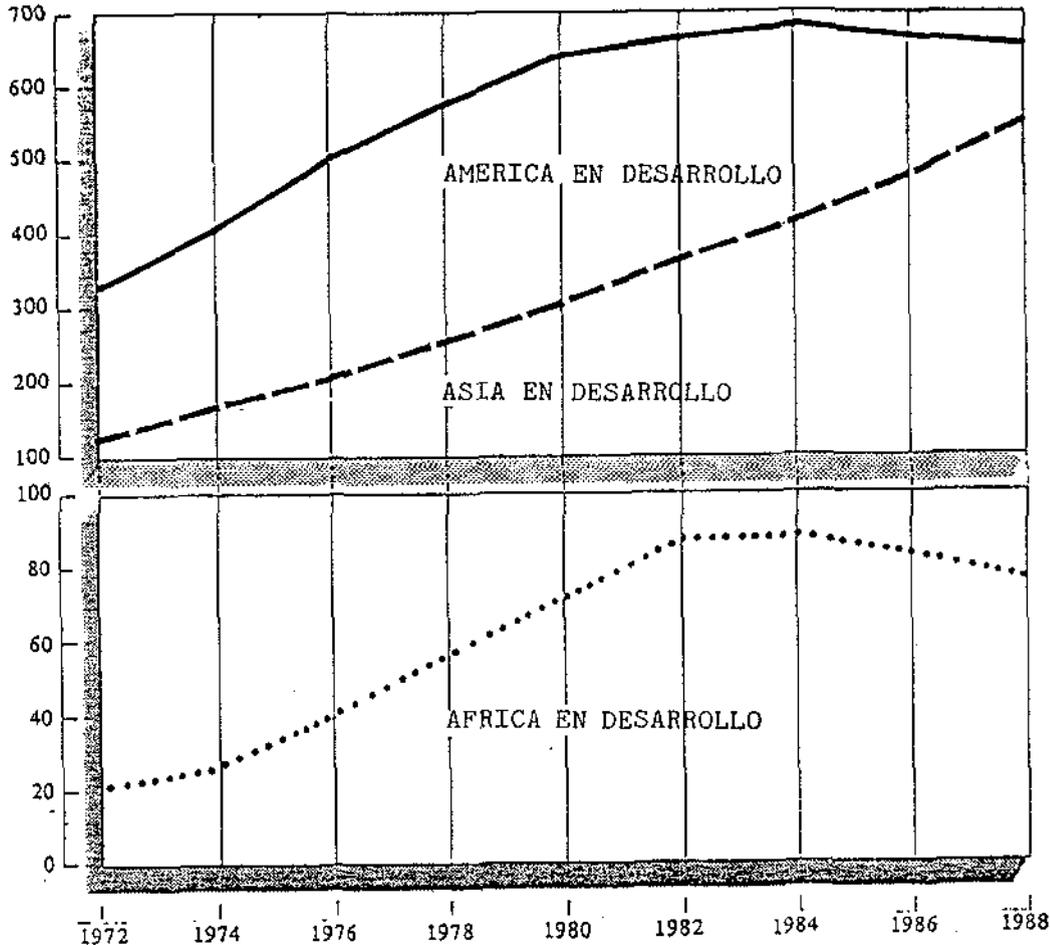
535. La evolución cuantitativa de la capacidad de producción (véase el gráfico III.1) puede apreciarse estimando el valor del capital invertido de un país. Aunque las hipótesis de que se parte para estimar estas cifras son imperfectas, las acusadas diferencias entre las distintas regiones

Gráfico III.1

VALOR TOTAL NETO DEL CAPITAL NACIONAL a/ DE 29 PAISES
Y TERRITORIOS EN DESARROLLO b/ POR
REGIONES GEOGRAFICAS, 1980

Miles de
millones
de dólares
de los EE.UU.

(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y la ONUDI.

a/ El valor neto del capital nacional se calculó sobre la base de los bienes de capital importados y la producción interior de bienes de capital. Véase en el cuadro III.1 la definición de bienes de capital importados (sección 7 de la CUCI menos el material de transporte y los bienes de consumo duraderos). La aportación de procedencia interior al capital nacional se calculó tomando la producción de las industrias del país correspondiente (agrupaciones 381 a 385 de la CIIU menos las exportaciones). Se utilizaron los tipos de cambio del FMI para convertir las monedas nacionales a dólares estadounidenses, y para calcular los valores reales se aplicó al valor de la producción de los productos de la sección 7 de la CUCI el deflactor publicado por la UNCTAD para cada país. Para calcular el capital nacional neto se utilizó el método de amortización anual uniforme, partiendo del supuesto de una vida económica útil de 11 años. Como se disponía de los datos sobre el comercio exterior y la producción industrial desde 1962 en adelante, se pudo calcular el capital nacional inicial para 1972.

b/ Véase en los cuadros III.2 ó III.3 la lista de los 29 países y territorios en desarrollo escogidos. Estos países y territorios suman más del 67% del PIB total (1987) y el 72% de la población total (1987) de los países en desarrollo. Por regiones geográficas, la población de los países y territorios seleccionados suma el 86% para la América en desarrollo, el 40% para el África en desarrollo y el 81% para el Asia en desarrollo.

Cuadro III-2

Desarrollo tecnológico y comportamiento de la economía

29 países y territorios en desarrollo por regiones	Valor añadido en el sector manufacturero		VAM a/ en la industria de bienes de capital			Masa de capital por persona empleada en el sector manufacturero c/			Productividad d/		RMCP e/		Participación de las exportaciones de manufacturas en el mercado mundial			Patentes exteriores f/ acumuladas 1962-1987	
	Crecimiento	En % del PIB	Crecimiento		En % del PIB	Crecimiento		Valor	Crecimiento		RMCP e/		% Variación		%	N° g/	N° h/
			1970-1987	1987		1970-1980	1980-1987		1987	1972-1980	1980-1988	1988	1970-1980	1980-1987			
	1970-1987	1987	1970-1980	1980-1987	1987	1972-1980	1980-1988	1988	1970-1980	1980-1987	1970-1979	1980-1988	1988	1970-1980	1980-1988	1988	N° g/
Côte d'Ivoire	3.3	9	1.3	2.0	2.1	2	-3	4	-0.4	1.3	3.3	17.2	-0.002	0.006	0.013	4	0.49
Egipto	6.2	11	-0.8	4.2	1.3	11	4	1	2.3	3.3	2.8	2.7	-0.045	0.060	0.076	35	0.84
Kenya	7.6	12	-4.3	-5.6	0.7	6	-1	1	2.1	1.3	5.6	6.2	-0.004	-0.003	0.005	23	1.37
Nigeria	5.2	4	21.0	-17.2	0.7	16	-1	2	0.0	-0.8	5.1	..	-0.013	-0.004	0.003	22	0.27
República Unida de Tanzania	0.5	7	6.7	-12.0	0.4	3	-9	1	-3.7	-3.8	6.5	15.1	-0.002	-0.001	0.002	9	0.48
Túnez	9.7	14	11.9	4.3	1.8	8	3	3	3.3	2.0	4.2	9.1	0.024	0.011	0.048	13	2.03
Zambia	1.6	20	5.7	1.7	3.0	..	..	5	-2.0	0.6	44.0	44.0	-0.076	-0.019	0.037	11	1.95
Argentina	0.5	24	-1.3	1.9	7.0	6	-1	30	3.1	2.5	9.0	..	0.017	-0.007	0.083	520	18.71
Brasil	5.7	25	1.8	-0.4	5.7	6	-1	13	1.0	1.3	3.2	7.1	0.250	0.134	0.486	478	3.94
Colombia	4.6	22	2.3	-1.9	2.0	3	4	6	1.8	4.2	3.1	6.0	0.017	-0.007	0.029	110	4.26
Costa Rica	5.1	19	5.2	-3.1	1.2	..	..	..	..	..	3.8	11.9	0.004	-0.007	0.008	32	14.04
Chile	1.0	21	-6.5	-2.8	1.5	0	-1	7	2.8	2.4	13.4	11.9	-0.021	-0.021	0.109	79	7.10
Ecuador	5.8	17	8.0	-1.1	1.4	8	2	4	0.5	1.9	..	..	0.003	-0.002	0.001	33	4.06
Guatemala	3.1	16	-0.1	-5.7	0.5	4	-6	1	1.9	0.1	3.3	..	-0.003	-0.017	0.003	45	6.51
México	4.3	21	1.9	-3.2	2.9	3	3	7	3.6	2.3	3.5	23.1	-0.041	0.147	0.252	1 301	18.75
Perú	3.0	21	6.5	-9.0	1.7	3	-2	5	0.1	2.9	6.9	..	-0.006	-0.035	0.037	67	3.87
Uruguay	1.5	22	0.4	-0.1	2.8	0	2	4	3.4	5.5	3.8	..	0.003	-0.002	0.016	..	..
Venezuela	4.1	19	9.2	-0.3	2.2	4	3	11	-2.7	3.6	6.0	41.2	0.018	-0.007	0.027	220	14.64
Filipinas	3.8	24	0.9	-10.8	0.8	-4	1	1	-2.6	5.6	3.5	54 6	0.077	0.031	0.133	132	2.73
Hong Kong	13.4	30	..	..	6.1	..	..	..	..	6.7	3.8	4.2	0.590	0.650	1.640	387	76.81
India	5.7	19	1.3	3.2	2.9	3	9	3	0.1	7.6	7.4	3.9	-0.071	0.015	0.237	301	0.44
Indonesia	11.8	17	22.0	7.4	1.1	18	4	2	7.4	-0.5	2.1	6.4	0.041	0.136	0.183	75	0.50
Malasia	9.9	24	13.8	1.3	3.5	7	10	4	0.9	6.5	3.1	8.0	-0.002	0.070	0.232	74	5.38
Pakistán	6.9	17	2.6	-0.2	0.9	1	9	2	5.0	8.2	3.4	4.0	-0.055	0.024	0.080	15	0.17
Rep. de Corea	13.6	34	9.7	8.7	10.3	15	11	15	5.8	6.9	2.7	4.0	0.543	0.703	1.412	331	8.68
Singapur	8.1	27	8.7	1.9	16.9	11	8	18	1.7	6.5	4.8	8.5	0.362	0.331	0.813	76	31.48
Taiwán, Provincia china de	11.2	43	..	..	10.3	..	..	..	11.9	7.7	3.9	4.1	0.497	1.080	1.630	1 289	72.40
Tailandia	8.4	22	6.1	0.6	3.0	3	8	4	3.4	8.1	3.6	4.7	0.067	0.124	0.236	19	0.41
Turquía	6.7	27	5.6	1.2	2.7	7	6	11	0.9	5.7	4.3	3.1	0.020	0.170	0.206	41	0.92

(Véanse fuente y notas en la página siguiente.)

(Fuente y notas del cuadro III-2)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, la ONUDI, el FMI, la OCDE y la Oficina de Patentes de los Estados Unidos.

a/ Valor añadido en el sector manufacturero.

b/ Industria de bienes de capital definida como producto de las secciones 381 a 385 de la CIIU.

c/ Para el cálculo de la masa de capital véanse las notas de la figura 1. Los valores de 1988 sólo son valores relativos. Se estiman partiendo del supuesto de que la parte de los bienes de capital en el sector manufacturero es proporcional a la parte del sector manufacturero en el PIB total.

d/ Valor añadido por persona empleada en el sector manufacturero.

e/ La relación marginal capital-producto (RMCP) durante el período i a j se define como la relación entre la inversión bruta en capital fijo durante el período i menos 1 a j menos 1 y el producto en el período j menos el producto en el período i.

f/ Patentes concedidas al exterior en los Estados Unidos, cifras acumuladas 1962 a 1987.

g/ Número de patentes concedidas de 1962 a 1987.

h/ Número acumulativo de patentes de 1962 a 1987, por millón de habitantes (1980).

geográficas 169/ ponen de manifiesto las consecuencias a largo plazo de la acumulación de capital. Las recientes disminuciones del capital nacional en el Africa y la América en desarrollo están subestimadas porque no tienen plenamente en cuenta la reducción del valor de los activos como consecuencia de los cambios tecnológicos. En este contexto, una disminución del capital nacional total de un país no refleja solamente una disminución de la capacidad de producción del país 170/, sino que también supone que ha disminuido la capacidad para ir incorporando los avances tecnológicos que se producen en el mundo. Como estos avances se han venido produciendo con tanta rapidez, la disminución de su capital nacional hará que a algunos países les resulte aún más difícil mantener su competitividad en los mercados internacionales o alcanzarla en el decenio de 1990 171/.

536. Viene a complicar el problema el efecto acumulativo de las limitaciones financieras al influir en la capacidad productiva de los países en desarrollo y en su capacidad para seguir el ritmo de los cambios tecnológicos mundiales. Esta preocupación reviste particular importancia porque ha resultado difícil sustituir los bienes importados por otros de producción nacional 172/.

537. También es de señalar que la apertura de las economías a la inversión extranjera, como han sugerido algunos 173/, no bastará para que las entradas de inversiones extranjeras crezcan con más rapidez ni para reducir aquellas limitaciones. La razón es que la inversión extranjera está influida por la calificación crediticia de cada país, que a su vez está determinada por la situación de la balanza de pagos del país, que, entre otras cosas, depende del comportamiento de otras corrientes de recursos financieros. Los datos empíricos muestran que los países que recibieron el grueso de la inversión extranjera directa fueron también los que recibieron otros tipos de corrientes de recursos financieros tales como préstamos de la banca comercial y ayuda oficial al desarrollo 174/. Por otra parte, los países menos adelantados, incluidos los del Africa subsahariana, que fueron de los primeros en promulgar una legislación favorable a la inversión extranjera en el decenio de 1970 e incluso antes, no consiguieron extrañamente atraer esta forma de transferencia de tecnología.

B. El dinamismo tecnológico: diversidad de las experiencias nacionales de los países en desarrollo

1. La base del dinamismo tecnológico

538. La capacidad de los países para ajustarse a los cambios del entorno económico exterior y, por ende, la medida en que pueden participar de los beneficios del sistema internacional de comercio varía considerablemente y es un reflejo del éxito que han alcanzado al llevar a cabo su industrialización. Estas diferencias se han debido a muchos factores. Los países empezaron (en torno al decenio de 1950) a partir de puntos muy distintos de la escala industrial, algunos con unas bases industriales bien establecidas y otros con un sector manufacturero rudimentario (y sin poseer las capacidades, instituciones e infraestructuras que acompañan a la industria). También estaban expuestos a entornos económicos exteriores muy distintos y administraron sus políticas macroeconómicas con resultados muy diversos. Los acontecimientos políticos y naturales favorecieron el desarrollo de algunos países, pero no el de otros.

539. En lo industrial el éxito depende no sólo de la capacidad para adquirir los bienes de capital y los conocimientos técnicos necesarios, sino también del "dinamismo tecnológico". El dinamismo tecnológico permite que incluso los países pobres en recursos inviertan de manera eficaz los escasos recursos de que disponen, se introduzcan en los mercados de exportación y sustituyan las importaciones de manera eficiente, diversifiquen sus estructuras industriales y de exportación y consigan que la actividad industrial desemboque en una transformación estructural sostenida. La diferencia real entre los países cuyo proceso de industrialización ha tenido éxito y los demás radica en ese dinamismo.

540. La explicación más citada en las publicaciones económicas actuales es que el éxito industrial (y por ende el dinamismo tecnológico) se debe a la aplicación de estrategias comerciales orientadas a la exportación. Normalmente se considera que esas estrategias entrañan no solamente la igualdad de incentivos para vender tanto en el extranjero como en el mercado interno sino también unas políticas económicas "neoliberales" 175/: una protección baja y uniforme para las industrias nacionales, la libertad de

movimientos para las tecnologías y los capitales extranjeros, unas inversiones efectuadas en función de los incentivos del mercado, la no aplicación de medidas para promover las tecnologías o capacidades locales y la competencia sin trabas a nivel interno 176/. De esta interpretación de los recientes procesos de industrialización se desprenden unas recomendaciones muy claras para lograr el dinamismo tecnológico: reducir la intervención del gobierno, especialmente en el comercio, liberalizar las corrientes de inversiones directas, promover la competencia, etc. (lo que generalmente se llama dejar que los precios se sitúen a su verdadero nivel). El papel que entonces corresponde al gobierno es ofrecer la infraestructura física y fijar el marco jurídico necesario.

541. En esta sección se explica que aunque la orientación a la exportación (en el sentido de ofrecer un sistema de incentivos neutros entre los mercados extranjeros y el mercado interno) es conveniente, no parece que la experiencia de los países cuya industrialización ha tenido éxito abone el papel minimalista del gobierno que se recomienda. Por el contrario, los países que más éxito han tenido en su industrialización han sido dinámicos precisamente porque el gobierno ha intervenido a fondo en el proceso de creación de capacidad tecnológica. Esas intervenciones han sido tanto "funcionales" (para reforzar las fuerzas del mercado, sin favorecer ninguna actividad en particular) como "selectivas" (para promover determinadas actividades o favorecer a determinadas empresas), aunque la amplitud y elección de los tipos de intervención han sido muy diversas.

542. El dinamismo tecnológico del sector manufacturero de un país tiene muchos elementos. Esos elementos pueden agruparse en dos categorías: en primer lugar, la capacidad de sus distintas empresas manufactureras; y, en segundo lugar, las interacciones entre las distintas empresas industriales y entre ellas y el entorno en que se apoyan. La capacidad a nivel de las empresas comprende las competencias técnicas, los conocimientos y la coherencia institucional, que permiten al industrial realizar tres cosas: primero, identificar y elaborar proyectos viables, comprar la tecnología y los bienes de capital adecuados y realizar de manera eficiente las inversiones ("capacidad de inversión"); segundo, dominar el proceso y la tecnología del producto, alcanzar niveles eficientes de calidad, mantenimiento y modos de explotación, adaptar las tecnologías a los materiales locales y a las necesidades de los consumidores, mejorar la tecnología a lo largo del tiempo y diversificar y acrecentar la base tecnológica ("capacidad de producción"); y, tercero, establecer unas corrientes eficaces de conocimientos e información con los proveedores, clientes, consultores e instituciones científicas y tecnológicas ("capacidad de vinculación") 177/.

543. Una empresa puede adquirir algunas de esas capacidades en el mercado listas para el uso. Sin embargo, muchos de los conocimientos necesarios para manejar las nuevas tecnologías no existen en los países en desarrollo y por eso la empresa tiene que adquirirlos. Esto supone un proceso consciente (muchas veces largo y oneroso) de capacitación, adquisición de nueva información, experimentación e interacción con otros agentes. Así, en los países en desarrollo, llegar a dominar una determinada tecnología es un proceso de aprendizaje que requiere esfuerzos y gastos a todos los niveles 178/. Diferentes empresas alcanzan niveles diferentes de eficiencia según las inversiones que hayan dedicado a la adquisición de conocimientos,

las competencias disponibles en los mercados de trabajo y el apoyo externo que reciben. De dominar una tecnología se pasa a mejorarla y, a medida que la empresa se va asentando, se llega a una fase de innovación (en la que adquieren carácter preponderante la investigación y el desarrollo), pero el dinamismo tecnológico es esencialmente un proceso de creación constante de capacidad en cada uno de los aspectos de la actividad manufacturera.

544. Como cualquier otra inversión, las inversiones en la adquisición de capacidad están condicionadas por los incentivos que se dan en los mercados a que recurren las empresas. Aquí hay que mencionar dos aspectos. Primero, el entorno macroeconómico tiene efectos considerables. Es evidente que la estabilidad, el crecimiento y una estructura de políticas predecible favorecen las inversiones en la adquisición de capacidad (lo mismo que las inversiones en la adquisición de capacidad material). Un contexto favorable de crecimiento también permite una mayor adquisición de capacidad desde el punto de vista material: las empresas tienen más oportunidades y recursos para repetir determinadas tareas y acrecentar su capacidad. Es probable que en los años ochenta se haya trastornado el desarrollo tecnológico en diversos países en desarrollo, sin contar las tensiones más amplias que surgieron en ese decenio (algunas de estas cuestiones se abordan más adelante).

545. Segundo, la competencia tanto interna como internacional representa un poderoso estimulante para el dinamismo tecnológico. Sin embargo, es un arma de dos filos: la intensidad de la competencia externa de empresas bien establecidas puede impedir que las nuevas empresas adquieran la base de capacidad que necesitan, con lo que se retrasará el desarrollo de la capacidad. De ahí la idea de que las "industrias nacientes" necesitan protección durante el período de aprendizaje. Ahora bien, la protección puede hacer que resulte menos urgente la inversión en adquisición de capacidad, de modo que ha de ser temporal (en función del período de aprendizaje de la tecnología de que se trate), transparente, selectiva (no ha de darse protección a demasiadas actividades en un momento dado, ni tampoco ha de ser su objeto compensar las ineficiencias que surjan fuera de la empresa, es decir, la falta de capacitación de la mano de obra o de infraestructuras), y ha de estar compensada por incentivos para alcanzar los niveles de rendimiento mundiales (por ejemplo, haciendo que la exportación resulte interesante incluso si se protegen las ventas en el mercado interno). Una protección que sea excesiva y prolongada y que no esté apoyada con medidas para reducir los costos exteriores de la actividad protegida puede hacer que ciertas empresas se queden en la fase "naciente" y nunca lleguen al nivel de competitividad en los mercados mundiales 179/.

546. Incluso si las estructuras de los incentivos son óptimas, el desarrollo tecnológico al nivel de la empresa no es un fenómeno que se produzca aisladamente. Requiere una interacción intensa y constante con el entorno industrial que proporciona los recursos humanos y financieros necesarios para el desarrollo de la capacidad interna de la empresa, determina el grado en que las empresas se especializan y así aumenta su eficiencia productiva y proporciona "aportaciones públicas" como las normas, las pruebas, las actividades básicas de I+D y otras formas de apoyo institucional que permiten la realización eficaz de una labor técnica dentro de las empresas. Así, el dinamismo tecnológico nacional es más que la suma de las capacidades individuales de las empresas: es la sinergia derivada de la interacción de empresas, mercados e instituciones.

547. Así pues, el dinamismo tecnológico nacional está sujeto a intervenciones a tres niveles 180/: en primer lugar, en las estructuras de incentivos que inducen a las empresas a crear capacidad, lo que requiere una macrogestión adecuada, en particular en materia de políticas fiscales y crediticias, tipos de interés, etc., y el suministro de una protección selectiva a la industria naciente para las actividades que requieren largos y costosos períodos de "aprendizaje"; en segundo lugar, en el desarrollo de capacidades para responder a los incentivos, que requiere intervenciones para formar la base de conocimientos (educación y capacitación), para promover corrientes suficientes de tecnología y para inducir actividades de I+D en el plano nacional; en tercer lugar, en el fomento de una serie de instituciones para facilitar el funcionamiento de los mercados, en particular la corriente de información y conocimientos y los vínculos interindustriales. Además, la interacción compleja de esos tres factores es la que determina el dinamismo tecnológico: los incentivos por sí solos, si no van acompañados de la creación de capacidades o instituciones (o viceversa), pueden resultar ineficaces o incluso contraproducentes. Este marco simplificado para analizar el proceso de desarrollo industrial aporta una visión útil de la experiencia reciente 181/. También permite poner de manifiesto interesantes implicaciones de política, a veces bastante diferentes de la ortodoxia "neoliberal" prevaleciente.

2. Diversidad de las experiencias nacionales

548. El comportamiento relativo de los países en desarrollo en materia industrial y tecnológica puede evaluarse de diversas maneras. En el cuadro III-2 se presentan varios indicadores del resultado obtenido en 29 países y territorios en desarrollo durante el período 1970-1988. Algunos de los indicadores se subdividen en dos períodos (1970-1980 y 1980-1988) para mostrar las repercusiones de la crisis de la deuda y los problemas de la relación de intercambio en algunos de los países de la muestra. Esos datos deben interpretarse con precaución para hacerse una idea válida de los resultados obtenidos últimamente, en parte porque no existe ninguna medida inequívoca del dinamismo y en parte porque hay que tener en cuenta los efectos de los choques del decenio de 1980 182/.

549. Considerando los niveles de industrialización, los cuatro países y territorios más adelantados del Asia oriental (Hong Kong, la República de Corea, Singapur y la Provincia china de Taiwán) son aquellos en los que la participación del sector manufacturero en el PIB es la más elevada (27 a 43%) seguidos de Turquía (también con un 27% del PIB). Esos cuatro países de Asia también lograron algunas de las tasas de crecimiento del sector manufacturero más altas durante el período 1970-1987 (entre el 8 y el 14% anual), aunque algunos de los nuevos países industriales del segundo nivel (Indonesia, Malasia, Tailandia) y Túnez también se sitúan en esa categoría. La complejidad del sector manufacturero, puesta de manifiesto por la parte que corresponde a la producción de bienes de capital y por su tasa de crecimiento, es también máxima en Asia oriental, pese a que Hong Kong se sitúa claramente por debajo de los otros países de la región, cerca de la Argentina y el Brasil. El capital utilizado por trabajador ha aumentado muy de prisa en Asia oriental y su nivel era bastante elevado en 1988, aunque la Argentina (cuya base industrial es la que lleva más tiempo establecida), el Brasil, Venezuela y Turquía también mostraban niveles elevados. El crecimiento de la

productividad ha sido siempre alto en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán (en el caso de Hong Kong, los datos son sólo para el decenio de 1980 y muestran un nivel elevado, mientras que Singapur, cuyos resultados fueron buenos en el decenio de 1980, sólo consiguió resultados mediocres en el decenio de 1970). El nivel de productividad de varios otros países asiáticos (Filipinas, la India, Malasia, el Pakistán, Tailandia y Turquía) mejoró apreciablemente en el decenio de 1980, mientras que tanto los países de América Latina como los países de Africa consiguieron unos resultados relativamente bajos en ambos períodos. En el decenio de 1980 la relación marginal capital-producto (RMCP) tendió a subir en la mayoría de los países como resultado del deterioro de la utilización de la capacidad (con la importante excepción de la India) y de la complejidad creciente de las actividades manufactureras (caso de la República de Corea y Singapur).

550. Las exportaciones de manufacturas, medidas por su participación en el mercado, ponen de manifiesto la fuerte posición competitiva de las economías más adelantadas de Asia oriental. Todos los demás países asiáticos también consiguieron elevar su participación en el mercado en el decenio de 1980, en contraste con la mayoría de los países de Africa y América Latina. Por último, en el cuadro III-2 se dan los datos sobre las patentes concedidas en el plano internacional. Esto es un indicador muy aproximado del dinamismo tecnológico, dado que es difícil juzgar el verdadero "valor" económico de las patentes, que la propensión a patentar puede variar según los países y que es posible que algunas patentes nacionales se hayan concedido de hecho a residentes extranjeros. No obstante, los datos (normalizados con arreglo a la población) refuerzan la impresión de dinamismo en las economías más adelantadas de Asia oriental. Algunos países latinoamericanos (Argentina y México) también muestran unos excelentes resultados en materia de patentes, que ponen de manifiesto una capacidad latente que no se traduce en un crecimiento industrial ni en un aumento de la competitividad (véase más adelante).

551. Como se ha señalado, es difícil dar una explicación completa del comportamiento reciente de la industria, debido a la influencia de factores macroeconómicos que se han examinado en el capítulo anterior. No obstante, conforme a muchos indicadores los países más adelantados de Asia oriental, y en menor medida los países de nueva industrialización de Asia, manifiestan más dinamismo que otros países en desarrollo. Este fenómeno ha formado la base empírica de la actual ortodoxia de la industrialización, es decir, el éxito industrial se basa en estructuras de incentivos neoliberales, que se manifiestan en los regímenes comerciales orientados hacia el exterior.

552. Según esta doctrina, esos regímenes favorecen no solamente la obtención de mejores resultados a la exportación (es decir, la explotación de la ventaja comparativa existente), sino también un mayor dinamismo tecnológico (la creación de nuevas ventajas competitivas). En otras palabras, una estructura neutra de incentivos estimula a las industrias competitivas a exportar. Pero todavía hace más: disminuye la RMCP al provocar una especialización eficiente, permite realizar economías de escala (en las industrias con gran densidad de capital), promueve una acumulación más rápida y más sana de conocimientos técnicos y capacidades tecnológicas, ofrece a los exportadores un canal de información adicional (y en gran parte gratuito) y, al reducir las limitaciones de divisas, permite un crecimiento más estable y una más fácil disponibilidad de equipo, insumos y tecnologías importados.

553. Esos argumentos tienen evidentemente una gran validez. Los incentivos tienen su importancia y la especialización en función de la ventaja comparativa reporta beneficios. La competencia internacional y los contactos con los mercados mundiales estimulan el dinamismo tecnológico, y una base de exportaciones diversificada favorece un desarrollo estable y a largo plazo. De los resultados de la industrialización se deduce una asociación amplia entre la orientación a la exportación, el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo industrial, aunque esa relación puede no mantenerse para todos los períodos ni para todos los grados de orientación a la exportación (algunos países orientados moderadamente al mercado interno obtienen mejores resultados que algunos orientados moderadamente al exterior) 183/. Las economías más avanzadas de Asia oriental son las que obtienen mejores resultados y son también los regímenes más orientados hacia el exterior, y los países de nueva industrialización parecen seguirles por el camino del crecimiento basado en la exportación 184/.

554. Ahora bien, las enseñanzas que cabe sacar de esto no son tan sencillas ni directas como lo pretende la actual ortodoxia. La orientación a la exportación no representa un conjunto de políticas uniforme ni tampoco entraña forzosamente las connotaciones neoliberales antes señaladas. Hay dos conjuntos principales de factores que hay que tener en cuenta en esta interpretación. El primero se refiere a las estructuras de incentivos en los mercados de productos, y el segundo al papel de la intervención en los mercados de factores de producción. Los dos se examinan aquí sucesivamente.

555. Una estructura neutra de incentivos entre los mercados interno y externo puede coexistir con unos regímenes comerciales neoliberales (protección baja y uniforme) o con una protección muy variable en favor de las actividades de sustitución de las importaciones. El éxito de la exportación puede basarse en una entrada inmediata en los mercados mundiales, o puede venir después de largos períodos de "aprendizaje" basado en el servicio a los mercados internos protegidos (sustitución de importaciones).

556. Las economías más avanzadas de Asia oriental muestran una considerable variedad de estrategias orientadas a la exportación. Hong Kong es el que más se acerca al modelo neoliberal, dado que ha seguido políticas de libre comercio desde el comienzo de su industrialización. En el otro extremo, la República de Corea practica un grado elevado de intervención selectiva (para identificar y favorecer a los "ganadores", especialmente en la industria pesada y en la industria de tecnología avanzada) y un alto nivel de protección, mantenido durante largos períodos en favor de las nuevas actividades, compensados por incentivos a la exportación, en combinación con una baja protección para las industrias ya establecidas 185/. Singapur pasó por un período inicial de sustitución de las importaciones, seguido de la aplicación de políticas comerciales liberales. La Provincia china de Taiwán se acercaba más a la República de Corea, con unos niveles de protección selectivos y a veces elevados; sin embargo, era menos intervencionista en lo que hace al fomento de la industria pesada.

557. Todas esas economías han obtenido buenos resultados y son competitivas, y sin embargo las estructuras industriales resultantes son muy diferentes. Hong Kong sigue estando especializado en los bienes de consumo ligeros, y recurre en gran parte a la tecnología y los insumos extranjeros; su estructura

industrial es poco profunda y no tiene mucha capacidad innovadora y por ello es vulnerable a la subida de los costos. Ha sobrevivido trasladando rápidamente sus actividades manufactureras al extranjero, sobre todo a China, dado que en Hong Kong no era posible la diversificación hacia actividades más complejas. En cambio, la República de Corea ha creado una base industrial diversificada, con toda una serie de industrias pesadas muy eficientes y de gran densidad tecnológica, un alto nivel de integración local y una capacidad local bien desarrollada de diseño e innovación. Los chaebol (grupos industriales diversificados) de la República de Corea invierten en el extranjero, principalmente en actividades complejas, para abastecer los mercados locales (sobre todo en países desarrollados de economía de mercado), mejorando al mismo tiempo la actividad en el plano nacional para hacer frente a las subidas de salarios. Singapur ha favorecido mucho más que Hong Kong a la industria pesada, interviniendo en la dirección de las corrientes de inversiones más que recurriendo a regímenes de protección, pero su gama de productos es limitada y su tecnología, que procede totalmente del extranjero, la aportan las empresas transnacionales que dominan el sector manufacturero 186/. La industria de la Provincia china de Taiwán tiene una estructura diversificada, pero es de escala más pequeña y con menos densidad de capital que la de la República de Corea: en la Provincia china de Taiwán la estrategia ha sido más paulatina y se ha orientado menos a las grandes inversiones en la industria pesada que en el caso de Corea. La Provincia china de Taiwán, como Hong Kong, ha desplazado a China sus empresas pequeñas y medianas de bajo nivel tecnológico, en lugar de aumentar la escala o la densidad de capital de sus propias empresas. La República de Corea es la que más se ha acercado a la estrategia japonesa y es indiscutible que esto sólo ha sido posible gracias a sus intervenciones masivas, dentro de un marco de orientación a la exportación 187/.

558. Aunque la orientación a la exportación es compatible con las intervenciones en las estructuras de incentivos, esas intervenciones difieren mucho de las que se practican en las economías orientadas al mercado interno. Las dos diferencias principales son la selectividad y las salvaguardias compensatorias. Las dos mayores economías de nueva industrialización de Asia oriental no ofrecían una protección generalizada, prolongada y aleatoria a todas las actividades industriales que se inician en sus mercados. Promovían unas pocas actividades nuevas en un momento dado, dejando a las actividades ya establecidas que funcionaran eficazmente en un régimen de libre comercio; la protección se orientaba al período de "aprendizaje" y obligaban a las empresas a introducirse lo antes posible en los mercados de exportación para recoger los beneficios competitivos que representa la exposición al mercado mundial; la estructura global de incentivos siempre favorecía a las exportaciones 188/. En cambio, en la mayor parte de las economías orientadas al mercado interno las industrias disfrutaban de una protección elevada, irregular y general, lo que suponía un desincentivo neto para la exportación y mantenía ciertas actividades independientemente de su eficiencia. Lo que era equivocado no era la intervención (y protección) en sí misma, sino las formas concretas de intervención que se utilizaban: las intervenciones orientadas a la exportación eran realmente selectivas, mientras que las que estaban orientadas al mercado interno eran en gran parte no selectivas y no llegaban a compensar los efectos de la protección. Además, en la esfera de la política macroeconómica, las grandes fluctuaciones de los tipos de cambio reales representaban otro desincentivo para las exportaciones. Considerando que

algunos de los países que adoptaron estrategias de desarrollo orientadas al mercado interno se caracterizaban por unas altas tasas de inflación, el tipo de cambio real era muchas veces demasiado alto y por ello resultaba prohibitivo para los exportadores 189/.

559. Malasia y Tailandia han venido siguiendo el ejemplo de la República de Corea. Ambos países han pasado de la primera a la segunda etapa de sustitución de las importaciones, reduciendo los incentivos otorgados a las industrias de bienes de consumo para obligarlas a competir y madurar, eligiendo al propio tiempo entre las industrias de tecnología avanzada y de alto valor añadido a las que tenían las mejores posibilidades de triunfar. La principal diferencia en su estrategia de industrialización consiste en que su estructura industrial se caracteriza apreciablemente por la presencia de industrias de montaje de aparatos electrónicos para la exportación.

560. La segunda reserva importante que puede hacerse a la teoría neoliberal sobre la orientación a la exportación se refiere a la función de las intervenciones del gobierno en los mercados de factores de producción. Se afirma que esas intervenciones son mínimas y no selectivas, pero esta interpretación no corresponde a la realidad. Cada uno de los gobiernos de los países más adelantados de Asia intervino de manera sostenida a fin de promover las capacidades e instituciones necesarias para crear el dinamismo tecnológico. Algunas de esas intervenciones eran no selectivas (funcionales); algunas eran muy selectivas y estaban encaminadas a promover el crecimiento de determinadas actividades, capacidades e incluso empresas.

561. Esto se pone de manifiesto en el cuadro III-3, para los países de la muestra, con referencia a los principales componentes del dinamismo tecnológico nacional antes identificados: capital humano o competencias técnicas, importaciones de tecnología y esfuerzo tecnológico nacional (la creación de instituciones no puede medirse, de modo que de momento no se tiene en cuenta). El cuadro III-3 muestra también la tasa de inversión en plantas y equipo en el sector manufacturero durante los decenios de 1970 y de 1980. Aunque esas inversiones obedecen en gran parte a factores macroeconómicos y exógenos que no están dentro del ámbito del presente informe, forman una de las condiciones necesarias para el crecimiento industrial 190/ (los datos que se dan tienen particular interés porque no se calculan en ninguna otra parte).

562. Los países más adelantados y los de nueva industrialización de Asia (República de Corea y Singapur), pero también Indonesia, Malasia, Turquía, la India y Tailandia, así como Egipto y Túnez, registraron (durante el período 1972-1988) los aumentos más elevados de las inversiones en equipo en el sector manufacturero, y utilizaron esas inversiones con diversa eficiencia. Lo que los datos no indican es el papel de la intervención oficial para encauzar esas inversiones. Con la excepción de Hong Kong, cada una de las economías más adelantadas del Asia oriental influyó en la asignación de recursos a la industria. Singapur dirigió las entradas de IED hacia actividades de alto nivel tecnológico y de mayor valor añadido. La Provincia china de Taiwán utilizó los aranceles para influir en las inversiones, y además el sector público intervino directamente en la industria pesada y ofreció diversos incentivos (como son las empresas conjuntas y los polígonos científicos) para atraer a la industria privada hacia las esferas de futura

Cuadro III-3

Inversión en tecnología y competencias técnicas

29 países y territorios en desarrollo, por regiones	Capital nacional total a/ 1980 = 100		Entradas de tecnología en porcentaje de la IIB b/			Recursos humanos 1987 o año más cercano disponible				Gastos en investigación y desarrollo (último año disponible)	
						Tasa de alfabe- tización en por- centaje	Matrícula en establecimientos docentes		Total en porcentaje del FNB		
			Segundo nivel en porcentaje del grupo de edad	Por 100.000 habitantes							
	1972	1988	IBC c/	IED d/	CT e/	1975-87	1975-87	1975-87	Ciencia y tecnología tercer nivel f/	Formación profesional segundo nivel	
Cote d'Ivoire	43	73	26.2	3.6	4.0	43	18	27	249	0.3	..
Egipto	26	184	62.0	14.6	6.4	44	69	167	1 833	0.2	0.039
Kenya	56	103	30.2	2.1	7.3	59	21	22	25	0.8	..
Nigeria	22	74	18.2	3.4	0.3	42	29	24	98	0.3	..
Túnez	28	133	28.4	5.6	3.0	51	40	126	1 225	..	..
República Unida de Tanzania	42	68	20.8	0.6	11.3	46	4	3	..	..	..
Zambia	78	87	42.3	7.1	8.2	76	17	18	38	0.5	..
Argentina	67	76	8.1	2.0	0.1	94	74	363	3 834	0.4	0.179
Brasil	35	100	8.7	3.5	0.1	78	38	160	1 092	0.4	0.268
Chile	96	88	21.5	3.8	0.9	91	70	538	1 062	0.5	0.211
Colombia	56	119	20.4	9.5	0.9	85	56	387	1 515	0.1	0.002
Costa Rica	49	92	20.9	6.9	3.4	93	41	312	981	0.3	0.000
Ecuador	29	101	26.3	2.8	4.6	80	56	636	2 624	0.5	..
Guatemala	55	64	18.1	8.1	2.4	46	20	..	430	0.6	..
México	61	111	21.0	3.5	0.1	90	53	453	1 051	0.6	0.173
Perú	54	78	17.3	0.2	1.7	82	65	563	297	0.2	..
Uruguay	69	74	13.2	0.4	1.0	95	73	379	1 359	0.2	..
Venezuela	38	96	22.6	0.6	0.1	85	54	558	304	0.3	..
Hong Kong	..	..	39.0	7.0	0.1	77	72	318	800	..	..
India	63	165	8.6	0.2	0.4	41	35	..	80	0.9	0.191
Indonesia	26	177	17.2	1.5	1.1	67	39	16	626	0.3	..
Malasia	33	167	34.9	9.0	0.8	70	59	85	122	..	..
Pakistán	80	165	20.4	1.3	2.4	26	18	28	51	0.4	0.327
Filipinas	62	71	29.3	1.5	1.1	83	64	770	..	0.1	0.023
República de Corea	21	239	25.7	0.9	0.1	88	89	765	1 970	2.3	1.543
Singapur	25	169	88.4	16.8	0.3	83	69	704	372	0.9	0.521
Provincia china de Taiwán	..	..	33.2	3.3	..	92	91	795	2 082	1.1	0.738
Tailandia	49	147	23.6	3.0	1.4	79	30	..	648	0.3	..
Turquía	44	156	25.0	0.8	0.5	74	46	222	1 402	0.7	0.532

(véanse fuente y notas en la página siguiente.)

(Fuente y notas del cuadro III-3)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la ONUDI, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, la OCDE y la UNESCO.

a/ Véase la nota a/ del gráfico III.1 para el cálculo del capital nacional.

b/ Inversión interna bruta.

c/ Importaciones de bienes de capital.

d/ Inversiones extranjeras directas.

e/ Donaciones a título de cooperación técnica.

f/ Estudiantes de tercer nivel en ciencias naturales, matemáticas e informática, ingeniería y transportes y comunicaciones.

competitividad. El mayor nivel de intervención se dio en la República de Corea, a través de sus programas de sustitución de las importaciones (con una aceleración en el decenio de 1970 en el marco del programa de industrias pesadas y químicas), la asignación del crédito por el sistema bancario controlado por el Estado, la promoción y subvención de determinadas empresas privadas para formar conglomerados gigantes (chaebol) que tomaran la dirección de ese esfuerzo en favor de la industria pesada, la dirección muy estricta de las actividades y de las exportaciones en el sector comercial y algunas inversiones públicas en el sector industrial (la famosa acería de Pohang). La estrategia de los chaebol no era manifiestamente la libre competencia en el sentido tradicional, dado que tanto la entrada en el mercado como el crecimiento estaban controlados por el Gobierno (aunque los gigantes se hacían entre ellos una competencia despiadada).

563. La producción nacional de bienes de capital tiene especial importancia para el dinamismo tecnológico por el papel central que desempeña la fabricación de maquinaria en la generación y difusión de tecnología. Sin embargo, hay el peligro de que el fomento de la fabricación local de equipo cree retrasos tecnológicos si los diseños y el funcionamiento no están a la altura de las normas mundiales. El correcto equilibrio entre la fabricación y la compra de bienes de capital es, pues, importante para el dinamismo y la competitividad industriales a largo plazo. Los países que más éxito han tenido, como es la República de Corea, han promovido de manera selectiva la fabricación local de equipo, al tiempo que importaban un volumen considerable de equipo extranjero para mantener la competitividad de sus exportaciones. Algunos países como la Argentina, el Brasil y la India han aplicado enérgicas políticas de sustitución de las importaciones en la esfera de los bienes de capital, lo que ha creado una amplia capacidad nacional de diseño y manufactura, aunque ha puesto en peligro la competitividad de las industrias utilizadoras. Otros países, como son la mayor parte de los países

del Africa al sur del Sáhara, fabrican localmente muy poco equipo y recurren en gran medida a los bienes de capital extranjeros. Sin embargo, su bajo nivel de competencias y de capacidad tecnológica (véase más adelante) han mermado su capacidad para utilizar de manera eficiente su masa de capital. Como se indicó en la sección I, la capacidad de importar de muchos países latinoamericanos y africanos ha sufrido las consecuencias de los últimos choques económicos, lo que probablemente ha provocado un deterioro no solamente de la masa de capital productivo sino también de su modernidad y calidad.

564. La acumulación de capital físico en el sector manufacturero no puede ser eficiente si no va acompañada de la creación de nuevas competencias técnicas, la importación de nuevas tecnologías y la realización de un esfuerzo tecnológico nacional. Las competencias técnicas que requiere la industrialización son muy diversas. Al nivel más bajo, la alfabetización contribuye a que la fuerza de trabajo sea productiva y es un importante factor de la productividad de la mano de obra en las industrias muy sencillas. La enseñanza secundaria, y en particular la formación profesional, van cobrando cada vez más importancia para las competencias básicas a medida que la industria se va haciendo más compleja. Las competencias de nivel terciario, en particular en las esferas de la ciencia y la ingeniería, son necesarias en todas las industrias, y esa necesidad es todavía mayor al crecer la complejidad de la industria.

565. Estos últimos años las economías más avanzadas de Asia oriental han hecho en general grandes inversiones para crear la base de conocimientos y competencias necesarios para el dinamismo tecnológico 191/, y esto es un ingrediente vital de su dinamismo. Sin embargo, hay que señalar tres puntos importantes. En primer lugar, otros países en desarrollo también han invertido considerablemente en el capital humano (en particular en América Latina, Filipinas, Egipto y Turquía). Dado que la interacción de los recursos humanos con los incentivos, las inversiones en activos fijos y el esfuerzo tecnológico es el motor del dinamismo tecnológico, la simple posesión de competencias técnicas es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito. Otros países con considerables recursos humanos pueden haberse visto perjudicados por unas estructuras de incentivos inapropiadas, un esfuerzo tecnológico insuficiente o deficiencias institucionales. Esto se ve muy claramente si se considera el caso de Europa oriental, donde hace tiempo que existen unas reservas considerables de capital humano y competencias técnicas. Sin embargo, unos incentivos inadecuados, combinados con debilidades institucionales y el aislamiento de las tecnologías mundiales, han tenido como consecuencia un comportamiento de la industria muy poco satisfactorio.

566. En segundo lugar, hay diferencias importantes entre las economías más adelantadas de Asia oriental. Las dos mayores economías cuentan con una base de competencias técnicas en general más sólida que las más pequeñas. En Hong Kong la situación no es satisfactoria en lo que se refiere a las competencias técnicas de alto nivel y en Singapur falla la formación profesional 192/. Esa diferencia refleja la evolución de las dos economías más importantes hacia actividades de alto nivel tecnológico, así como el hecho de que sus industrias bien establecidas requieren una importante aportación de competencias. Algunos otros países (como el Brasil y la India) cuentan con unas estructuras industriales todavía más complejas y pesadas, pero han creado

una base de competencias de nivel más bajo: el resultado es probablemente una disminución de la eficiencia. En tercer lugar, las cifras de matrícula en establecimientos docentes han de corregirse en función de las variaciones de las tasas de abandono de los estudios, la educación en el extranjero, la calidad de la capacitación y la adecuación del contenido de los planes de estudios, para ser totalmente comparables. Aunque eso no siempre es posible, es probable que las correcciones aumentarían la ventaja observada del Asia oriental 193/. Los datos también excluyen la capacitación que dan las empresas a su personal: en ese aspecto concreto es probable que la República de Corea (todas las empresas importantes tienen que invertir en capacitación el 5% de su cifra de ventas) esté a la cabeza de los países de la muestra.

567. El crecimiento de los recursos humanos para la industrialización, que ha sido una condición esencial para el éxito de las exportaciones, no se ha logrado con un sistema de incentivos neutro. Ha sido preciso intervenir fuertemente en el "mercado de la educación" para dar a la base de recursos humanos el nivel, calidad y orientación técnica necesarios. Este punto está todavía más claro si se tiene en cuenta la capacitación de los trabajadores en la empresa: las empresas tienden a invertir menos en esa capacitación cuando existe el riesgo de que los trabajadores se vayan a otras empresas, y por ello se necesita el apoyo del gobierno para que las inversiones sean suficientes. Las intervenciones en materia de recursos humanos han sido en parte funcionales, para crear competencias técnicas generales, y en parte selectivas, para crear las competencias que necesitan concretamente las actividades que promueve el gobierno. Los mercados de la educación no funcionan de manera eficiente, en particular en los países en desarrollo 194/, pero los economistas neoliberales (aunque puedan reconocer la necesidad de promover la educación) tienden a ignorar el papel crítico de esa intervención en el contexto de la política y experiencia industriales. Aunque el problema de los recursos humanos quizás no sea la limitación fundamental para la industrialización de algunos países (principalmente latinoamericanos), constituye un impedimento importante para el desarrollo industrial en otros países (sobre todo en el Africa al sur del Sáhara) 195/.

568. El esfuerzo tecnológico y las importaciones también son elementos esenciales del dinamismo tecnológico y, en gran parte, se complementan. Los países en desarrollo necesitan importar grandes cantidades de tecnología incorporada y no incorporada y también han de hacer esfuerzos considerables para absorberla y constituir su propia base tecnológica. Aunque las importaciones de tecnología en forma de bienes de capital son las más accesibles, en cambio requieren en el plano local mayores capacidades y esfuerzos para poderla utilizar con eficiencia. La mayor parte de las transferencias de tecnología compleja también necesitan transferencias de tecnología no incorporada, en forma de conocimientos técnicos, capacitación, patentes, etc., que pueden obtenerse a través de las IED, las licencias y otras formas de acuerdos contractuales. Los mercados internacionales de tecnología pueden ser fragmentados y oligopolísticos y puede ser necesaria una intervención oficial para reforzar la posición de los compradores de países en desarrollo en lo que se refiere a información y a capacidad de negociación. Sin embargo, esos mercados están bastante abiertos a todos los países en desarrollo con dos restricciones: en primer lugar, las empresas más avanzadas y orientadas a la exportación pueden tropezar con dificultades para adquirir en igualdad de condiciones la tecnología más moderna debido a la amenaza que

supone su competencia (el principal chaebol de la República de Corea tiene que desarrollar muchos de sus nuevos productos porque las empresas punta en el terreno tecnológico no están dispuestas a concederle licencias). En segundo lugar, la creación de algunas tecnologías nuevas es muy onerosa y por eso esas tecnologías están mucho más protegidas que otras tecnologías anteriores. También hay una tendencia creciente entre los principales innovadores a formar "alianzas estratégicas" con miras al desarrollo de nuevas tecnologías. Esas tendencias elevan el precio de la tecnología para las nuevas empresas, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo 196/.

569. Las diferentes formas de importación de tecnología tienen implicaciones diferentes para el desarrollo tecnológico. Las IED pueden ser un medio muy eficaz de transferir rápidamente los resultados de las innovaciones a medida que van surgiendo. Sin embargo, puede no ser tan eficaz cuando se trata de transferir la capacidad de innovación: por lo general las empresas transnacionales consideran que resulta económico centralizar las actividades de I + D en los países desarrollados que poseen una amplia base de competencias técnicas y vínculos establecidos con una infraestructura científica y tecnológica muy avanzada. Así, la creación de una capacidad nacional de innovación puede necesitar la promoción de las empresas locales y el establecimiento de restricciones selectivas sobre las entradas de IED. La experiencia muestra que, de hecho, los países con ambiciones tecnológicas han adoptado un criterio selectivo cuando se ha tratado de autorizar las IED en momentos críticos. La República de Corea es una vez más un buen ejemplo. De todas las economías de nueva industrialización es la que menos recurre a las IED, a pesar de su estructura industrial avanzada, y cubre sus necesidades tecnológicas no satisfechas con su propio e intenso esfuerzo tecnológico (véase más abajo) y la promoción de los chaebol, que son suficientemente grandes y diversificados para poder hacer frente al costo y a los riesgos que entrañan las actividades de alto nivel tecnológico. De hecho, la República de Corea ni siquiera figura entre los diez principales países receptores de IED, que son Singapur, China, Brasil, México, Hong Kong, Egipto, Tailandia, Malasia, Argentina y Colombia. En 1988 y 1989, las IED en esos países alcanzaron un promedio anual de 19.250 millones de dólares. De todos modos, en el decenio de 1980 las IED en la República de Corea han crecido de modo constante en valores absolutos y relativos (de 102 millones de dólares, o 0,15% del PIB, en 1981 hasta 758 millones de dólares, o el 0,41% del PIB, en 1989). Dado que la capacidad de la República de Corea está bien establecida en diferentes esferas, este aumento de las IED obedece a una suavización de las restricciones anteriores sobre las entradas de capitales extranjeros, lo que ayuda a estimular la competencia interior y a incrementar las inversiones brutas.

570. El recurso excesivo a las IED no es un obstáculo para el crecimiento industrial, sino que simplemente puede reducir el elemento tecnológico local de la industrialización. Por otra parte, limitarse a restringir las IED sin proporcionar incentivos o competencias técnicas para el desarrollo de las tecnologías locales puede resultar muy contraproducente y ser causa de ineficiencia y obsolescencia. Si esto se combina con restricciones impuestas a otras formas de entradas de tecnología y con una fuerte orientación al mercado interno, los costos pueden multiplicarse, como sucedió en la India en el decenio de 1970 197/.

571. En los países cuya industrialización ha sido efectiva, como la República de Corea, la importación de tecnología ha estado sujeta a intervenciones considerables por parte del gobierno. Tratándose de proyectos llave en mano, el gobierno ha insistido en que los técnicos locales participaran en todas las fases de diseño e ingeniería. En cuanto a la concesión de licencias, las empresas locales recibieron información y contaron con apoyo en las negociaciones. Se alentó la "ingeniería inversa" y las leyes de propiedad intelectual se aplicaron liberalmente, dándoles una interpretación laxa (por ejemplo en la Provincia china de Taiwán): en esto se seguía el modelo del Japón 198/ y durante algún tiempo esto ha caracterizado las estrategias de industrialización de Tailandia y Malasia. En Hong Kong y Singapur no hubo intervenciones en la transferencia de tecnología, aunque en el último caso (como se ha señalado) se orientó de manera muy clara la naturaleza y complejidad de las corrientes de IED.

572. En las dos últimas columnas del cuadro III-3 se indica la importancia de los esfuerzos de I + D. Las cifras totales de I + D comprenden la agricultura, la defensa, la construcción y otras actividades, pero no es posible obtener, para todos los países de la muestra y sobre una base comparable, datos sobre la I + D en el sector manufacturero. La mejor aproximación es el esfuerzo de I + D en el "sector productivo" (que incluye la agricultura); también se dan esos datos cuando se dispone de ellos. La República de Corea ocupa de lejos el primer lugar, lo que pone de manifiesto las necesidades y capacidades generadas por las anteriores políticas dirigidas a diversificar y ahondar la estructura industrial; en este país la mayor parte del esfuerzo de investigación y desarrollo procede de sus chaebol, que a su vez son resultado de una intervención muy selectiva. Luego viene la Provincia china de Taiwán, seguida de Turquía y Singapur. En el Brasil el esfuerzo de I + D ha bajado mucho desde los primeros años del decenio de 1980, probablemente debido a los problemas que crea la deuda, mientras que la Argentina, a pesar de los recursos humanos con que cuenta, invierte muy poco en investigaciones en el sector productivo.

573. Aunque no es posible dar datos cuantitativos, los países cuya industrialización ha tenido éxito han hecho inversiones considerables en la creación de instituciones de apoyo a la industria, especialmente para promover la actividad tecnológica y la comercialización de exportaciones, además de la labor que realizan las propias empresas. En cambio, en la mayoría de los países en desarrollo se realizan muy pocas actividades de I + D en las empresas productivas. Además, los resultados alcanzados por los laboratorios de I + D financiados con fondos públicos no han cumplido las esperanzas. Aun en los casos en que los resultados obtenidos en materia de innovación e investigación han sido considerables con relación a la asignación de recursos humanos y financieros, los productos y procesos mejorados no han dado lugar con frecuencia a la introducción de innovaciones en la industria.

574. Una de las causas de estos resultados insuficientes podría ser el hecho de que la investigación no se ha centrado debidamente en las verdaderas necesidades de los fabricantes nacionales. Para poner remedio a esta situación se podrían reorientar las actividades de I + D concentrándolas en esferas técnicas determinadas en consonancia con la demanda efectiva y futura. Entre las medidas que podrían adoptarse con tal fin cabe mencionar una mayor insistencia en la investigación de aplicación única, en vez de la de

regímenes aplicables a los derechos de propiedad intelectual que afectan a la oferta de tecnología, debe continuar siendo favorable en el futuro. Con ello resulta posible una rápida acumulación de tecnología para los países que están dispuestos a adoptar una política interna apropiada y eficaz. Por consiguiente, las nuevas propuestas encaminadas a establecer sistemas más estrictos de protección de los derechos de propiedad intelectual incidirán en la posibilidad de seguir la vía probada del desarrollo tecnológico basado en la ingeniería inversa, la adaptación y el mejoramiento de las innovaciones existentes, que están promoviendo los gobiernos de los países en desarrollo para impulsar el dinamismo tecnológico.

C. El entorno internacional de la transferencia de tecnología

578. A lo largo de los dos últimos decenios cambió considerablemente el entorno en el que se produce la transferencia de tecnología. Hubo grandes avances en el campo de la biotecnología, la tecnología de los materiales, la microelectrónica y otras disciplinas. El clima tecnológico mundial, caracterizado por una competencia cada vez mayor, ha obligado tanto a las empresas como a los poderes públicos a modificar sus políticas, hecho que probablemente influirá en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo durante el presente decenio. También afectará a los países en desarrollo la inclusión de aspectos del comercio relacionados con la tecnología en las negociaciones que han tenido lugar en distintos foros, la creación de diversas agrupaciones económicas y las transformaciones ocurridas en la Europa oriental. En el resto de este capítulo se abordarán las cuestiones que todos esos hechos plantean para los países en desarrollo.

1. Tecnologías, comercio y transferencia de tecnología

579. De todos los grandes avances tecnológicos de los últimos tiempos los que parecen tener consecuencias más hondas son los que se han producido en los campos de la biotecnología, las tecnologías de los materiales y la microelectrónica. La biotecnología moderna posee un potencial enorme que ya se está aprovechando para aplicaciones farmacéuticas y médicas y que se está empezando a explotar en la agricultura 200/. Se afirma que el desarrollo de esta rama en los países desarrollados de economía de mercado está relacionado con la decisión juiciosa de otorgar derechos de propiedad intelectual a los innovadores sobre las "formas de vida" obtenidas por métodos de ingeniería genética. Los enormes costos de las actividades de I + D en el campo de la biotecnología están llevando a una concentración cada vez mayor de tales actividades en las grandes compañías químicas y farmacéuticas. Todavía no se conoce muy bien lo que significan estos dos hechos desde el punto de vista de la generación y difusión de innovaciones en este campo y de su transferencia a los países en desarrollo. La necesidad de amortizar sus inversiones en investigación ha llevado a que las compañías biotecnológicas estén concentrando sus investigaciones en encontrar aplicaciones adaptadas a los mercados de mayor tamaño y más lucrativos, principalmente los de los países desarrollados de economía de mercado. Aunque la ingeniería genética no esté aún a su alcance, un número bastante grande de países en desarrollo quizás estén en condiciones de beneficiarse de las referidas aplicaciones adaptándolas a sus propias necesidades mediante la utilización de biotecnologías en el extremo menos complejo del espectro, por ejemplo para el cultivo de tejidos y la clonación. El acceso a la técnicas de ingeniería

genética durante el decenio de 1990 dependerá de que estos países dispongan de personal científico y técnico calificado y de que sean capaces de establecer lazos con los proveedores extranjeros para hacerse con las tecnologías básicas.

580. Con respecto a las tecnologías de los materiales, en informes anteriores de la UNCTAD se han puesto de manifiesto sus efectos negativos sobre el consumo en los países desarrollados de economía de mercado de materias primas cuya exportación interesa a los países en desarrollo 201/. No hay muchas razones para pensar que los factores tecnológicos y de otra índole que determinan la intensidad de la utilización de las materias primas vayan a influir menos durante el presente decenio 202/. Aunque el crecimiento económico, sobre todo en los países en desarrollo y los países de la Europa oriental, llegare a ser suficiente para contrarrestar esas tendencias y permitir un modesto aumento de la demanda de materiales, es muy poco probable que este aumento llegue a ser igual al alcanzado durante los decenios de 1950 y 1960. En consecuencia, las corrientes de tecnología hacia el sector minero y hacia las industrias manufactureras basadas en la utilización de materiales también serán pequeñas durante el decenio presente.

581. La industria moderna en los países desarrollados de economía de mercado ha conocido una honda transformación estructural, tecnológica y organizativa. Sus principales características son la creciente diversidad de los productos y los fuertes aumentos de la productividad y la creciente flexibilidad, como consecuencia del desarrollo y difusión de toda una serie de tecnologías de automatización. Algunos han afirmado que la propagación de estas tecnologías puede obligar a los países en desarrollo a perder su aliciente como emplazamientos de costos laborales bajos para montar en ellos actividades de producción, y llevar a una disminución de la ventaja comparativa global de los países en desarrollo, lo que a su vez conduce a un traslado de actividades de producción al Norte. Sin embargo, hasta el momento las estadísticas del comercio exterior no ponen de manifiesto ningún efecto negativo. Los países en desarrollo, a los que en 1970 les correspondía alrededor del 5% de las exportaciones mundiales de manufacturas, realizaron el 9% de esas exportaciones en 1980 y el 15% en 1987 203/. El comportamiento de la transferencia de tecnología tampoco confirma que haya habido un cambio en el emplazamiento de las actividades de producción. Por consiguiente, tiene que haber factores positivos compensadores que expliquen el mantenimiento de la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo. No se ha hecho ningún estudio empírico sistemático para explorar este aspecto, pero datos dispersos sacados de una serie de fuentes, entre ellas las investigaciones hechas por la propia secretaría de la UNCTAD, indicarían que las inversiones en equipo controlado por ordenador efectuadas por las empresas exportadoras de manufacturas de esos países serían una de las razones de que éstos hubieran podido seguir aumentando sus cuotas de mercado en los mercados internacionales a lo largo del decenio 204/. Por lo tanto, los datos de que se dispone permiten concluir que los efectos globales de las tecnologías informáticas sobre la competitividad y la transferencia de tecnología de los países en desarrollo no tienen por qué ser negativos durante el decenio de 1990. Sin embargo, existen grandes posibilidades de que los países en desarrollo tecnológicamente más avanzados se sitúen por delante de otros países en desarrollo cuyos niveles de educación y formación técnica no son suficientes para llevar a cabo las transformaciones necesarias. En el caso de

algunos países esta desventaja vendría a agregarse a otras limitaciones con que ya tropiezan para atraer inversiones tanto extranjeras como nacionales en plantas y equipos nuevos.

582. Una cuestión totalmente diferente es la que plantean los efectos de las nuevas tecnologías en los propios países desarrollados. El lento ritmo del ajuste estructural en muchos de estos países lleva a pensar que la difusión de las innovaciones tecnológicas en sus industrias no se está produciendo con rapidez suficiente. Costosas políticas proteccionistas han retrasado en estos países el traslado de recursos de las industrias en declive, con respecto a las cuales la ventaja comparativa ha pasado a los países en desarrollo, a industrias prometedoras en las cuales las nuevas tecnologías pueden producir los máximos efectos 205/.

2. Estrategias de las empresas y medidas de los gobiernos

583. Al hacerse cada vez más competitivo el entorno tecnológico mundial los dirigentes industriales y los poderes públicos se han visto obligados a introducir cambios en sus políticas, lo que probablemente afectará a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo durante este decenio.

584. Como consecuencia del aumento del número de empresas tecnológicamente eficientes y de la capacidad de los competidores para asimilar, reproducir y mejorar la tecnología, las empresas se han percatado cada vez más de la importancia de proteger sus activos tecnológicos. Como hicieron siempre, las empresas, para proteger su tecnología contra la imitación por las empresas competidoras, recurrieron a diversos procedimientos, entre ellos la protección de los derechos de propiedad intelectual (patentes, derechos de autor y marcas), el secreto de esos derechos de propiedad, el plazo de espera para introducir productos nuevos, las ventajas de la curva de aprendizaje y el acceso a activos complementarios sin los cuales no puede explotarse una tecnología. Aún recurriendo a todos esos expedientes, las empresas estadounidenses que se sintieron más amenazadas por la creciente competencia universal fueron las primeras en exigir una aplicación más rigurosa de la protección de los derechos de propiedad intelectual durante el decenio de 1980, tendencia que han imitado la CEE, el Japón y otros países industrializados. Han aumentado las sumas adjudicadas a los demandantes por los tribunales en concepto de daños y perjuicios y en los Estados Unidos desde 1988 es más fácil prohibir las importaciones de mercancías que supuestamente infringen aquellos derechos. La amenaza de represalias comerciales y otras presiones ejercidas en el curso de negociaciones bilaterales han empujado a un gran número de países en desarrollo a endurecer la legislación de protección de la propiedad intelectual. Un indicio del cambio de clima para las industrias que dependen de las patentes es la evolución apreciada en las sentencias dictadas por tribunales estadounidenses en causas por violación de patentes. Mientras que durante el decenio de 1970 los dos tercios de esas sentencias fueron desfavorables para el titular de la patente, en el decenio de 1980 el 70% de las sentencias le fueron favorables 206/. Por otra parte, en muchos países desarrollados de economía de mercado los tribunales han aplicado más y más criterios que eximen las prácticas restrictivas incluidas en acuerdos de licencia de la aplicación de la legislación sobre la competencia cuando esas prácticas tienen por origen una posición de dominio sobre el mercado conferida a las empresas por un derecho de propiedad intelectual.

587. El segundo factor, quizás el más importante, que ha impulsado a las empresas de los países desarrollados de economía de mercado a establecer vínculos entre ellas en el campo de la investigación y la innovación ha sido el deseo de esas empresas de proteger sus innovaciones contra las imitaciones. A pesar de la campaña para fortalecer la protección de los derechos de propiedad intelectual, investigaciones empíricas han demostrado que en la práctica esos derechos no ofrecen por sí solos una protección suficiente contra las imitaciones por los competidores, y los propios directivos de las empresas han prestado prácticamente poca atención a las patentes y los derechos de autor como único medio de protegerse contra los imitadores. Prueba de esto son el estancamiento del número de patentes aprobadas y registradas internacionalmente en los últimos años 209/ y el crecimiento relativamente más lento de las licencias de tecnologías en comparación con otras modalidades de transferencia 210/. La experiencia ha demostrado, sobre todo en el caso de las empresas británicas y estadounidenses, que la capacidad para crear innovaciones no garantiza por sí sola que las empresas puedan obtener los máximos beneficios de su explotación y que a menudo son más esenciales activos complementarios tales como un sistema de fabricación, un sistema de comercialización, un servicio posventa u otros medios bien desarrollados. Los competidores que estén mejor dotados de esos activos también estarán en mejor posición para obtener el máximo beneficio de la innovación que la empresa que la creó. Por consiguiente, una razón importante de la tendencia observada a cooperar en el desarrollo de innovaciones es la necesidad que han sentido las empresas de conjugar la capacidad I + D con otros tipos de activos de los que carecen para proteger los rendimientos de una tecnología nueva y maximizar las ganancias que les producirá su explotación. Complementariedades semejantes explican también la creciente colaboración de las empresas con los organismos públicos, las universidades y los institutos de investigación.

588. Entre los sectores de gran densidad de I + D, la biotecnología ha sido aquél en el que la tendencia a la colaboración ha sido más evidente. La conclusión de alianzas estratégicas para el desarrollo de la biotecnología es un ejemplo de la interacción de los factores mencionados más arriba. La gran densidad de I + D y el carácter interdisciplinario y multisectorial de las aplicaciones biotecnológicas han forjado la colaboración entre empresas para el desarrollo de esas aplicaciones, en tanto que las estrechas relaciones entre la investigación fundamental y la investigación aplicada en ingeniería genética han promovido la colaboración entre el sector privado y el sector público. Por lo que respecta a las aplicaciones agrícolas de la biotecnología, estos acontecimientos, combinados con el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual en relación con las materias vivas, están llevando a la privatización de conocimientos antes desconocidos en esta esfera.

589. Los cambios que se han producido en las políticas en materia de competencia también han contribuido a intensificar la colaboración entre empresas. Se ha liberalizado la aplicación de la legislación en materia de fusiones, colaboración entre empresas para actividades de I + D y prácticas restrictivas incluidas en contratos de concesión de licencias. La ley de 1984 sobre cooperación nacional en el campo de la investigación (National Cooperative Research Act), por la que se concedió en los Estados Unidos un régimen antimonopolístico preferente a tales acuerdos de cooperación,

y el reglamento 418/85, promulgado en virtud de la sección 3 del artículo 85 del Tratado de la CEE, que ha aplicado la "exención por categorías" de la legislación antimonopolios a la realización de actividades de I + D y la explotación en común de los resultados, son ejemplos de esa legislación 211/. Además, los poderes públicos han adoptado medidas para prestar un apoyo activo a los esfuerzos de innovación. Entre esas medidas cabe destacar las siguientes: patrocinio por los gobiernos de la investigación aplicada; concesión de incentivos fiscales o de otra índole para las actividades de I + D; subvenciones y préstamos blandos para el establecimiento de nuevas industrias; y políticas en materia de compras del sector público 212/. Otras medidas adoptadas por los gobiernos de estos países han tendido a potenciar la ventaja tecnológica de las empresas nacional reestructurando el marco jurídico por el que se rige la competencia entre ellas.

590. Uno de los temores que se han expresado es que los hechos descritos en esta sección hagan aumentar el costo y entorpezcan el acceso de los países en desarrollo a las tecnologías de importación en los años venideros. Se espera una protección más severa de los derechos de propiedad intelectual y un mayor secreto de las innovaciones con objeto de que los proveedores de tecnología puedan extraer mayores rentas económicas de sus innovaciones. Las entrevistas efectuadas por cuenta de la secretaría de la UNCTAD permiten pensar que los derechos de patente, conocimientos técnicos no patentados y otras formas de propiedad intelectual van a aumentar. Por consiguiente, los países en desarrollo tendrán posiblemente que pagar durante el decenio de 1990 derechos más altos en las industrias que utilizan un gran número de patentes.

591. En segundo lugar, la liberalización de las normas sobre la competencia con respecto a la colaboración en el campo de las innovaciones entre las empresas reducirá las restricciones aplicadas a los cárteles y las prácticas monopolísticas. Aunque esa colaboración no diera lugar a un aumento de las prácticas contrarias a la libre competencia, es de suponer que habrá una tendencia creciente a dar preferencia a la transferencia de tecnologías dentro del grupo de empresas colaboradoras frente a las demás empresas. Como los países en desarrollo carecen de la capacidad de investigación y otros activos necesarios para poder participar en esa colaboración, su acceso a la tecnología podría verse recortado al ir cobrando más importancia tales acuerdos. La igualdad de acceso a la investigación básica puede verse comprometida como consecuencia de las crecientes vinculaciones entre empresas privadas y laboratorios de investigación del sector público. Corresponden a esta tendencia los intentos de restringir el acceso de los investigadores extranjeros a esferas estratégicas de la investigación básica, tales como la superconductividad, o el creciente carácter secreto de la investigación llevada a cabo en instituciones públicas, pero financiada por empresas privadas. Esta es una prolongación del "restriccionalismo tecnológico" que se está presenciando en el comercio en forma de restricciones impuestas a las exportaciones de productos o procesos que se consideran de importancia estratégica.

592. En tercer lugar, hay factores relacionados con la tecnología que también pueden tender a limitar el campo de acción de nuevas empresas en esa colaboración. Además, puede darse una mayor incidencia de casos de prácticas contrarias a la competencia. El nuevo sistema de adopción de reglas y normas

que está surgiendo actualmente en las nuevas industrias puede ser una fuente de prácticas anticompetitivas seguidas por empresas oligopolísticas. A medida que se desarrolla y madura una tecnología, esas reglas y normas son establecidas de facto por los proveedores dominantes o de jure por organizaciones nacionales e internacionales, o por una combinación de ambos. Las redes de logiciales informáticos y telecomunicaciones son dos esferas en las que las reglas y normas pueden crear barreras a la entrada de países en desarrollo y de otros países que no participen en la creación de esas redes. No está claro cómo pueden modificarse esas redes de telecomunicaciones, una vez creadas. El papel creciente que desempeñan estas redes en las transacciones comerciales y otros servicios de importancia para los países en desarrollo exige que las normas que se van estableciendo tengan en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. Es necesario divulgar informaciones sobre las consecuencias de estas redes para la adopción de decisiones más eficaces por parte de los países en desarrollo, y analizar esas consecuencias.

3. La tecnología y las negociaciones comerciales

593. Las políticas en materia de tecnología han dado o pueden dar lugar a conflictos causantes de una erosión del sistema multilateral de comercio incorporado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Esos conflictos han surgido o pueden surgir tanto entre países desarrollados como entre países desarrollados y países en desarrollo, pero el poder de negociación de los países en desarrollo es, por supuesto, menor. Además, como los países en desarrollo no producen tecnología, el comercio es un medio de obtenerla. Este es el contexto en el que los países en desarrollo tratan de conseguir que sus exportaciones accedan en condiciones más liberales y seguras a los mercados de los países desarrollados. También explica su preocupación por la posibilidad de que cualquier decisión pueda poner en entredicho el principio de la aplicación de un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Aparte de la cuestión primordial del acceso a los mercados, continuamente se discuten una serie de cuestiones que guardan una relación particularmente estrecha con las perspectivas de la transferencia de tecnología y el desarrollo tecnológico de los países en desarrollo.

594. Un hecho que guarda una relación muy directa con la tecnología es la campaña dirigida a establecer normas internacionales uniformes y reforzadas para la protección de los derechos de propiedad intelectual 213/. Las razones económicas por las que se exige una mayor protección es que se piensa que los efectos beneficiosos que para el crecimiento y la productividad se derivarían de fomentar las inversiones mundiales en I + D compensarían sobradamente la difusión más lenta de las innovaciones resultantes, lentitud que a su vez tendría por causa el mayor costo de la tecnología para los usuarios. Los defensores de las reformas han tratado de inclinar en favor de los titulares de las innovaciones el equilibrio que ha existido hasta ahora entre los que se encargan de promover las innovaciones y los que se ocupan de organizar su adecuada difusión. Su petición de que la protección sea la misma en todos los países y para todas las tecnologías supondría discriminar contra los usuarios de tecnología tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Sin embargo, cualquier país desarrollado puede recuperar las pérdidas que pueda tener con los usuarios de su tecnología en una determinada actividad sacando beneficios elevados de otras actividades en

las que sus empresas gozan de una ventaja tecnológica. Pocos países en desarrollo pueden hacer lo mismo. En consecuencia, al final saldrán perdiendo por tener que pagar los costos más altos de la tecnología en las industrias objeto de protección, sobre todo porque los beneficios de desarrollar tecnologías no los cosecharán hasta el momento, más lejano, en que sus empresas sean capaces de producir innovaciones patentables. Un planteamiento más flexible permitiría a los distintos países establecer el grado de protección en función de la capacidad tecnológica de sus industrias conforme al principio del trato nacional (véase el recuadro III-1). Esto evitaría toda discriminación contra los usuarios netos de tecnología, que en su mayoría son países en desarrollo.

595. Aunque una mayor protección de la propiedad intelectual puede ser una condición necesaria para la transferencia de tecnología, los países en desarrollo han afirmado que no es condición suficiente, e insisten en que, en la práctica, la mayoría de las patentes registradas en los países en desarrollo no han llegado a explotarse (en el sentido de que no han dado lugar a la creación de una capacidad de producción interior). Por consiguiente, es improbable que un fortalecimiento indiscriminado de la protección de la propiedad intelectual fomente el aumento de la difusión y transferencia de tecnología a la mayoría de los países en desarrollo durante el decenio, sobre todo en vista de las limitaciones macroeconómicas a que se ha aludido antes en este capítulo. Por el contrario, lo que sí haría sería elevar el costo de los productos importados amparados por esa protección de los derechos de propiedad intelectual.

596. La liberalización del comercio mundial de servicios, en principio, puede beneficiar a todos los países, incluso a los países en desarrollo. Puede acelerar el desarrollo tecnológico de los países en desarrollo en los años venideros porque hará que aumente la eficiencia en los sectores esenciales, mejorará el acceso a las tecnologías importadas y proporcionará estímulo a las exportaciones. El que esto ocurra efectivamente dependerá de que la liberalización del comercio de servicios mediante el intercambio negociado de concesiones tenga debidamente en cuenta las asimetrías fundamentales entre los países desarrollados y los países en desarrollo en lo que se refiere a la capacidad actual de sus respectivos sectores de los servicios, sobre todo en ramas esenciales tales como los servicios de consultoría, ingeniería y diseño, las telecomunicaciones, los transportes, los servicios profesionales y los servicios a las empresas, en las cuales la dimensión tecnológica es fundamentalísima. La liberalización del comercio, que obligaría a los países en desarrollo a respetar escrupulosamente los principios del trato nacional, el acceso a los mercados y el derecho de establecimiento, les impediría tomar medidas para impulsar el dinamismo tecnológico de sus empresas locales de servicios. Por consiguiente, se ha acogido como un signo positivo el hecho de que se haya reconocido que la participación de tales países en el comercio mundial de servicios deberá conseguirse fortaleciendo sus sectores nacionales de servicios y que el acceso negociado a sus mercados en virtud de las listas de concesiones que se acuerden deberá hacerse teniendo debidamente en cuenta los objetivos de la política económica nacional y el grado de desarrollo de cada país. Lo que esto pueda significar para cada sector y para cada país variará según el nivel de las capacidades existentes. Como ejemplo, la aplicación matizada del principio del trato nacional a los servicios de consultoría, ingeniería y diseño podría comprender la adopción de medidas para

Recuadro III-1

OPCIONES DE POLITICA EN RELACION CON LA PROTECCION
DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Por lo que respecta a las negociaciones sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIP) hay que destacar varios principios básicos. El más fundamental es que, si los países en desarrollo no pueden ignorar la necesidad de los países desarrollados de reprimir la falsificación en su propio mercado (así como en los de terceros países), los países desarrollados no pueden ignorar la necesidad de los países en desarrollo de vincular el ofrecimiento de la protección de la propiedad intelectual en sus mercados a las propias necesidades de desarrollo. Ese enfoque está de acuerdo con el que se adoptó en la Conferencia Diplomática de París, en 1971, que salvó a los convenios internacionales sobre derechos de autor, y es compatible con el principio de no reciprocidad incluido en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por medio del párrafo 5 de la cláusula de habilitación aprobada en 1979.

En la medida en que el intento de establecer normas ignora las necesidades legítimas de los países en desarrollo de recibir un trato diferenciado y más favorable y deja a un lado el elemento de consenso que ha caracterizado hasta el momento la formulación de normas internacionales sobre la propiedad intelectual, puede muy bien ocasionar perturbaciones en un sistema que ha sobrevivido un siglo debido a su flexibilidad y su capacidad de adaptación a las necesidades de países de niveles de desarrollo diferentes. Del mismo modo, los esfuerzos por llegar a una avenencia de buena fe en que se ponga en relación la "protección adecuada y efectiva" con la situación y las capacidades económicas podría terminar por hacer más firme la adhesión de los países en desarrollo a los principios básicos de los convenios sobre propiedad intelectual, como sucedió después de que se introdujera el principio del trato diferenciado y más favorable en el Convenio de Berna y en la Convención Universal sobre Derecho de Autor de 1971.

Puede suponerse que todos los países necesitan establecer excepciones fundadas en el interés público a las normas básicas que rigen las patentes y otras modalidades de la protección de la propiedad intelectual, así como que todos los países imponen inmunidades y excepciones en relación con las obras que pueden ser objeto de derechos de autor, además de las excepciones generales relativas al uso leal. A ese respecto, podría facilitar las cosas la formulación de un principio básico que vinculara las normas generales que garantizan niveles de protección "adecuados y efectivos" (pero no máximos) a una disposición que reconociera expresamente las necesidades especiales de los países en desarrollo en lugar de enunciar una lista interminable de excepciones concretas. Por ejemplo, en el párrafo 5 del artículo 14 del Código

de Subvenciones se dice que un país en desarrollo "procurará asumir un compromiso de reducir o suprimir subvenciones a la exportación cuando la utilización de tales subvenciones no sea compatible con sus necesidades en materia de competencia y de desarrollo".

Si las negociaciones sobre los TRIP se llevan a feliz término, los países en desarrollo se verán ante la necesidad de elaborar sistemas de protección de la propiedad intelectual que respondan, por un lado, a las exigencias internacionales y, por otro, a sus propios objetivos de desarrollo. Se trata de una tarea difícil porque la mayoría de estos países no han alcanzado todavía niveles de desarrollo tecnológico que les permitan obtener todos los beneficios que pueden ofrecer esos sistemas en el futuro inmediato. No obstante, a medida que sus economías se desarrollan y que se establezca una infraestructura científica y tecnológica, los beneficios serán mayores.

No es probable que el refuerzo y la ampliación de la protección de la propiedad intelectual en los países en desarrollo creen por sí mismos condiciones más favorables para el desarrollo tecnológico. Tampoco fomentarán necesariamente las inversiones extranjeras directas y la transferencia de tecnología. Hay que considerar a la protección jurídica sólo como un elemento de un conjunto más amplio de factores que conducen a la innovación: son mucho más importantes el entorno macroeconómico general, la tasa de inversiones y la disponibilidad de personal calificado. A ese respecto, un defecto grave de las negociaciones actuales es que se concentran demasiado en los aspectos estáticos de los derechos de propiedad intelectual. Los aspectos dinámicos, y especialmente los relacionados con la transferencia y la difusión de tecnología, están casi ausentes de las deliberaciones. Un nuevo marco no debe negar a los países en desarrollo la posibilidad de recurrir a las prácticas, utilizadas en el pasado por los actuales países desarrollados en su propio desarrollo tecnológico, para aproximarse al nivel de estos países.

Fuente: Véase Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1991, parte III, cap. III.

animar a las compañías extranjeras a que utilicen al máximo el equipo fabricado en el país y los conocimientos de los ingenieros y técnicos locales y formen a personal local 214/. Como se ha dicho en la sección B, la contribución de tales medidas al dinamismo tecnológico y a la competitividad dependerá también de la eficacia con que se apliquen.

597. Los intentos de limitar la adopción de medidas en materia de inversiones -esto es, la fijación por la administración de un país de ciertas condiciones para aprobar las inversiones extranjeras- plantea cuestiones similares a las examinadas más arriba. Según una tesis, las disciplinas que se establecieran deberían serlo con carácter general, en particular por lo que hace a las

prescripciones en materia de contenido nacional y en materia de exportaciones, basándose en que tales medidas distorsionan el comercio internacional. Según una versión más extrema de esta posición, se restringirían incluso las medidas en materia de inversiones, por ejemplo las prescripciones relativas a las empresas conjuntas, que no tienen un efecto claro de distorsión del comercio, con el argumento de que limitan el flujo internacional de las inversiones. Según los defensores de la tesis contraria, los países en desarrollo tendrían libertad para utilizar las medidas que consideren necesarias con objeto de garantizar que la inversión extranjera directa produzca los máximos efectos sobre el desarrollo, especialmente el tecnológico, y de reprimir las prácticas contrarias a la libre competencia que pudieran emplear los inversores extranjeros. No dar esta libertad a los países en desarrollo afectaría probablemente a los pocos de entre ellos que han conseguido y seguirán consiguiendo atraer con sumo éxito inversiones extranjeras.

598. Aunque los posibles acuerdos internacionales sobre los tres tipos de reformas relacionadas con la tecnología no encierran un riesgo grave de limitar seriamente el acceso a la tecnología ni de incrementar su costo cuando se consideran esas reformas una por una (excepto en el caso de los derechos de propiedad intelectual), la situación cambia cuando se toman en consideración los efectos globales de los tres tipos de reformas sobre los países en desarrollo. Consideradas en bloque, la imposición uniforme de normas más severas de protección de los derechos de propiedad intelectual, la imposición de restricciones a las prescripciones que pueden exigir los países en materia de inversiones y (posiblemente) la liberalización de los sectores de los servicios de los países en desarrollo antes de que lleguen a ser competitivos podrían afectar a las perspectivas del desarrollo económico y tecnológico de los países en desarrollo al reducir considerablemente el abanico de políticas que éstos podrán aplicar para fomentar el dinamismo de sus sectores industrial y de los servicios. Por lo que hace sobre todo a los derechos de propiedad intelectual y a las prescripciones en materia de inversiones, las bazas que tendrían en sus manos los gobiernos de los países en desarrollo en el momento de negociar acuerdos de inversiones extranjeras y de licencias de tecnología serían muchas menos. En cambio, todos los países, en particular los países en desarrollo, podrían beneficiarse de una mayor armonización de las reglas y normas relativas a las redes de información relacionadas con el comercio, así como de las condiciones de acceso a estas redes. En la actualidad, la mayoría de estas redes son de propiedad privada y son administradas por particulares. Como tales, tienden a ser diferentes por lo que respecta al diseño, el modo de funcionamiento, el equipo y el logicial informáticos, así como a las condiciones de acceso a las mismas. Estas diferencias pueden actuar de obstáculos sistémicos a la entrada de nuevas empresas, especialmente de países en desarrollo. El establecimiento de directrices internacionales en esta materia podría potenciar las oportunidades que se brindan a los países en desarrollo para integrarse rápidamente al sistema internacional de comercio.

D. La tecnología y el desarrollo sostenible

599. Uno de los problemas más difíciles que la comunidad mundial debe afrontar en el decenio de 1990 es cómo elaborar y poner en práctica una estrategia de desarrollo sostenible. La tecnología tiene un papel estratégico que desempeñar en la determinación de esa estrategia. Si el producto total mundial se duplica, triplica o cuadruplica mediante la aplicación de las

tecnologías que actualmente prevalecen en la producción de energía, el transporte, el sector manufacturero, la agricultura y otros sectores, las generaciones futuras pueden experimentar un marcado deterioro del clima, la salud y la productividad. Así pues, la tecnología es, al mismo tiempo, una fuente de daños al ecosistema y una solución potencial del conflicto aparente entre una mayor prosperidad material para todos y la mejora de la calidad del medio ambiente.

600. Hoy en día, con algunas revoluciones tecnológicas en curso y otras que apenas están emergiendo, el entorno parece especialmente propicio para las innovaciones. Si las metas ambientales se incorporan en esas innovaciones, la transición a un futuro sostenible será más rápida, el costo será menor y los efectos más duraderos. Las perspectivas de progresos en esferas tales como las fuentes renovables de energía, los transportes colectivos, los nuevos materiales, el reciclado, las tecnologías de información y la biotecnología, ofrecen posibilidades técnicas inmejorables de mejoramiento del medio ambiente, que deben aprovecharse. Hasta ahora la mayoría de las tecnologías ambientales se han desarrollado para responder a la aparición de problemas ecológicos y han tenido que adaptarse a posteriori a los sistemas existentes. Huelga decir que la prevención del deterioro ambiental, cuando es factible, suele ser más eficaz y menos costosa. Por consiguiente, el desafío que se plantea no consistirá solamente en fomentar esas innovaciones, sino también en velar por que las consideraciones ambientales se incorporen en una etapa temprana del desarrollo de esas innovaciones.

601. Por otra parte, con las tecnologías existentes se podrían introducir mejoras considerables para reducir las emisiones de contaminantes, el derroche de recursos y la perturbación de los hábitat naturales. En las publicaciones abundan los ejemplos relativos a la agricultura, la utilización de energía y el consumo de materiales 215/. Si hoy no se están aplicando, desarrollando y transfiriendo en escala suficientemente amplia para frenar la degradación ambiental unas tecnologías inocuas para el medio ambiente, ello se debe a que los encargados de adoptar decisiones no advierten o no perciben los costos y los beneficios derivados de muchas decisiones sobre producción que afectan al medio ambiente. Para poner remedio a esta situación, los expertos han identificado diversas medidas de política para poner de manifiesto esos costos y beneficios y alentar a las empresas y otros agentes económicos a aplicar tecnologías limpias que ayuden a conservar los recursos naturales. También contribuyen a esa situación la falta de información, las limitaciones financieras o una política oficial desfasada.

602. El carácter cada vez más universal de los problemas ambientales contemporáneos hace que los gobiernos tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados estén interesados en establecer el marco necesario para promover esas tecnologías. Sin embargo, si se quiere no solamente convencer al resto del mundo, sino también garantizar una utilización equitativa de los recursos existentes por todos los ciudadanos de la comunidad mundial, incumbe a los países desarrollados de economía de mercado mostrar el camino demostrando que es posible aplicar los conocimientos modernos al mejoramiento continuo de sus niveles de vida sin aferrarse a unos estilos de vida anticuados que van asociados a la utilización de tecnologías de producción y consumo destructivas, que son las que dominan actualmente. Por otra parte,

estos países, al poseer las capacidades tecnológicas y los medios financieros necesarios, están en condiciones de llevar al mundo por el camino de un desarrollo tecnológico sostenible y deben asumir esta responsabilidad.

603. El fomento del empleo de una tecnología ecológicamente idónea en los países en desarrollo plantea varias cuestiones. En primer lugar, las condiciones para transferir, aplicar y desarrollar con éxito esa tecnología en los países en desarrollo son en definitiva las mismas que para la tecnología en general. Cuanto mayor es la base de conocimientos y capacidades con que cuenta un país, mayor es también la capacidad de sus empresas para elegir, utilizar con eficacia, adaptar y modificar la tecnología importada, inclusive el componente equipo de tecnologías más inocuas para el medio ambiente. Las preocupaciones ambientales aportan nuevos argumentos en favor de promover el desarrollo de recursos humanos y, más en general, el dinamismo tecnológico de los países en desarrollo. Si se quiere difundir con más rapidez nuevas tecnologías ecológicamente idóneas es absolutamente indispensable que se acelere la baja tasa actual de inversión con relación al capital nacional existente en muchos países en desarrollo, especialmente en Africa y Asia.

604. En segundo lugar, las preocupaciones ambientales no disfrutan de la misma prioridad en los países en desarrollo que en los desarrollados, y además se enfocan de modo distinto. Acosados por las necesidades inmediatamente apremiantes de sus jóvenes poblaciones en rápido crecimiento, por la inestabilidad financiera y las turbulencias sociopolíticas, los planificadores y dirigentes de los países en desarrollo suelen tener unas perspectivas relativamente cortas, que comprensiblemente tienden a concentrar su atención en aquellos problemas ambientales que tienen consecuencias inmediatas para la salud y el nivel de vida de sus ciudadanos. Así pues, lo primero que necesitan es disponer de recursos para financiar la inversión en tecnologías que permitan un desarrollo de la economía nacional ecológicamente idóneo.

605. Un tercer aspecto, que guarda relación con los anteriores, es que los países en desarrollo tendrán que obtener los recursos que necesitan en condiciones muy favorables, con el fin de poder sufragar el costo añadido de importar tecnología ecológicamente idónea y de desarrollar la capacidad de evaluar las repercusiones ambientales de esta tecnología y tomar las oportunas decisiones al respecto. En particular, es esencial incrementar la financiación en condiciones de favor, tal como permite hacerlo el Servicio Mundial para el Medio Ambiente, recientemente creado, para que los países en desarrollo puedan destinar recursos a los problemas más universales como el agotamiento de la capa de ozono, el recalentamiento de la Tierra, la pérdida de diversidad biológica y la contaminación de las aguas internacionales. Podría prestarse especial atención a la financiación de planes e incentivos (descuentos impositivos, exenciones fiscales, etc.) destinados a las tecnologías ecológicamente idóneas por cuanto el aumento de la demanda creado por esa utilización proporcionará incentivos para el ulterior desarrollo de tales tecnologías. Ahora bien, con la fragilidad y vulnerabilidad de las economías y de los sistemas ecológicos de los países en desarrollo a estos problemas, por muy remotos que parezcan frente a las preocupaciones más apremiantes, resultaría irresponsable esperar que el mundo industrializado por sí solo se encargara de afrontarlos. La asistencia de los países desarrollados sólo puede dar resultados si existe en los países en desarrollo la voluntad de encontrar soluciones.

606. En cuarto lugar, como ya se ha indicado, si bien se dispone de tecnologías limpias que son en general de dominio público, la información a ese respecto no es accesible a todos. Muy a menudo, esas tecnologías son también muy eficientes y, por consiguiente, no son necesariamente más costosas. Con miras a ayudar a los países en desarrollo y a otros países en lo tocante a la adopción de decisiones, se necesitan mecanismos más eficaces (incluido un registro internacional) para la difusión de información sobre tecnologías ecológicamente idóneas existentes y sobre los riesgos que suponen para el medio ambiente tecnologías que actualmente se encuentran en el mercado internacional, incluida información sobre costos comparativos, productividad, etc. También aumentaría la transparencia en este campo si se incluyeran datos sobre el "comportamiento ambiental" en la información que los productores deben comunicar, como ya ocurre en muchos países en lo relativo al consumo de energía, el valor nutricional, el precio unitario, etc.

607. En quinto lugar, es difícil evaluar la medida, si la hay, en que la protección de los derechos de propiedad intelectual impide o impedirá que los países en desarrollo dispongan de tecnologías ecológicamente idóneas. Cuando los conocimientos técnicos de procesos o productos están patentados, es fundamental contar con una protección adecuada si se desea conseguir la cooperación del titular de la patente para utilizar de modo eficaz la tecnología. Sin embargo, dada la creciente comunidad de intereses que existe en lo que toca a la protección del medio ambiente mundial, es importante que se elaboren unos principios, como el régimen de licencias obligatorias, que se apliquen a esas tecnologías en el futuro a fin de garantizar que su precio represente un incentivo para quienes las generen y para los usuarios.

608. En sexto lugar, la especificidad de la situación ambiental de cada país en desarrollo, junto con sus escasas capacidades de I + D, refuerza la necesidad de canalizar un mayor volumen de I + D hacia sus problemas tecnológicos. No obstante, la tendencia hacia una mayor participación del sector privado en la I + D (especialmente en esferas de importancia para los países en desarrollo, como la biotecnología agrícola) puede tener el efecto contrario, además de plantear problemas de acceso. Los rendimientos de la I + D que es importante para los países en desarrollo son con frecuencia demasiado reducidos para justificar tales inversiones por parte de grandes empresas, mientras que las empresas más pequeñas no se lo pueden permitir. Al abordar el problema de lo insuficiente de la labor de I + D en relación con las preocupaciones ambientales de los países en desarrollo podría preverse el establecimiento de incentivos oficiales para las empresas privadas y nuevos mecanismos para lograr una participación significativa de los países en desarrollo en las redes de investigación que se están constituyendo en los países desarrollados.

609. Por último, conviene reiterar que un rápido cambio tecnológico sigue siendo el medio esencial para conciliar el desarrollo económico con un medio ambiente soportable. Para lograr este objetivo debe establecerse una verdadera asociación entre los países en desarrollo y los países desarrollados. Para ello se requiere una mejor comprensión de los problemas que se plantean. Por una parte, subsiste una considerable incertidumbre acerca de la contribución de las distintas fuentes a la degradación ambiental, la importancia global de los diferentes impactos y sus repercusiones futuras

para el medio ambiente mundial 216/. Por otra parte, no se pueden predecir los futuros adelantos tecnológicos. Unos trabajos analíticos más detenidos, completados por la asistencia técnica, contribuirán considerablemente a disipar algunas de estas incertidumbres y con ello a mejorar las opciones de desarrollo para los países en desarrollo. La UNCTAD puede y debe intensificar su labor en esta esfera vital.

E. Conclusiones y recomendaciones

610. En los países en desarrollo de Africa, Asia y América la historia del desarrollo tecnológico se caracteriza por una mezcla de éxitos y fracasos. La historia más reciente muestra que en esos países el progreso seguirá estando determinado por una combinación de fuerzas internas y externas. Bajo la influencia de los programas de ajuste estructural las políticas económicas se han liberalizado a fin de dar más importancia al papel del mecanismo de precios para asignar los recursos de manera más eficiente. Al mismo tiempo, los países en desarrollo han intensificado sus esfuerzos por atraer inversiones extranjeras directas y transferencias de tecnología. Sin embargo, es preciso insistir en que si la comunidad internacional no toma medidas decisivas para aliviar las repercusiones generalizadas de una deuda excesiva, en ausencia de préstamos bancarios exteriores y dada la debilidad de los precios de los productos básicos, las empresas nacionales y extranjeras poco propensas a correr riesgos seguirán frenando sus inversiones en la introducción de nuevos productos y procesos en las industrias de esos países, y permanecerán estancadas las inversiones extranjeras directas y la transferencia de tecnología. Incluso si la comunidad internacional propone un conjunto viable de medidas para hacer frente a los problemas de financiación externa y otros aspectos del mediocre comportamiento de la economía en la mayor parte de los países en desarrollo, los efectos acumulados de un pasado de inversiones insuficientes en la esfera de la tecnología afectarán probablemente al crecimiento económico futuro y por ende reducirán las perspectivas de una aceleración de las entradas de tecnología en un futuro próximo.

611. El impacto de los progresos tecnológicos mundiales sobre el comercio varía según se trate de materias primas o de manufacturas. Dado su efecto negativo en la demanda de materias primas es dudoso que durante el decenio de 1990 el previsto incremento del crecimiento de las exportaciones de materias primas de los países en desarrollo llegue al nivel que alcanzó en el decenio de 1970. En cambio, esos progresos (sobre todo en las tecnologías informáticas) no han tenido ni es probable que tengan durante el presente decenio el efecto negativo sobre las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo que habían previsto algunos expertos. Es muy posible que aumente el costo de la tecnología en algunos sectores para los países en desarrollo, como resultado de la propensión a concertar alianzas tecnológicas con crecientes efectos de cartelización y las tendencias recientes en lo que hace a la aplicación de los derechos de propiedad intelectual y a la suavización de la legislación sobre competencia en los países desarrollados de economía de mercado. Sin embargo, esto puede verse compensado por otras fuerzas que llevan a una diversificación de las fuentes y hacen bajar el costo de la tecnología. Estos factores hacen que resulte tanto más necesaria la adopción de medidas nacionales e internacionales para promover políticas en materia de competencia y controlar las prácticas comerciales restrictivas tanto en los mercados de productos como en los de tecnología.

612. La creciente complejidad de la estructura de relaciones que está apareciendo en el comercio internacional de tecnología refuerza la necesidad de elaborar un marco de normas sobre transferencia de tecnología. Si no se adopta ese marco de cooperación entre las empresas y entre los gobiernos en la esfera de la transferencia de tecnología, podría producirse una situación de desequilibrio que perjudicaría en particular a los países de tecnología menos avanzada, que entonces se verían obligados a mejorar las condiciones de protección de las tecnologías extranjeras sin que, a cambio, mejorasen las condiciones de transferencia de esas tecnologías.

613. Un marco de normas y procedimientos incrementaría considerablemente la estabilidad y previsibilidad necesarias para la libre circulación de tecnología entre las naciones, lo que redundaría en beneficio no sólo de los receptores de tecnología, sino también de los proveedores. Los esfuerzos emprendidos desde el decenio de 1970 para formular un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología constituyen un intento de establecer ese marco. Ahora bien, si se quiere alcanzar ese objetivo, las negociaciones sobre el proyecto de código de conducta deberían tener en cuenta el cambio relativo que han experimentado las preocupaciones en la esfera de la tecnología y de las políticas tecnológicas desde que se iniciaron las negociaciones. La naturaleza y el contenido del proyecto de código de conducta reflejaban ciertas preocupaciones y planteamientos de política vigentes en aquel momento, pero que desde entonces han sufrido cambios importantes. Al mismo tiempo, en los últimos años han surgido otras necesidades y preocupaciones. Entre éstas cabe mencionar las presiones que se ejercen en favor de una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual, la creciente colaboración entre las empresas y entre éstas y los gobiernos para promover la innovación tecnológica, la necesidad de aprovechar las oportunidades de participación en alianzas estratégicas en el campo de la tecnología, la creciente insistencia de las políticas de los países en desarrollo por atraer inversiones extranjeras y promover la transferencia de tecnología, la suavización de los controles sobre las prácticas restrictivas en los países desarrollados de economía de mercado, los regímenes de protección y las prácticas en materia de concesión de licencias en relación con las nuevas tecnologías, la creciente preocupación por los efectos de la tecnología sobre el medio ambiente, la salud o la seguridad, la nueva orientación de las políticas tecnológicas de los países en desarrollo hacia los servicios de asesoramiento y asistencia a las empresas locales (en lugar de seleccionar los contratos de transferencia de tecnología) y las nuevas oportunidades que se presentan para la participación de los países en desarrollo en planes de cooperación tecnológica y en empresas conjuntas de investigación y desarrollo.

614. Un marco mundial de normas y principios sobre la transferencia de tecnología tendrá que tener en cuenta todas estas necesidades y preocupaciones y, al propio tiempo, proporcionar la flexibilidad normativa y el seguimiento institucional necesarios para adaptarse a los cambios que puedan producirse en un entorno tecnológico en constante evolución. Las recientes consultas oficiosas sobre el código de conducta (abril de 1991) pusieron de manifiesto que las diferencias conceptuales, que en el pasado no habían permitido llegar a un acuerdo en las negociaciones, pueden haberse reducido como consecuencia de las recientes medidas de política adoptadas en los planos nacional e internacional. Por consiguiente, cabe considerar la posibilidad de reanudar

esas negociaciones sobre la base de un nuevo planteamiento que permita formular unas normas y principios básicamente universalmente aceptables sobre cooperación tecnológica y transferencia de tecnología.

615. Pasando al terreno de la política comercial internacional, no cabe duda de que la liberalización progresiva del comercio y la elaboración de disciplinas que rijan las relaciones comerciales tienen implicaciones importantes para las perspectivas de desarrollo tecnológico de los países en desarrollo durante el decenio de 1990. Un resultado positivo que tuviera debidamente en cuenta sus necesidades de desarrollo, comerciales y tecnológicas aseguraría, al invertir la actual tendencia al proteccionismo y al comercio dirigido, un mayor acceso de sus exportaciones a los mercados y tendría al mismo tiempo un efecto dinámico sobre su acceso a la tecnología y su desarrollo industrial y tecnológico. La interrelación entre las exportaciones y el acceso a la tecnología muestra que la participación en el comercio es un instrumento para mejorar el dominio de la tecnología y que, al mismo tiempo, la capacidad para exportar no es posible sin la adquisición de tecnología. La dinámica del comercio y la industrialización tiene una influencia en la dimensión de desarrollo de diversas reformas comerciales relacionadas con la tecnología, que desde hace algún tiempo se están estudiando en diversos órganos. Es especialmente importante que se prevea cierta flexibilidad en favor de los países en desarrollo en cualquier régimen futuro sobre los derechos de propiedad intelectual, habida cuenta de las necesidades especiales de esos países en materia de desarrollo y tecnología. Aunque la posible suavización de algunas medidas relativas a las inversiones, tales como las prescripciones en materia de exportación y contenido nacional, podría contribuir a eliminar las distorsiones del comercio, sus repercusiones sobre el acceso a la tecnología y las estrategias encaminadas a reforzar las capacidades locales pueden resultar desfavorables para los países en desarrollo a la hora de negociar las condiciones.

616. Muy al margen de las cuestiones que anteceden, la solución de otros problemas de política comercial internacional, como el acceso de las exportaciones a los mercados, las medidas antidumping y compensatorias y las salvaguardias, tendrá una considerable influencia indirecta sobre la transferencia y el desarrollo de tecnología en los años venideros. El impulso que dará a las exportaciones la eliminación de toda la panoplia de restricciones y obstáculos comerciales que han proliferado estos últimos años podría aumentar el volumen de los recursos disponibles para la inversión en nuevas tecnologías en los países en desarrollo, y hacer sentir a un mayor número de sus empresas industriales la necesidad de adaptar sus procesos y productos a las exigencias de la competencia. Para que esto suceda esos países tendrán que tener libertad (conforme al principio del trato diferencial y más favorable) para intervenir de manera selectiva con medidas de vigencia limitada encaminadas a promover el dinamismo tecnológico de sus industrias nacientes, sin verse forzados a hacer concesiones recíprocas a los países desarrollados.

617. No cabe duda de que los países en desarrollo sentirán cada vez más el efecto penetrante de las redes mundiales de información relacionadas con el comercio, muchas de las cuales son de propiedad privada. La situación actual de esas redes se caracteriza por unas normas fragmentadas y un acceso limitado. Si se deja que actúen por sí solas las fuerzas del mercado, esta

situación puede llevar a una mayor marginación de los países en desarrollo y de las economías en transición. Por consiguiente, es necesario establecer unas reglas y directrices internacionalmente aceptadas que puedan abarcar no sólo las normas, sino también las condiciones que han de regir el acceso de nuevas empresas o gobiernos a dichas redes. La Conferencia podría adelantarse lanzando una iniciativa internacional en esta esfera.

618. Los gobiernos de los países que más éxito han tenido en su industrialización han intervenido todos muy activamente en apoyo de ésta. Sin embargo, una de las conclusiones del presente informe es que no todas las intervenciones son eficaces ni deseables para promover el dinamismo. En los países que han obtenido resultados mediocres las políticas y medidas de apoyo han sido muchas veces indiscriminadas, lo que sugiere la conveniencia de modificar las modalidades futuras de la intervención a fin de tener más en cuenta las indicaciones del mercado. A medida que se desarrollan los mercados y las capacidades, disminuye la necesidad de las intervenciones y cambian la viabilidad y la mezcla de las opciones de política.

619. En la medida en que los gobiernos de los países en desarrollo han de desempeñar un papel en la orientación de la transformación tecnológica de sus economías, es preciso reorientar los programas de ajuste estructural para restaurar las inversiones en infraestructuras básicas, capacitación, investigación y desarrollo, sistemas de información, normalización y control de la calidad y otras actividades que forman parte del marco de incentivos que se ofrecen a las empresas para invertir en nuevas tecnologías. Un aspecto conexo es el de la necesidad de obrar con más cuidado para asegurar que las reformas encaminadas a mejorar la eficiencia, como la liberalización de las importaciones y la rehabilitación y reestructuración del sector empresarial, sean compatibles con el objetivo de desarrollo a más largo plazo de estimular el dinamismo tecnológico y la competitividad a nivel internacional. Como un número creciente de países en desarrollo, que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, están liberalizando sus economías y adoptando estrategias orientadas a la exportación, es necesario que se tenga una mejor comprensión del papel de las intervenciones oficiales para fomentar el dinamismo tecnológico en este nuevo contexto.

620. Desde una perspectiva orientada hacia la acción, los grandes cambios que se están produciendo también crean nuevas oportunidades para la cooperación tecnológica. Los constantes esfuerzos de los países en desarrollo para promover su desarrollo tecnológico en un contexto internacional cambiante exigen que se potencie la capacidad de estos países para afrontar los cambios rápidos de tecnología y sus repercusiones sobre el comercio internacional y la competitividad, a fin de acelerar su transformación tecnológica e incrementar sus exportaciones. Para ello habrá que reforzar su base institucional y de recursos humanos con miras a aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías y, en consecuencia, adoptar políticas y medidas destinadas a estimular la transferencia de tecnología en condiciones equitativas y en consonancia con sus prioridades de desarrollo. Con tal fin, será fundamental que se refuercen las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo mediante una acción nacional y una cooperación internacional específicas, así como mediante la prestación de asistencia técnica.

621. El estancamiento de las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo de América y África y algunos países de Asia apunta la necesidad de explorar posibles iniciativas para revitalizar esas corrientes y estimular la cooperación tecnológica. La Comisión de Transferencia de Tecnología, en su octavo período de sesiones, formuló varias recomendaciones en esta esfera. La Conferencia podría reiterar y reforzar estas recomendaciones. En ese contexto, cabría estudiar en los países desarrollados nuevas medidas para fomentar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, como pueden ser los incentivos fiscales (por ejemplo, mayores posibilidades de establecer una compensación entre las pérdidas por inversiones en los países en desarrollo y las obligaciones tributarias en el país de origen), las garantías de las inversiones y los créditos en condiciones favorables para la transferencia de tecnología (incluida la liberalización de las garantías del crédito para las exportaciones de maquinaria). En segundo lugar, podría considerarse la posibilidad de adoptar medidas para fomentar las formas no comerciales de cooperación entre empresas en la capacitación de ingenieros, técnicos y personal de investigación y desarrollo, ya en el empleo, ya mediante un intercambio. La formación de agrupaciones económicas de países industrializados puede dar un impulso a los esfuerzos casi inexistentes para fomentar la cooperación entre los países en desarrollo y sus empresas. Es posible que haya llegado el momento de volver a examinar esos planes, especialmente los que entrañan inversiones extranjeras directas, actividades conjuntas de investigación y desarrollo y cooperación científica y técnica con otras agrupaciones económicas.

622. La intensificación de la cooperación tecnológica dependerá en gran parte de la asistencia técnica que se preste a los países en desarrollo. Habrá que tomar las siguientes medidas: ayudar a los países en desarrollo a determinar las opciones de política para la transferencia y desarrollo de tecnología, y a reforzar los marcos institucionales, legislativos y administrativos, incluida la capacidad para evaluar, seleccionar y negociar acuerdos de transferencia de tecnología; proporcionar apoyo técnico en la esfera de la cooperación económica y tecnológica entre países en desarrollo, en particular planes que entrañen inversiones extranjeras y actividades conjuntas de I + D; prestar asistencia técnica en relación con el aspecto tecnológico del comercio de servicios, por ejemplo servicios de consultoría, ingeniería y diseño; ayudar a los países menos adelantados y a los países insulares en desarrollo a introducir cambios tecnológicos y estructurales (en particular evaluaciones cualitativas de los progresos realizados); y proporcionar asistencia técnica para determinar las vinculaciones entre la tecnología, el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y, por extensión, las políticas y medidas destinadas a garantizar a los países en desarrollo un acceso favorable a las tecnologías ecológicamente idóneas y la transferencia, adaptación y generación de estas tecnologías.

623. La prestación de asistencia técnica para todas estas actividades exige unos esfuerzos renovados por parte de todos, especialmente de los gobiernos, empresas, tales como fabricantes de equipo y empresas de consultoría, ingeniería y diseño, universidades e institutos de I + D. Habrá de prestarse una atención prioritaria a los programas de desarrollo de los recursos humanos destinados a mejorar las competencias profesionales en todos los niveles necesarios en cuestiones tecnológicas, y a estudiar sistemáticamente las posibilidades y modalidades de cooperación tecnológica, incluida la

colaboración entre empresas de países desarrollados y de países en desarrollo. La UNCTAD podría desempeñar un papel importante prestando una asistencia técnica continuada y reforzada a los países en desarrollo en las esferas citadas.

624. Es primordial el papel de la tecnología para resolver el conflicto aparente entre la elevación del nivel de vida para todos y el mejoramiento de la calidad del medio ambiente. Aunque los países desarrollados deben asumir la responsabilidad principal del desarrollo y promoción de tecnologías ecológicamente más idóneas, el creciente carácter universal de los problemas ambientales actuales hace que tanto los gobiernos de los países desarrollados como los de los países en desarrollo estén interesados en promover esas tecnologías. Para los países en desarrollo, la promoción de una tecnología ecológicamente idónea plantea, además de los muchos problemas que entrañan las tecnologías en general, otros adicionales. Por ello es necesario que la comunidad internacional y los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo adopten medidas concertadas para acelerar la transferencia y desarrollo de tecnologías ecológicamente idóneas a estos últimos países. En este contexto, podría estudiarse la posibilidad de establecer mecanismos de financiación adicional en condiciones de favor, no sólo para afrontar los problemas ambientales más universales, sino también para hacer que las economías de estos países dependan menos de la explotación de recursos. Debería prestarse especial atención a la financiación de planes e incentivos (descuentos impositivos, exenciones fiscales, etc.) para los usuarios de países en desarrollo que adopten tecnologías ecológicamente idóneas, ya que el aumento consiguiente de la demanda de dichas tecnologías proporcionará incentivos para su ulterior desarrollo activando factores inducidos por la demanda que darán nuevo impulso a la innovación. En segundo lugar, a fin de aumentar la información universalmente disponible sobre tecnologías ecológicamente idóneas podría estudiarse la conveniencia de crear en la UNCTAD un registro internacional que incluya informaciones sobre riesgos ambientales, costos comparativos, productividad, etc. En tercer lugar, es importante que se elaboren unos principios que garanticen que el precio de las tecnologías ecológicamente idóneas ofrezca un incentivo a los productores de tales tecnologías y sea equitativo para los usuarios. Por último, los países desarrollados podrían estudiar la adopción de nuevas medidas para fomentar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y promover una mayor colaboración en las actividades de I + D sobre problemas tecnológicos específicos de estos países.

Anexo

Cuadro III-1

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO A LOS PAISES DESARROLLADOS DE ECONOMIA
DE MERCADO SEGUN LA DENSIDAD DE I + D: CUOTAS DE MERCADO Y TASAS DE CRECIMIENTO

Densidad I + D/ Grupo de productos	Cuotas de mercado (en porcentaje)					Valor (en miles de millones de de dólares)	Tasa de crecimiento (en porcentaje)			
	1970	1975	1980	1985	1989	1989	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1989
<u>Alta</u>	<u>2.49</u>	<u>6.09</u>	<u>9.04</u>	<u>12.20</u>	<u>14.73</u>	<u>347.3</u>	<u>43.8</u>	<u>30.6</u>	<u>12.0</u>	<u>23.9</u>
Industria aeroespacial	1.42	2.76	3.05	3.54	2.81	46.4	30.5	28.5	5.5	11.7
Máquinas de oficina y computadoras	1.33	6.69	3.84	8.76	22.21	59.4	67.9	7.3	34.9	54.8
Componentes electrónicos	10.34	20.97	28.66	28.79	28.30	40.8	42.2	31.5	8.7	19.6
Material de telecomunicaciones	4.85	10.77	18.94	21.53	19.33	32.6	44.6	33.4	10.9	16.2
Medicamentos	6.89	8.18	6.86	4.60	3.61	8.2	24.1	9.8	-4.8	9.8
Instrumentos científicos	1.32	5.41	9.88	8.85	11.19	38.9	59.5	34.9	.8	19.1
Maquinaria eléctrica	1.91	5.16	8.50	15.40	16.48	38.5	46.4	30.5	17.0	21.6
Maquinaria no eléctrica	1.63	3.36	5.78	15.47	14.42	38.3	37.9	28.2	30.1	14.6
Productos químicos	.39	.52	3.75	4.20	5.24	44.4	31.3	85.5	3.6	22.8
<u>Media</u>	<u>4.34</u>	<u>4.44</u>	<u>6.27</u>	<u>8.33</u>	<u>10.12</u>	<u>783.8</u>	<u>19.8</u>	<u>27.3</u>	<u>9.2</u>	<u>22.1</u>
Vehículos de motor	.22	.59	.92	2.07	3.56	224.8	45.7	29.0	26.1	30.5
Otros productos químicos	4.37	3.83	4.29	6.15	6.24	150.3	16.9	21.7	9.8	14.8
Otras industrias manufactureras	16.47	14.38	15.32	24.47	25.85	88.4	15.3	30.1	6.5	22.7
Otra maquinaria no eléctrica	.66	1.27	2.31	5.84	6.29	177.9	35.0	30.7	22.8	19.7
Caucho, plásticos	6.07	5.94	8.12	13.06	13.31	38.2	22.5	26.2	12.3	22.2
Metales no ferrosos	30.21	33.70	41.35	31.36	33.77	10.1	10.8	24.3	-13.9	23.2
Otra maquinaria eléctrica	5.40	9.93	15.85	18.67	25.23	70.4	35.8	27.9	10.5	23.9
Otros instrumentos científicos	0.72	2.19	4.74	7.03	6.94	23.9	46.3	40.7	12.3	26.0
<u>Baja</u>	<u>14.97</u>	<u>17.49</u>	<u>20.05</u>	<u>24.41</u>	<u>23.70</u>	<u>675.3</u>	<u>23.3</u>	<u>19.7</u>	<u>4.0</u>	<u>12.7</u>
Piedra, arcilla, vidrio	2.78	3.57	5.47	11.36	12.14	32.9	23.4	29.8	15.4	20.1
Alimentos, bebida, tabaco	25.17	24.93	20.32	20.47	17.48	132.8	18.0	8.3	-1.0	9.0
Construcción naval	3.96	3.57	12.15	21.23	36.15	11.8	20.5	30.4	4.0	53.1
Refinerías de petróleo	29.77	29.34	34.52	37.25	38.21	61.5	31.4	26.0	24.6	-3.7
Metales ferrosos	2.86	3.44	5.96	10.55	13.23	71.0	20.9	25.7	9.7	17.5
Productos elaborados de metales	2.46	3.97	7.62	13.16	14.58	51.0	31.0	33.9	11.3	20.2
Papel e imprenta	.93	1.50	3.00	3.88	4.43	76.0	29.2	33.9	6.4	22.5
Maderas, corcho, muebles	14.90	14.96	16.87	20.16	21.73	54.5	17.0	24.3	1.8	21.7
Productos textiles, prendas de vestir, calzado, cuero	18.94	25.64	30.30	38.00	39.72	183.8	33.9	21.8	6.7	17.6

(Véanse fuente y nota en la página siguiente.)

(Fuente y nota del cuadro III-1)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos comerciales (Comtrade) de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

a/ La clasificación en categorías según la densidad de I + D se basa en la metodología descrita en Selected science and technology indicators: recent results, 1979-1986, París, OCDE, septiembre de 1986, y en OCDE, "Commerce des produits de haute technologie: première contribution à l'analyse statistique des échanges de produits de haute technologie" (DSTI/IND/84.60), París, 31 de enero de 1985.

Capítulo IV

SERVICIOS

Introducción

625. En el sexto período de sesiones de la Conferencia, se asignó a la UNCTAD la tarea de estudiar la función de los servicios en el proceso del desarrollo, y en el apartado 19) del párrafo 105 del Acta Final de la VII UNCTAD, la Conferencia pidió a la UNCTAD que prosiguiese "sus útiles trabajos en la esfera de los servicios" con arreglo a su actual mandato, contenido en la resolución 159 (VI) de la Conferencia y en la decisión 309 (XXX) de la Junta. En el marco de los objetivos generales de desarrollo, se pidió al Secretario General de la UNCTAD que: i) analizase las consecuencias de las cuestiones planteadas en el contexto del comercio de servicios; ii) estudiase la problemática apropiada del comercio de servicios, teniendo en cuenta el progreso técnico en la esfera de los servicios. La UNCTAD ha explorado diversos aspectos de los servicios y del comercio de servicios y su función en el proceso de desarrollo y los ha incluido en los informes presentados a la Junta o difundido en publicaciones especiales 217/. En las siguientes secciones se indican brevemente algunas de las conclusiones de esos documentos: en la sección A se analiza la importancia de los servicios en el comercio internacional y las tendencias que están surgiendo en el sector de los servicios; en la sección B se examina la situación de los países en desarrollo en el contexto de las características específicas, los problemas y las consideraciones políticas de determinados sectores de servicios; y en la sección C se resumen los problemas con que tropiezan los países en desarrollo para fortalecer sus sectores de servicios y se consideran las distintas soluciones que podrían adoptar en el plano nacional y en el internacional, delimitándose las esferas de la futura labor de la UNCTAD.

A. El comercio internacional de servicios y sus consecuencias para el desarrollo

626. La importancia del sector de los servicios para el crecimiento económico comenzó a reconocerse en los últimos años del decenio de 1970. Ese renovado interés se debió al hecho de que el empleo en el sector de los servicios había crecido rápidamente en los países desarrollados de economía de mercado, compensando ampliamente el descenso del empleo en el sector agrícola y en el industrial 218/. La expansión de los servicios en las sociedades avanzadas se consideró por muchos teóricos como una función del incremento de los ingresos, pero se adujo también que la productividad en los servicios tenía tendencia a aumentar con mayor lentitud que en la producción de bienes, lo que motivaba un crecimiento del empleo desproporcionadamente rápido, así como una mayor elevación de los costos y de los precios en comparación con la actividad manufacturera. Al mismo tiempo, se señalaron varias características nuevas de la producción y comercio de servicios que permitían al sector dominar la tendencia hacia el incremento de los costos, en especial la externalización de los insumos de servicios utilizados en el proceso de producción, el empleo de nuevos métodos de gestión, el aumento de las economías de escala mediante la centralización de las funciones, y la prestación de servicios en mercados dispersos. Análogamente, los autores han señalado el papel de la amplia

aplicación de las tecnologías de la información en la producción y las transacciones de servicios, así como la importancia que revisten los servicios para la competitividad del sector manufacturero y del agrícola 219/.

627. En la actualidad se está prestando una especial atención a los factores que contribuyen a conseguir una posición competitiva en el comercio mundial de servicios. Aun cuando determinadas características naturales, como los lugares turísticos y la proximidad geográfica a determinados mercados, pueden influir sobre la competitividad de algunos servicios, los dinámicos cambios registrados en los métodos de producción y en la estructura del consumo de muchos de los sectores de servicios que están experimentando un desarrollo más rápido han señalado la existencia de otros factores cuya importancia es crucial para la determinación de la competitividad. Muchos de esos factores son resultado del nivel y la estructura del desarrollo alcanzado anteriormente y están relacionados con los recursos invertidos en I + D, así como con la educación, el estado de desarrollo tecnológico e industrial y la situación de la reglamentación. La existencia de grandes mercados internos que facilitan las economías de escala y la especialización así como la acumulación de técnicas específicas, y la situación de la reglamentación interior son también factores de importancia para la determinación de la competitividad en muchos sectores de servicios. Como se examinará más adelante, un sólido sector de servicios, en especial de servicios "basados en conocimientos especializados", es un componente esencial de la competitividad internacional en el comercio de manufacturas y de productos agrícolas elaborados. Si faltara ese elemento componente, es difícil imaginar cómo un país podría desarrollar su industria y promover el crecimiento de sus exportaciones de bienes y servicios.

1. La nueva economía de servicios internacionales

a) La revolución de los servicios

628. Uno de los principales cambios que han originado la situación que muchos escritores denominan la "revolución de los servicios" es la importancia esencial de los servicios prestados al productor -es decir, los servicios que se utilizan como insumos en el proceso de producción- para el comercio internacional y el crecimiento económico. Ello se debe en gran parte a factores microeconómicos, y de manera notable a la tendencia de las empresas industriales a incrementar la externalización de los servicios, lo que ha permitido al sector de los servicios prestados al productor lograr una gran eficiencia mediante la especialización, además de permitir a esas empresas industriales una sustancial reducción de sus costes de funcionamiento e investigación. La externalización de los insumos de servicios, por ejemplo, hace que las empresas puedan hacer frente a una demanda sin precedentes sin tener que llevar a cabo una expansión permanente de su personal o realizar nuevas inversiones en bienes de capital; ello también permite a las empresas conseguir servicios de los abastecedores más eficientes y no quedarse confinadas a sus abastecedores internos. A ese respecto ha tenido una importancia crucial la información tecnológica, ya que el incremento en la utilización y la capacidad de los ordenadores estimula el proceso de externalización al facilitar el funcionamiento de pequeñas firmas de servicios especializados. Los servicios basados en conocimientos especializados han llegado a tener una importancia primordial para la competitividad y la eficiencia de la producción y el comercio tanto de bienes como de servicios 220/.

629. Los servicios prestados al productos son necesarios en diferentes estadios del proceso de producción: en las fases "iniciales" anteriores al proceso de producción (por ejemplo, estudios de viabilidad, estudios de mercado, diseño del producto), en las fases "medias" del proceso de producción de bienes (por ejemplo, control de calidad, arrendamiento de equipo con opción a compra), en el estadio de los "servicios paralelos a las fases medias" que son necesarios para el funcionamiento de las empresas (por ejemplo, contabilidad, gestión del personal, servicios jurídicos), y en las fases "finales" (por ejemplo, publicidad para la comercialización, transporte, distribución). Los vínculos recíprocos entre los servicios correspondientes a esas diferentes fases se han convertido en una cuestión esencial para la competitividad, pues tal reciprocidad contribuye a asegurar la aceptación del producto, aumentar las ventas, reducir los costes del mantenimiento de existencias y permitir unos plazos de entrega rápidos. Para lograr el mantenimiento de esos vínculos recíprocos, las empresas recurren cada vez en mayor medida a la integración vertical con objeto de controlar los canales de oferta y distribución. Como se indica a continuación, la utilización de nuevas tecnologías ha fomentado el recurso a esos sistemas integrados. El sector de los servicios prestados al productor desempeña la función de convertir los progresos tecnológicos en capacidad de producción y competitividad internacional.

630. Los progresos tecnológicos en materia de ordenadores y telecomunicaciones son ahora elementos determinantes de importancia esencial para la eficiencia y la competitividad de una gran variedad de servicios, tales como la banca, los seguros, el comercio, los soportes lógicos, el transporte aéreo y el turismo. La combinación de las tecnologías relacionadas con la informática y las telecomunicaciones han dado lugar a una serie de nuevos servicios que se pueden calificar de "telemáticos", y cuya función tiene potencialmente una importancia cada vez mayor para la organización, la regulación y el suministro de servicios, pues amplían la posibilidad de las transacciones de servicios más allá del requisito tradicional de la presencia simultánea del suministrador del servicio y el consumidor. La telemática constituye una importante forma de prestación de servicios tanto en las esferas tradicionales como en las nuevas, ya que aumenta las posibilidades de comercialización de los servicios y modifica las relaciones entre los bienes y los servicios al incrementar el contenido en servicio de los bienes y facilitar nuevas oportunidades de exportación de servicios.

631. Como consecuencia de esta transformación basada en una gran intensidad de información, las infraestructuras de las telecomunicaciones, que tradicionalmente se consideraban sobre todo desde el punto de vista de la utilidad de sus funciones para el público, han asumido una importancia crucial para facilitar el comercio y para la competitividad de las empresas de todos los sectores, al permitir la utilización de un sistema de distribución único para varios servicios, así como para servicios que son esenciales en el comercio de bienes. La falta de unas infraestructuras de telecomunicaciones adecuadas lleva consigo la exclusión de un número cada vez mayor de mercados, y la distribución desigual de esas infraestructuras y sistemas puede ser un obstáculo para la contribución del incremento del comercio de servicios al proceso de desarrollo. El capital humano, bajo la forma de mano de obra especializada en telemática, se ha convertido en otro importante factor que determina la competitividad de los países. Los servicios basados en

conocimientos especializados puede ser un mecanismo que organice el capital humano en el sentido de adaptar los progresos tecnológicos a las necesidades comerciales y otros objetivos nacionales 221/.

b) La emergente estructura del sector de los servicios internacionales

632. En los últimos años, los mercados de servicios mundiales se han caracterizado cada vez más por su integración vertical y el establecimiento de redes, es decir, la creación de vínculos sistemáticos entre las actividades internas de la empresa, las firmas asociadas y los abastecedores y clientes. Mediante el establecimiento de redes varios proveedores de servicios coordinan sus actividades para conseguir economías de escala y de cobertura, crear un valor añadido y rivalizar con las redes de los competidores. Si bien permiten una mayor eficiencia en la prestación de los servicios y con frecuencia hacen que los pequeños y remotos proveedores puedan beneficiarse de las redes de distribución electrónicas, el establecimiento de redes reduce la incidencia de la plena competencia y puede dar lugar también a mayores obstáculos para la entrada en el mercado. El acceso a las redes de información implica mucho más que una "conexión" simple y está estrechamente vinculada al acceso y a la transferencia de tecnología. La capacidad competitiva de las empresas de los países en desarrollo aumentaría grandemente con el desarrollo de redes públicas (por ejemplo redes públicas de I + D como es el caso de ESPRIT en Europa) en un plano mundial 222/.

633. Las tendencias antes mencionadas han contribuido a la aparición en muchos sectores de servicios de grandes empresas transnacionales, que con frecuencia dominan una gran parte del mercado internacional. Las inversiones extranjeras directas (IED) en servicios en cuanto proporción de las existencias mundiales totales de inversiones directas extranjeras ha aumentado drásticamente en los dos últimos decenios -desde un 25% en 1970 a un 50-60% en la actualidad 223/. La mayor parte corresponde a los servicios financieros y a los servicios relacionados con el comercio, y las filiales extranjeras en esos sectores parecen ser mucho mayores que las creadas en otros sectores de servicios. Se ha registrado una expansión mundial de las redes bancarias transnacionales en el decenio de 1970, y las compañías financieras también han tendido a establecer empresas filiales financieras, proceso que ha sido el núcleo del comienzo de la globalización de la economía mundial. La IED en servicios ha sido diferente en los países en desarrollo que en los países desarrollados, pues se ha concentrado en la construcción, el turismo, la financiación básica, los servicios y la "comercialización", es decir, la adquisición de canales de distribución. La distribución ha sustituido a la producción material en cuanto "elemento dominante" en las cadenas de valores añadidos 224/.

634. En los países en desarrollo, las filiales de las ET pueden convertirse en entidades dominantes en determinadas industrias de servicios y en segmentos específicos de los mercados de servicios, dejando a los abastecedores locales los segmentos menos lucrativos del mercado. El mantenimiento de ese dominio es posible a causa de la potencia financiera de las ET, las economías de escala y la utilización de técnicas superiores de gestión, de establecimiento de redes y de comercialización. En una amplia gama de sectores de servicios se ha podido comprobar la existencia de prácticas comerciales restrictivas y de políticas contrarias a la competencia de las ET, muchas de las cuales

tienen efectos desfavorables para los países en desarrollo, aunque encuentren una dificultad extrema en reprimirlas de conformidad con su legislación nacional sobre la competencia 225/. Además, la utilización creciente de estrategias en materia de establecimiento de redes, con el fin de crear vínculos más estrechos con los abastecedores de las "fases iniciales" y los clientes de las "fases finales", pero sin constituir prácticas comerciales restrictivas en sí mismas, tiende a establecer barreras contra la entrada de empresas de países en desarrollo, fenómeno que con frecuencia se ha calificado de "obstáculos sistemáticos". La expansión de las ET en la esfera de las manufacturas y de los servicios también ha conducido a un aumento muy acentuado de las transacciones de servicios entre las empresas -es decir, la producción y el consumo de servicios dentro de las estructuras empresariales.

635. Tradicionalmente el gobierno ha asumido la mayor parte de la responsabilidad, si no toda, de facilitar los servicios infraestructurales básicos, con inclusión de los que podrían calificarse de "infraestructura social" de las actividades económicas. Con la creciente complejidad del sector de los servicios, la función de gobierno de suministrar los servicios básicos está siendo sustituida por la de reglamentar la prestación de esos servicios, con el fin de garantizar el suministro de servicios competitivos sobre una base equitativa.

636. El sector de los servicios ha sido objeto de una amplia reglamentación en la mayoría de los países, pero con un detenimiento relativamente mayor en los países desarrollados, como consecuencia de la complejidad de la economía. Las restricciones aplicadas al comercio internacional de servicios se asocian frecuentemente al principio del "uso nacional", que es un principio similar al de "compre productos nacionales" en el caso de las mercancías -como, por ejemplo, en el transporte marítimo y la aviación civil. En el sector de los seguros, se concede con frecuencia a las firmas nacionales un monopolio de acceso al mercado interior, pues existen restricciones para las pólizas de seguros que pueden contratarse en el extranjero. También existen restricciones oficiales en el comercio de los servicios laborales que se concretan en las políticas de inmigración o en las prácticas consulares encaminadas a restringir incluso los movimientos temporales de los trabajadores a través de las fronteras nacionales. Por otra parte, las restricciones en las inversiones internacionales en servicios tienen por finalidad la regulación de la entrada de empresas extranjeras o de las operaciones de las empresas extranjeras ya establecidas en el país, de manera muy similar a la reglamentación de las inversiones extranjeras en la esfera de las mercancías. Sin embargo, la intervención del Estado en el sector de los servicios, particularmente en el de los servicios públicos, está frecuentemente basada en consideraciones de bienestar social sin establecer diferencias entre firmas nacionales y extranjeras.

c) Tendencias del comercio de servicio 226/

637. En 1989 las exportaciones mundiales de servicios se estimaron en unos 608.500 millones de dólares, correspondiendo la mayor de esa suma, es decir 485.400 millones de dólares (un 80%) a los países desarrollados. Las importaciones mundiales de servicios alcanzaron según las estimaciones 614.500 millones de dólares, de los cuales 483.400 millones de dólares (es decir un 80%) procedieron de países desarrollados. En el caso de los países en

desarrollo, los viajes representaron la principal partida de sus exportaciones de servicios, con aproximadamente un 18% del total mundial. Las exportaciones de "otros servicios" y "transporte" de los países en desarrollo alcanzaron alrededor de un 13% y 14%, respectivamente, del total mundial. Aunque los países desarrollados dominan el comercio internacional de servicios, algunos países en desarrollo han registrado un crecimiento significativamente importante de su comercio de servicios durante la segunda parte del decenio de 1980 227/.

638. En 1989 los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido fueron los tres principales exportadores de servicios, y los 13 exportadores más importantes fueron países desarrollados. Los países en desarrollo incluidos entre los 20 principales exportadores de servicios fueron Singapur, México y la República de Corea. Los Estados Unidos, el Japón y la República Federal de Alemania fueron los tres principales importadores de servicios, y los 14 principales importadores fueron países desarrollados. La República de Corea, Yugoslavia, México y Singapur figuraron entre los 20 importadores más importantes. En cuanto a los países en desarrollo, Singapur, la República de Corea y México fueron los tres principales exportadores de servicios en 1988 y los tres importadores principales fueron Arabia Saudita, la República de Corea y Yugoslavia. En el anexo estadístico se indican los 20 principales exportadores e importadores de servicios.

639. Algunos países en desarrollo registraron un crecimiento notable del comercio de servicios durante el período comprendido entre 1984 y 1988. Por ejemplo, el Ecuador aumentó sus exportaciones de servicios de "transporte marítimo" a una tasa anual de crecimiento de un 24%, y esas exportaciones prosiguieron su incremento en 1989. La República de Corea, el Brasil, Marruecos y Côte d'Ivoire registraron una expansión de sus importaciones de servicios de "transporte marítimo" a una tasa anual de crecimiento comprendida entre un 10 y un 17%. Las exportaciones de "otros servicios de transporte" de Bahrein y Malta progresaron a unas tasas anuales de crecimiento de un 50 y un 25%, respectivamente. Mauricio, Chile y Etiopía incrementaron sus exportaciones de servicios de pasajeros a una tasa anual de crecimiento de un 40% en el caso de Mauricio, y de un 20 en el de Chile y Etiopía, mientras que el Pakistán y el Senegal experimentaron aumentos en sus importaciones de "servicios de pasajeros" a una tasa anual de crecimiento de un 20%. Las exportaciones de servicios de "turismo" de Egipto, Chipre y Colombia crecieron a una tasa anual de un 20 a un 28%, mientras que el Brasil, el Perú, el Pakistán, Côte d'Ivoire, Bahamas y Tailandia incrementaron significativamente las importaciones comprendidas en la partida de "turismo". Colombia, Jordania, la Argentina, Marruecos y la República Dominicana aumentaron rápidamente sus exportaciones de "otros servicios", pues lograron una tasa anual de crecimiento de un 13 a un 20%, mientras que las importaciones de "otros servicios" de Côte d'Ivoire, Chile, el Perú, Tailandia y Venezuela se incrementaron a una tasa anual de un 15 a un 20%.

640. Las exportaciones de servicios fueron una importante fuente de ingresos de divisas para cierto número de países insulares, en particular para muchos países del Caribe. Las exportaciones de servicios de esos países representaron entre un 45 y un 90% de sus exportaciones totales en 1988, y constituyeron entre un 20 y un 50% de su producto interior bruto. Sus importaciones de servicios alcanzaron entre un 20 y un 30% de sus

2. Evolución y problemas de la política internacional desde la VII UNCTAD

a) Las negociaciones de la Ronda Uruguay

643. En la actualidad la atención de las negociaciones de la Ronda Uruguay está centrada en la liberalización de las reglamentaciones que impiden el comercio de servicios sobre la base de ofertas y peticiones de carácter sectorial o subsectorial, dentro del marco del trato incondicional de la nación más favorecida y de una cobertura universal 239/. Los compromisos de liberalización se están asumiendo en relación con cuatro modos de suministro o prestación del servicios: el movimiento de capital, en la forma de presencia comercial; el movimiento temporal de la mano de obra; el movimiento de los consumidores; y la oferta "transfronteriza" que se define en el sentido de que ninguna "persona" (natural o jurídica) cruza las fronteras -en la práctica se trata principalmente de los servicios prestados mediante concesiones en materia de telecomunicaciones. El resultado será incluir dentro del alcance de un marco de derechos y obligaciones multilaterales diversos aspectos de la inversión, la inmigración, las comunicaciones, la moneda, las políticas, etc. La posibilidad de que los países en desarrollo obtengan beneficios concretos de ese acceso tropieza con el obstáculo de la debilidad de sus empresas en los sectores de los servicios, que frente a la dominación del mercado y las ventajas tecnológicas de las ET de los países desarrollados, carecen de capacidad de prestar servicios en los mercados extranjeros. Con la excepción de los movimientos de la mano de obra, la liberalización de las reglamentaciones no cabe esperar en general que conduzca a un incremento de la participación de los abastecedores de los países en desarrollo en los mercados mundiales de servicios. Sin embargo, existen algunos sectores muy estrictamente regulados, en especial el del transporte aéreo, donde la concesión de un acceso más liberal a los abastecedores de los países en desarrollo, incluso sobre una base preferencial no recíproca, podría tener un efecto positivo.

b) Agrupaciones regionales

644. Sobre la posición de los abastecedores de servicios de los países en desarrollo en el mercado mundial y su acceso a los mercados influye el trato que se dé al comercio de servicios en los acuerdos regionales, en especial la consolidación de un mercado europeo único, y la inclusión de los servicios dentro del Acuerdo de libre comercio entre los Estado Unidos y el Canadá (y probablemente su inclusión en los futuros acuerdos de libre comercio que negocien los Estados Unidos). Dado que no existe para el comercio de servicios ningún marco multilateral con compromisos de acceso consolidados que sea comparable al existente en el GATT, el potencial de desviación del comercio que encierran los acuerdos regionales parece ser mucho mayor que en el caso del comercio de mercancías. La estructura reglamentaria para los servicios que se está elaborando en la Comunidad Económica Europea ha influido acentuadamente sobre las posiciones mantenidas en la Ronda Uruguay 230/ y además ha provocado una oleada de inversiones extranjeras directas en el sector de los servicios de la CEE 231/. Algunas de las cuestiones relativas al acceso a los mercados de mayor significación en el contexto de 1992 se refieren al transporte aéreo, a los sistemas de reservas mediante computadora, a los servicios financieros y al transporte marítimo. Otro conjunto de

cuestiones de importancia crucial para los países en desarrollo está relacionado con una eventual política común de la CE para los movimientos temporales de la mano de obra.

645. El Acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá prevé principalmente el trato nacional recíproco entre los dos países por lo que se refiere a la mayoría de los servicios, aunque con algunas excepciones notables (por ejemplo, el transporte). Abarca los movimientos de mano de obra bajo la forma de disposiciones específicas para la entrada temporal de "hombres de negocios". Aunque el efecto inicial de este Acuerdo sobre el comercio de servicios de los países en desarrollo tal vez sea de importancia relativamente secundaria, ello no impide que establezca un mecanismo para intensificar las condiciones preferenciales de acceso al mercado. En el marco de la Ronda Uruguay debería encontrarse la manera de evitar las medidas discriminatorias que podrían tener un efecto desfavorable sobre las exportaciones de servicios de los países en desarrollolog 232/ al Canadá y los Estados Unidos.

c) Los servicios y el desarrollo sostenible

646. La degradación del medio ambiente en los países en desarrollo se debe parcialmente a que son inadecuados los servicios esenciales, tales como el transporte y los servicios públicos. Las diferencias en las normas de protección del medio ambiente pueden dar lugar a que los países en desarrollo se conviertan en el lugar de localización de los componentes más contaminantes de la cadena de producción, al mismo tiempo que los servicios más lucrativos y "ambientalmente idóneos" anteriores y posteriores al proceso de producción se ubiquen en los países desarrollados. La reglamentación establecida para proteger el medio ambiente puede también constituir un obstáculo para el comercio de servicios de los países en desarrollo, en especial en el caso del transporte aéreo, donde se exigirá a estos países que hagan grandes inversiones en nuevas aeronaves que respondan a las normas más estrictas en materia de contaminación y ruido de los países desarrollados. En muchos países en desarrollo la expansión de las exportaciones de servicios de turismo ha entrañado un perjuicio considerable para el medio ambiente, y sus esfuerzos para proteger su entorno al mismo tiempo que para incrementar los ingresos procedentes del turismo justifican el apoyo de la comunidad internacional.

647. Además, la ciencia de la "gestión del entorno" se está convirtiendo rápidamente en una prestación de servicios al productor por sí propia, y el desarrollo de esos servicios internos en los países en desarrollo parece no sólo ser esencial para su propio desarrollo sostenible sino también constituir un potencial de oportunidades de exportación.

d) Los servicios y la división internacional del trabajo

648. La división del trabajo entre los países desarrollados y los países en desarrollo ha adoptado tradicionalmente la forma de la industria frente a la producción primaria, o la de industrias de tecnología avanzada frente a las industrias de alta intensidad de mano de obra. Sin embargo, la competitividad en los servicios influye ahora sobre esa división del trabajo. Los países desarrollados han logrado crear, controlar y mantener dentro de sus fronteras los servicios que no sólo constituyen los segmentos con el valor añadido más elevado de la cadena del valor añadido, sino también aquéllos de carácter más

estratégico por lo que se refiere a la innovación (por ejemplo, I + D, planificación estratégica, diseño, ingeniería, etc.) y al control del mercado (por ejemplo, comercialización, distribución). Ello ha ensanchado el foso entre los países desarrollados y los países en desarrollo, tanto en lo referente a su competitividad en el comercio internacional como a su capacidad de obtener un valor añadido de ese comercio. El robustecimiento de los sectores de los servicios en los países en desarrollo y la creciente participación de esos países en el comercio internacional de servicios parecen de vital importancia para el éxito de cualquier iniciativa encaminada a mejorar la posición de los países en desarrollo dentro de la división internacional del trabajo.

649. En aquellas situaciones en las que se ha logrado establecer ampliamente el libre comercio de los servicios, se ha podido comprobar que se ha registrado una concentración de las firmas de servicios en las grandes zonas metropolitanas, cerca de las sedes centrales de firmas importantes, con objeto de aprovechar las economías de escala y la especialización, así como la proximidad a los centros donde se adoptan las decisiones 233/. Así pues, las regiones periféricas siguen estando en la situación más desventajosa, pues la falta de desarrollo de una base industrial o la carencia de integración en la estructura de la industria ha impedido el desarrollo espontáneo de servicios prestados al productor. Esas regiones se caracterizan por instalaciones industriales filiales que dependen de la aportación de insumos exteriores y de las decisiones adoptadas en otro lugar, por las firmas locales de pequeño tamaño que abastecen a los mercados cercanos y por la fragmentación de la estructura industrial. Tales regiones se encuentran encerradas en un círculo vicioso, pues la limitada demanda regional no estimula la producción local y la ausencia de servicios exteriores limita aún más el crecimiento industrial, con el resultado de que ese estancamiento global empeora el desempleo.

650. Esas tendencias en los países industrializados han causado preocupación en los países en desarrollo. Abrigan el temor de que la liberalización del comercio de servicios exacerbe su posición periférica en la cadena internacional del valor añadido. Tienen la creencia de que ese proceso haga que les correspondan el menor valor añadido y las actividades menos competitivas, en el sector primario y en el secundario, y les obligue a importar un volumen creciente de servicios de las regiones centrales, con el sólo objeto de continuar siendo competitivos en el comercio internacional. Así pues, se convertirían en "abastecedores cautivos" de determinados productos e insumos. Sin embargo, si bien es cierto que la prestación de servicios al productor ha dado lugar a una continua reducción del contenido en mano de obra del proceso productivo, y que la competitividad internacional ya no puede basarse exclusivamente en la mano de obra de bajo costo, también es cierto que esa mano de obra de bajo costo puede facilitar a los países en desarrollo oportunidades de exportar servicios calificados y semicalificados, en los que tienen una ventaja comparativa.

B. Consideraciones sobre sectores específicos

651. En los párrafos siguientes se trata sucintamente de las principales cuestiones que plantea la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio de determinados sectores de servicios concretos 234/.

1. Servicios financieros, con inclusión de los seguros

a) Servicios bancarios

652. El comercio internacional de servicios bancarios se lleva a cabo tanto mediante transacciones transfronterizas como mediante la prestación de esos servicios a través de una presencia comercial en el país importador. En la práctica esta última forma de comercio no puede distinguirse de las inversiones extranjeras directas. Con el actual progreso de las redes de telecomunicaciones y computadoras, que actualmente existe, un gran número de actividades con alta intensidad de capital y de conocimientos se pueden realizar sin un contacto personal estrecho entre el consumidor y el proveedor, en el supuesto de que los movimientos de capital no estén controlados. Sin embargo, varios servicios bancarios exigen todavía un grado elevado de contacto personal. Para esa clase de servicios, el establecimiento de centros de producción locales, especialmente mediante la inversión extranjera directa, es el principal medio de ampliar las ventas a los mercados extranjeros.

i) Tendencias recientes de la liberalización y de la convergencia de la reglamentación

653. Influye acentuadamente sobre la liberalización del comercio internacional de los servicios bancarios la internacionalización en curso de los servicios financieros en los países de la OCDE y el amplio movimiento hacia una mayor apertura de los mercados y convergencia de las reglamentaciones. Si bien la internacionalización de la banca en la región de la OCDE no se habría iniciado si los gobiernos no hubiesen adoptado medidas para hacerla posible, la internacionalización en cambio ha ejercido presión sobre las políticas en la esfera de la reglamentación. Las diferencias en las reglamentaciones nacionales pueden ser una fuente tanto de ventajas como de desventajas para los bancos en los mercados internacionales, lo que constituye una razón poderosa para aumentar la convergencia en la reglamentación.

654. En el plano nacional la tendencia prevaleciente se ha orientado en general hacia una reducción del control sobre los bancos. Pero también se reconoce que la desreglamentación tiene que ir acompañada de medidas encaminadas a someter a los bancos a regímenes más severos y uniformes de supervisión de las prácticas de prudencia 235/. Las medidas encaminadas a conseguir ese objetivo en el plano internacional han entrañado una ampliación de la cooperación entre los países en la esfera de la reglamentación. Notables manifestaciones de ese proceso son las diferentes iniciativas adoptadas bajo los auspicios del Comité de Reglamentación Bancaria y Prácticas de Supervisión de Basilea referentes a cuestiones tales como la distribución de las responsabilidades de supervisión de los bancos internacionales entre las autoridades del país de la sede central y los países de las filiales, y la convergencia internacional de la medida y los niveles mínimos del capital de los bancos. Este movimiento combinado de mayor liberalización y convergencia en la reglamentación presupone un cierto grado de homogeneidad entre las economías de los países interesados. Así pues, no cabe anticipar un proceso análogo en el caso de las relaciones bancarias entre países de la OCDE, por un lado, y países en desarrollo o de Europa central y oriental, por otro lado.

A ese respecto deben tenerse en cuenta las diferencias mucho más acentuadas de niveles, tanto en el aspecto financiero como en el del desarrollo económico global.

ii) Estructura de los mercados

655. La mayoría de los países desarrollados tiene unos sistemas bancarios de amplitud nacional (los Estados Unidos son la excepción más notable). La Comunidad Económica Europea (CEE) se está orientando hacia la prestación de servicios bancarios internacionales transfronterizos dentro del mercado unido de sus 12 países miembros. En ese contexto reviste particular importancia la segunda directiva en materia de coordinación bancaria. En esa directiva se especifican las condiciones en las que una institución crediticia autorizada en un Estados miembro (con inclusión de las instituciones crediticias adquiridas o controladas en Estados no miembros) puede ofrecer una gama completa de servicios financieros directamente a clientes de otros Estados miembros sin necesidad de ninguna otra autorización (el "pasaporte único"). El régimen bancario de la CEE, de la que se ha dicho que es uno de los mercados bancarios más abiertos del mundo, contrasta con el de otros importantes países financieros. En los Estados Unidos existe una acentuada división en virtud de la ley Glass-Steagall entre las actividades bancarias y las transacciones de valores bursátiles, y los diferentes Estados de la Unión pueden autorizar y regular los bancos. Una nueva propuesta del Tesoro tiene por finalidad reformar la reglamentación bancaria para permitir una banca de carácter universal en los Estados Unidos. En el Japón, el mercado bancario y el de valores han estado tradicionalmente separados y el acceso al mercado se basa en la reciprocidad. Sin embargo, el Gobierno está considerando la atenuación de esa separación entre las actividades bancarias comerciales y las de inversión 236/.

656. Consideraciones de reciprocidad han orientado el debate que ha conducido a la formulación de la segunda directiva en materia de coordinación bancaria (que entrará en vigor en 1993). En esas consideraciones era patente la preocupación de que no se otorgase a los bancos extranjeros acceso al "pasaporte único" en caso de que en sus respectivos países no se concediese un trato equivalente a los bancos de la CEE. Si bien las propuestas originales, que exigían una reciprocidad más estricta, han quedado algo atenuadas, en la directiva se prevé la restricción del acceso al mercado en el caso de aquellos países que no faciliten a los bancos de la CEE "un acceso efectivo al mercado comparable al que se concede la Comunidad" y "un trato nacional que ofrezca las mismas oportunidades de competir de que disfruten las instituciones de crédito nacionales". Además, en tales casos la CEE puede iniciar negociaciones bilaterales con el fin de remediar la situación con la que pueden tropezar sus bancos. Esas disposiciones de la directiva son aplicables a los países en desarrollo 237/.

iii) Beneficios y costes de un régimen más liberal

657. La liberalización del comercio internacional de servicios bancarios entraña en general tanto costes como beneficios. Las posiciones divergentes de los diferentes grupos de países participantes en las negociaciones de la Ronda Uruguay han tenido como base el peso respectivo que ha de darse a esos costos y beneficios, y la naturaleza de las medidas necesarias si se quiere

660. Así pues, los compromisos asumidos dentro de un marco convenido para el comercio de servicios tiene que ser compatible con la flexibilidad que los gobiernos y las autoridades monetarias de los países en desarrollo necesitan para la aplicación de unas políticas monetarias autónomas y otras medidas que influyen sobre el ritmo y la orientación del crédito. Por esa razón los gobiernos tal vez decidan limitar la entrada de bancos extranjeros en determinados submercados bancarios o conceder el acceso al mercado solamente con sujeción a determinadas restricciones en las operaciones. De particular importancia dentro de la política monetaria es el control de cambios. La liberalización de varias categorías de transacciones bancarias internacionales, especialmente de aquellas que pueden clasificarse dentro del comercio transfronterizo, está vinculada en muchos aspectos con la incidencia del régimen de control de cambios de un país. Existen ahora indicios de una aceptación más general en las negociaciones de la Ronda Uruguay de que las disposiciones del marco no deben tener precedencia sobre los derechos y obligaciones que tienen los países miembros del FMI en virtud de su Convenio Constitutivo por lo que se refiere a la aplicación de controles y restricciones de los cambios.

661. Los regímenes de reglamentación de las prácticas de prudencia son frecuentemente rudimentarios en los países en desarrollo. Así pues, los compromisos asumidos en un marco de servicios no deberían impedir la elaboración y fortalecimiento de esos regímenes. Las autoridades de los países en desarrollo tienden a sentir preocupación en cuanto a la supervisión de los bancos extranjeros. Las razones de esa preocupación son principalmente que los bancos extranjeros pueden utilizar sus redes internacionales para eludir el pago de los impuestos y el cumplimiento de las reglamentaciones en materia de niveles de los descubiertos en divisas, incumplimiento de los vencimientos, etc. Recientemente las autoridades encargadas de la reglamentación en los países de la OCDE han experimentado dificultades en esta esfera y un marco para los servicios tendría que dar respuestas reglamentarias al problema de la supervisión de los bancos extranjeros.

662. En la prestación de muchos servicios, los bancos de los países en desarrollo se caracterizan por su escasa capacidad de competencia frente a los bancos de los países de la OCDE. Estos últimos disfrutan de ventajas debidas a sus redes internacionales y a las relaciones con otros bancos, así como a su larga dedicación al negocio de la banca en general. En vista del diferente nivel de eficiencia y competencia que de ello resulta, las medidas encaminadas a facilitar protección y apoyo a las instituciones nacionales son una característica frecuente de la política que siguen los países en desarrollo en el sector bancario.

663. A los efectos de un marco para el comercio de servicios es importante establecer una clara distinción entre "acceso al mercado", que abarca el derecho de operar en submercados bancarios particulares, y el "trato nacional", que se refiere al trato que recibe de las autoridades un suministrador de servicios bancarios después de haberle sido otorgado el acceso. El control sobre el acceso al mercado es tal vez el instrumento de política de mayor importancia que los gobiernos de los países en desarrollo pueden aplicar para elegir los regímenes bancarios que estimen más apropiados para sus particulares circunstancias y necesidades. Las actividades bancarias se componen de varios submercados y el acceso concedido a los bancos

extranjeros generalmente sólo se aplica a algunos de ellos. El control sobre tal acceso permite a los gobiernos proseguir los objetivos de su política en las esferas antes mencionadas. Además, aún en el caso de que se haya concedido a bancos extranjeros el acceso a determinados submercados, las políticas de protección de las industrias nacientes destinada a compensar la debilidad competitiva de los bancos del país puede exigir determinadas desviaciones respecto del trato nacional.

664. La liberalización progresiva de los servicios bancarios de los países en desarrollo debe llevarse a cabo paralelamente al robustecimiento de los respectivos sistemas bancarios nacionales. Así pues, esa liberalización debe ser generalmente un proceso gradual en el que la admisión de bancos extranjeros y la atenuación de los controles sobre las transacciones bancarias se utilicen como instrumentos para estimular el aumento de la eficiencia en las instituciones nacionales, al mismo tiempo que se evite una competencia demoleadora y se consigan transferencias de tecnología y conocimientos especializados.

b) Seguros

665. Son corrientes las operaciones internacionales que guardan relación con los seguros y tienen una repercusión sobre las balanzas nacionales de pagos. Ahora bien, conviene hacer una distinción entre las actividades de seguro primario (directo) y las de reaseguro. Las operaciones internacionales de la primera clase tienen como origen el hecho de que un mercado nacional es incapaz de ofrecer una cobertura adecuada de los riesgos. La segunda clase está formada por las operaciones de reaseguro que, por su misma naturaleza, son internacionales. El reaseguro es un mecanismo que permite distribuir y repartir los riesgos y que establece una protección para el asegurador primario al transferir a otro parte o la totalidad del riesgo. Se puede describir como comercio en un mercado secundario de contratos de seguro concertados por un asegurador primario, es decir, como comercio en servicios de seguro.

i) Tendencias observadas en el mercado

666. A causa del número cada vez mayor, del volumen y de la complejidad de los riesgos asegurados y de la aparición de riesgos de carácter internacional, la tendencia hacia la internacionalización se ha intensificado en el sector de los seguros. La importancia del reaseguro ha aumentado de modo sostenido. Tradicionalmente el reaseguro ha sido objeto de una regulación mucho menor que el seguro directo, tanto en los mercados internos como en los internacionales. Esta libertad más amplia ha dado a las agrupaciones de reaseguro la posibilidad de tener una participación más activa en el comercio en servicios de seguro. Los principales intermediarios internacionales desempeñan una función muy importante en el comercio de servicios de seguro. La capacidad de los principales intermediarios para ayudar a las multinacionales y a las agrupaciones industriales y comerciales deriva del hecho de que han establecido en todo el mundo redes de oficinas que pueden prestar asesoramiento sobre la gestión de los riesgos y facilitar informaciones sobre el mercado local de los seguros y asistencia para el pago

de las indemnizaciones. Estos intermediarios han participado cada vez más en la prestación de asistencia a las multinacionales para la formulación de sus programas globales de seguro y han tenido también una intervención importante en las redes complejas de reaseguro que se han establecido. En las grandes empresas se ha observado una tendencia cada vez más acusada a la creación de sus propias compañías de seguro, las denominadas compañías de seguro cautivas, por conducto de las cuales pueden encauzar parte de sus necesidades colectivas de seguro. Sin embargo, estas compañías, situadas por lo general en centros de operaciones internacionales, no están autorizadas a participar en las actividades locales de comercio. En la hipótesis de que se liberalice el comercio en servicios de seguro, muchas empresas sólo necesitarán un único asegurador en lugar de contratar en cada país pólizas de validez exclusivamente local.

Cuadro IV-1

Concentración del mercado mundial del reaseguro en 1986

Número de compañías	Porcentaje de participación en el mercado mundial a/	Países de origen
4	30.3	República Federal de Alemania (1), Suiza (1), Estados Unidos (2)
8	40.7	República Federal de Alemania (1), Suiza (1), Estados Unidos (4), Reino Unido (1), Suecia (1)
16	53.6	República Federal de Alemania (5), Suiza (1), Estados Unidos (5), Reino Unido (1), Suecia (1), Japón (3)
32	70.6	República Federal de Alemania (6), Suiza (2), Estados Unidos (11), Reino Unido (1), Suecia (1), Japón (3), Francia (3), Italia (1)

Fuente: Cifras calculadas a partir de los datos sobre las compañías publicados en ReActions, marzo de 1988.

a/ Participación en los 100 principales reaseguradores mundiales.

Cuadro IV-2

Densidad de los seguros en los países indicados
(Primas brutas consignadas como porcentaje del PNB)

País	Doce países desarrollados de economía de mercado			País	Doce países en desarrollo		
	1987	1985	1983		1987	1985	1983
España	3.31	1.89	1.79	Brasil	0.86	0.85	0.90
Estados Unidos	9.07	7.52	6.90	Colombia	1.53	1.47	1.34
Francia	5.06	4.50	4.08	Chile	2.20	2.16	1.75
Italia	2.35	2.49	2.25	Egipto	1.05	1.00	0.93
Japón	8.69	6.94	5.90	Filipinas	1.78	1.40	1.86
Noruega	5.08	4.38	4.20	India	1.29	1.22	1.22
Países Bajos	6.29	5.60	5.57	Indonesia	0.92	0.76	0.73
Portugal	2.69	2.73	2.85	Marruecos	1.88	1.84	1.90
Reino Unido	8.35	7.11	6.35	México	1.02	1.01	0.90
Rep. Fed. de Alemania	6.40	5.90	5.83	Perú	1.08	1.29	1.52
Suecia	4.49	4.72	3.94	Rep. de Corea	8.85	6.92	5.28
Suiza	8.02	7.07	6.56	Singapur	2.78	2.40	2.52

Fuente: Sigma, compañía suiza de reaseguro (mayo de 1983, abril de 1985, mayo de 1987 y marzo de 1989).

ii) Reglamentación

667. En la actualidad, todo el mundo coincide en que la fiscalización de los servicios financieros, entre ellos los seguros, es una exigencia fundamental para el desenvolvimiento ordenado de estas actividades. No sería realista dar por supuesto un acuerdo general sobre los métodos o el grado de la intervención estatal, pero el objetivo global responde a dos motivaciones básicas: a) la protección de los intereses del consumidor y la solidez de las instituciones (fiscalización microeconómica) y b) el reconocimiento de la importancia de los servicios financieros en la actividad de crecimiento económico (fiscalización macroeconómica). En casi todos los países están en vigor leyes y reglamentos. Las pocas excepciones existentes no privan de validez la norma según la cual, cuando el volumen de las transacciones alcanza cierto nivel, es obligado dictar disposiciones legislativas que establecen cierto grado de fiscalización de las actividades. Además, es posible decir que el crecimiento espectacular del sector de los servicios financieros en los 50 años últimos está estrechamente relacionado con la existencia y la eficacia de las disposiciones legislativas y de la fiscalización a que han estado sujetos por parte del Estado.

668. Las reglamentaciones difieren de un país a otro a causa de los distintos objetivos nacionales en materia de protección del consumidor, de la relación entre los controles de inversión y los objetivos nacionales y de la búsqueda por los países de protección para sus industrias internas. En un mundo en que se prevé un aumento rápido de las transacciones financieras transfronterizas, será más difícil mantener las disparidades en los sistemas de reglamentación. Es evidente que las autoridades reguladoras de una sola economía abierta que garantizan una protección aseguradora mínima han de desempeñar una misión mucho más difícil que las autoridades homólogas en una economía cerrada. Análogamente, la fiscalización macroeconómica del sistema financiero en un solo ámbito nacional es cada vez más problemática a medida que la economía adquiere un carácter más abierto 239/. La competencia entre los sistemas reguladores irá necesariamente acompañada por cierta distorsión en la competencia. El principio del reconocimiento mutuo de las reglamentaciones nacionales de cada país sería un paso por el buen camino. Ahora bien, es frecuente que el reconocimiento genere inquietud en cuanto al posible deterioro de las normas de calidad. Por ello, una armonización mínima es una expresión de desconfianza por parte de los "países de normas elevadas" con relación a las exigencias instituidas por la legislación nacional de otro país. Desde este punto de vista, los reglamentos sobre los requisitos en materia de licencias, capital y reservas, calidades de gestión y aspectos análogos funcionan como instrumentos para la determinación de la calidad mínima de los intermediarios financieros 240/. En el sector de los seguros el principio del reconocimiento mutuo está lejos de haber sido aceptado, aunque sería desde luego un objetivo conveniente para las transacciones internacionales tales como las actividades de reaseguro 241/.

669. A medida que los países en desarrollo avanzan gradualmente hacia una fiscalización más minuciosa de la actividad de los intermediarios financieros, los servicios administrativos encargados de esta fiscalización disponen de mejores medios para el desempeño de sus complejas tareas. En el grado en que los servicios fiscalizadores, por un motivo u otro, son incapaces de desempeñar las tareas para las que fueron creados, es probable que las distorsiones consiguientes hagan que la ley sea inoperante y que los objetivos de las disposiciones legislativas queden frustrados. Muchas ineficiencias son menos una consecuencia de la propiedad que de la reglamentación pública y de la estructura del mercado. La reglamentación adecuada de una industria requiere tantas informaciones que es probable que en algunos casos sea más eficiente un régimen de propiedad directa. En algunos casos, los costos de información son extremadamente elevados para la reglamentación estatal y el establecimiento de una reglamentación efectiva de las empresas privatizadas quizá exija más de los medios administrativos del Estado que la administración de una institución de monopolio estatal. Por otra parte, si el personal fiscalizador es de calificaciones elevadas, tanto en el plano personal como en el profesional, podrá colmar con provecho las lagunas de las disposiciones legislativas y convertirse, especialmente en los países en desarrollo, en uno de los principales instrumentos al alcance del Estado para la promoción del desarrollo racional de los intermediarios financieros. La cooperación entre los administradores de distintos países no ha de revestir únicamente la forma de un intercambio de informaciones, sino que se debe prestar más atención al intercambio de experiencias y al desarrollo de los recursos humanos. La necesidad de aumentar los conocimientos es todavía mayor de lo que deja traslucir la situación actual.

iii) Consideraciones de política general

670. La importancia del sector de los seguros para el comercio y el desarrollo tuvo un reconocimiento oficial en el primer período de sesiones de la Conferencia, la cual afirmó que "un sólido mercado nacional de seguros y reaseguros es requisito esencial para el desarrollo económico". Desde entonces, se han puesto en vigor leyes y reglamentos en materia de seguros con la finalidad de establecer una fiscalización y un control más estrictos. Como, a su juicio, el sistema financiero que habían heredado no se podía adaptar adecuadamente a las necesidades de desarrollo del país respectivo, en los 30 años últimos los gobiernos de muchos países en desarrollo han desplegado esfuerzos considerables para modificar la estructura del sistema financiero y han intervenido en sus operaciones para encauzar las cantidades economizadas hacia las inversiones que consideraban como prioritarias en sus programas de desarrollo. Para conseguir un mejor funcionamiento de los mercados de seguros, financieros del país han establecido empresas nacionales de seguro para limitar las operaciones de compañías extranjeras.

671. Como se ha reconocido en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios, es necesario impulsar la liberalización progresiva en este sector mediante normas, modalidades y procedimientos que tengan debidamente en cuenta los objetivos nacionales de política y el grado de desarrollo de los signatarios individualmente considerados. Ciertos países en desarrollo están dispuestos a liberalizar algunos componentes de sus sectores del seguro a este respecto. Muchos países consideran que la existencia de sólidas compañías nacionales es un componente esencial de su independencia económica e incluso de su independencia política. Se deberán tener en cuenta los esfuerzos especiales que se hayan desplegado para crear un mercado local. Desde luego, este argumento no se circunscribe a los mercados de los países en desarrollo. Las políticas encaminadas a movilizar los recursos nacionales e internacionales de producción en armonía con los objetivos nacionales tendrán que reflejar la estructura existente y el carácter concreto de los mercados nacionales. Se observará en algunos países que la rigidez de las estructuras existentes se debe en buena parte a la aplicación de políticas protectoras que pueden tener como resultado una falta de dinamismo en el sector protegido. En otros países las estructuras del mercado se han concebido de tal modo que dé a éste la fortaleza necesaria. En la medida en que el desarrollo del sector del seguro refleja el crecimiento económico de un país es de prever que dichos mercados están, o estarán en breve plazo, en condiciones de beneficiarse de una liberalización internacional de los servicios de seguro. Por motivos históricos o por falta de medidas administrativas y legislativas adecuadas, los mercados de seguros de muchos países en desarrollo se caracterizan por la existencia de un número demasiado grande de pequeñas compañías nacionales con una capacidad de retención baja. No existen las condiciones necesarias para una sana competencia entre las compañías de estos países y las de los países desarrollados. Por lo general, los países en desarrollo se caracterizan por una densidad baja en materia de seguros que, según es de prever, aumentará rápidamente con el crecimiento económico; muchos países en desarrollo se convertirán en mercados potenciales extremadamente atractivos en materia de seguros y este hecho se habrá de tener en cuenta en las negociaciones de compromisos concretos en este sector 242/.

2. Telecomunicaciones

a) La doble función de las telecomunicaciones

672. Las telecomunicaciones tienen una doble función como sector de servicios: forman de por sí un servicio y son un "medio de transmisión" o canal de distribución por el que discurren las informaciones esenciales para la prestación transfronteriza de otros servicios. Tradicionalmente, el sector de las telecomunicaciones se ha considerado como un servicio público con implicaciones fundamentales para la seguridad nacional y la prestación de servicios básicos -por ejemplo, telefonía mediante la voz, telegrafía y télex- se ha considerado en un contexto de servicio público, en lugar de valorarse en un contexto comercial, siendo los monopolios estatales más bien la regla que la excepción. Recientemente, la privatización de muchos de estos monopolios y, en términos generales, la apertura del sector a la empresa privada son realidades en muchos países. Sin embargo, para los países en desarrollo la función servicio público sigue siendo primordial y está dominada por la necesidad apremiante de mejorar las infraestructuras ^{243/}. Por consiguiente, la adopción de un criterio "basado en el costo" para la fijación del precio de las llamadas telefónicas no es de uso corriente en los países en desarrollo, para los que el principal objetivo es la prestación de servicios a una fracción más amplia de la población. Por ejemplo, es práctica normal que las llamadas a larga distancia contribuyan a financiar las llamadas locales y el desarrollo de la infraestructura.

673. Se considere o no como un servicio público, el sector de las telecomunicaciones está sujeto en todos los países a una extensa serie de reglamentos nacionales que tienen, entre otras, la finalidad de garantizar la prestación de servicios universales de telecomunicaciones y la seguridad de las redes de telecomunicaciones, mantener la prestación de ciertos servicios de telecomunicación dentro de estructuras reglamentadas de monopolio público o privado, organizar la prestación internacional de servicios, garantizar el respeto de la vida privada de los ciudadanos y proteger a los usuarios, así como la soberanía y la seguridad nacionales. Por consiguiente, la intensificación del tráfico internacional de telecomunicaciones puede exigir una mayor coherencia entre las estructuras nacionales de reglamentación, aunque será necesario reconocer que las administraciones públicas quizás deseen mantener ciertos objetivos que pueden diferir de un país a otro.

b) Marcos internacionales

674. En el plano internacional, la prestación de servicios de telecomunicación entre dos o más administraciones se realiza dentro del marco del Convenio Internacional de Telecomunicaciones (CIT), sus reglamentos y las recomendaciones del Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). En 1988 la Conferencia Administrativa Mundial Telegráfica y Telefónica (CAMTT) aprobó el nuevo texto del Reglamento Internacional de Telecomunicaciones que ha de gobernar la nueva situación en la esfera de los servicios de telecomunicaciones. En el nuevo Reglamento se atribuye primordial importancia a la soberanía nacional y al derecho de los miembros de la UIT a conceder o a retirar las autorizaciones necesarias para los servicios de telecomunicaciones y para los prestatarios de servicios dentro de sus territorios; se prevé en él que los Estados Miembros podrán concertar acuerdos especiales.

675. Las recomendaciones del CCITT, aun cuando no son vinculantes, ejercen una influencia importante al establecer las modalidades para la prestación de servicios internacionales de telecomunicaciones y han tenido tradicionalmente por objeto limitar la competencia. Versan sobre aspectos tales como la tarificación, la comunicación en circuitos arrendados privados y la interconexión de líneas arrendadas. Las restricciones regulan también la formación de redes con el empleo de circuitos arrendados, en particular para garantizar que sirvan para el tráfico directamente relacionado con las actividades del cliente y no se utilicen para el tráfico que normalmente transita por la red pública o para conectar las redes públicas en conmutación de dos países.

676. Las telecomunicaciones internacionales han sido radicalmente transformadas por las comunicaciones mediante satélite. El sistema de comunicaciones por satélite INTELSAT, propiedad de un consorcio integrado por más de 100 países, funciona como una cooperativa no lucrativa y ofrece a los países en desarrollo medios de acceso al satélite a precios fijados según una fórmula de promedio que facilita economías de coste y una comunicación inmediata y fiable con todo el mundo. Se ha manifestado preocupación por la posibilidad de que el establecimiento de sistemas internacionales privados de telecomunicaciones por satélite causen una desviación sustancial de tráfico y perjuicio económico a INTELSAT, lo que daría lugar a disminuciones de ingresos y aumentos de precios para los países en desarrollo, que pagarían tarifas mucho más elevadas si los precios se basaran en los volúmenes efectivos de tráfico por la vía de comunicación utilizada 244/.

677. En las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre comercio de servicios se ha tratado tanto de las preocupaciones de los usuarios de las telecomunicaciones que son partidarios de disposiciones destinadas a garantizar su acceso a los servicios de telecomunicaciones, inclusive el derecho de admisión a las redes nacionales de telecomunicaciones, y las de los prestatarios de servicios de telecomunicaciones que desean tener derecho de prestar sus servicios a clientes en mercados extranjeros. Las negociaciones han sido complicadas también por el hecho de que casi todos los países desean hacer una distinción entre los servicios "básicos" de telecomunicación, en los que la propiedad estatal seguiría siendo la norma, y los servicios "mejorados" o "de valor añadido" en relación con los cuales se podría negociar la liberalización. Los países en desarrollo han pedido un reconocimiento adecuado de sus objetivos y necesidades especiales en el sector y han subrayado la importancia de hacer una distinción entre el acceso a las redes internas de telecomunicaciones como "medio de transmisión" de otros servicios y el acceso a los prestatarios de servicios de telecomunicaciones a mercados extranjeros. En las negociaciones de compromisos concretos en el plano sectorial, el acceso a los servicios de telecomunicación se podrá utilizar para obtener condiciones de los usuarios. El acceso para recibir servicios mejorados de telecomunicaciones dependerá de las condiciones ofrecidas por el prestatario del servicio y del acceso recíproco a otros servicios. Muchos de los ofrecimientos de compromisos iniciales han versado sobre diversos servicios "mejorados" o "de valor añadido".

678. El Programa de la Comunidad Económica Europea para 1992 tiene por fin la liberalización de los servicios de telecomunicaciones dentro de la CEE, aunque se acepta, por lo menos temporalmente, la posibilidad de mantener los

desarrollo. La política de construcción, explotación y transferencia puesta en práctica por ciertos países en desarrollo consiste en la construcción y explotación de las correspondientes infraestructuras de telecomunicaciones por la empresa extranjera, a las que sigue su transferencia, después de un plazo predeterminado, a las autoridades del país donde están situadas.

680. Es también necesario desplegar un esfuerzo internacional concertado para el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones en los países en desarrollo. Los programas de la UIT para la prestación de asistencia técnica para el desarrollo de las telecomunicaciones, el Centro para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (CDT) y la recientemente creada Oficina para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (ODT) podrían ser designados como entidades receptoras de fondos o de apoyo en especie para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y de apoyo por organizaciones donantes multilaterales y organismos prestatarios, así como por las empresas transnacionales que se benefician de concesiones de acceso en los países en desarrollo. Para conseguir este objetivo, será necesario establecer un equilibrio entre la prestación de eficientes servicios de telecomunicaciones a los productores y exportadores y el cumplimiento de la función de servicio público del sector que ha de dar a todos los miembros de la sociedad la posibilidad de tener acceso a los servicios básicos de telecomunicaciones.

681. Además de la expansión y el mejoramiento de las infraestructuras, la transferencia de tecnología y la formación de expertos siguen siendo necesidades ineludibles para la estrategia de los países en desarrollo en este sector. También a este respecto puede ser útil una estrategia que combine el acceso al mercado con condiciones cuidadosamente formuladas para las entidades extranjeras. Una política que tenga por objeto utilizar los recursos financieros y humanos internos para generar una capacidad nacional de producción, compilación, elaboración y utilización de las informaciones de manera eficiente y competitiva es esencial para acrecentar la eficiencia y la competitividad de diversos sectores. Las empresas regionales y subregionales pueden también contribuir a la solución de los problemas infraestructurales y tecnológicos.

682. La utilización de medios colectivos perfeccionados en materia de telecomunicaciones plantea un dilema a los países en desarrollo. Por un lado, las nuevas actividades comerciales pueden tener como resultado beneficios en materia de empleo local e importaciones de tecnología para la formación, así como beneficios financieros. Por otro, otorgar concesiones especiales a determinadas empresas transnacionales llevará consigo dar el mismo trato a empresas nacionales, lo que exigirá una redistribución de los recursos para atender a sus necesidades comerciales más complejas.

683. Para conseguir que los servicios de telecomunicaciones sean totalmente compatibles y queden perfectamente integrados, muchos países en desarrollo estudian la posibilidad de establecer una sola norma universal y consideran necesaria la interconexión de las líneas de valor añadido y de las líneas arrendadas, porque una multiplicidad de normas privadas y distintas en materia de equipo puede exigir un costoso rediseño de los servicios públicos.

684. La modernización de las infraestructuras de telecomunicaciones en los países en desarrollo da origen a un nuevo conjunto de consideraciones de política general en relación con las corrientes transfronterizas de datos, particularmente en lo que se refiere a la competencia entre la importación de servicios de datos y los esfuerzos encaminados a crear servicios internos de información. Probablemente, será necesario escoger también entre el deseo de utilizar las corrientes transfronterizas de datos para apoyar las exportaciones de bienes y servicios, así como para atraer inversiones directas del extranjero, y el deseo de promover el crecimiento de servicios autóctonos de documentación. En estos casos el acceso al sistema público interno de telecomunicaciones será evidentemente una de las cartas que se jugará en las negociaciones con las entidades extranjeras para el logro de estos objetivos de carácter general.

3. Construcción, ingeniería y diseño (CID)

a) Definición

685. Los servicios de ingeniería y diseño 246/ podrían definirse en general como las actividades intelectuales esenciales que se necesitan para optimizar la inversión en todas sus formas, en sus opciones, en su proceso técnico de materialización y en su gestión 247/. Los diseños y especificaciones que tales servicios producen deberían ser en principio las soluciones de menor costo y mayor productividad, consistentes con las limitaciones económicas y sociales de cada mercado. Los servicios de ingeniería y diseño fijan por lo general la dimensión tecnológica de un proyecto de inversión mediante las especificaciones técnico-económicas que establecen para la parte de construcción civil los materiales que tendrán que usarse y la maquinaria y equipo que habrá que adquirir. Muchos de esos servicios son de índole multidisciplinaria y exigen mucha tecnología y algunos de ellos incorporan una mayor cantidad de calificaciones o conocimientos técnicos que otros. Los servicios de construcción son los que se requieren para construir físicamente los proyectos de inversión, sean infraestructurales, industriales o agrícolas. Reúnen trabajo, materiales y equipo para traducir las especificaciones técnico-económicas establecidas por los servicios de ingeniería y diseño en entidades materiales concretas (por ejemplo, instalaciones industriales, proyectos de infraestructura). Si bien los servicios de construcción requieren conocimientos de ingeniería y dirección generales y especializados, también recurren a mucha mano de obra no calificada y semicalificada.

b) Tendencias del comercio

i) Servicios de ingeniería y diseño

686. En el caso de los servicios de ingeniería y diseño, el mercado global de las 200 primeras empresas internacionales, expresado por sus facturaciones en el extranjero, sumó en 1988 la cifra de 4.200 millones de dólares en comparación con 4.000 millones en 1987. En la actualidad, alrededor del 70% del mercado internacional se halla en los países en desarrollo, en comparación con el 85% aproximadamente a comienzos del decenio de 1980. En 1989 Asia fue el principal mercado (2.000 millones de dólares), seguida de

Europa (1.770 millones), la América del Norte (1.433 millones), Africa (938 millones), el Oriente Medio (803 millones) y la América Latina (444 millones). En 1988 diez de los 20 mercados más prometedores del mundo eran países asiáticos, entre ellos Indonesia, China, Tailandia, Filipinas, la India, Malasia, Bangladesh, Australia y Singapur. Con la excepción de los mercados latinoamericano y africano, cuyas partes respectivas disminuyeron el 26 y el 13% en 1988 con relación a 1987, los mercados de otras regiones experimentaron un aumento que compensó sobradamente la disminución registrada en las dos regiones mencionadas. Además, una gran parte de las ventas en Africa y en la América Latina está relacionada con la ayuda, pues en 1988 una gran proporción de la asistencia oficial japonesa para el desarrollo estuvo destinada principalmente a países de las dos regiones indicadas 248/.

687. En el suministro de servicios de diseño siguen dominando las empresas de los países industrializados, que controlan más del 90% del mercado. A la República de Corea, país en desarrollo, corresponde una participación aproximada del 1,5%. Empresas de un número reducido de países en desarrollo operan también en el mercado internacional, pero individualmente sus participaciones siguen siendo muy pequeñas: de las 200 primeras empresas internacionales de diseño, sólo 14 eran empresas de países en desarrollo.

ii) Servicios de construcción

688. El mercado internacional de la construcción, medido por el valor de los contratos extranjeros adjudicados a los 250 primeros contratistas internacionales, ascendió a 112.500 millones de dólares de los EE.UU. en 1989. En este año, Europa fue el principal mercado de exportación y el volumen de sus operaciones internacionales aumentó un 31% hasta la cifra de 25.400 millones de dólares, seguida por Asia (24.500 millones). En 1988 correspondió a empresas norteamericanas una proporción que ascendió al 45% del mercado europeo; correspondió a empresas francesas e italianas alrededor del 10%. Las empresas japonesas se llevaron la parte del león (el 27%) del mercado asiático; empresas norteamericanas, el 22,7%, y la República de Corea, el 2%. En el Oriente Medio, los contratos de construcción adjudicados a los 250 primeros contratistas internacionales siguieron registrando un aumento en 1989 y, después de haber disminuido todos los años desde 1984, su valor ascendió a alrededor de 17.400 millones de dólares en 1988 y a 17.800 millones en 1989. Asimismo, el valor de los contratos de construcción adjudicados a estas empresas en Africa aumentó en 1989 un 40% hasta la cifra de 14.300 millones de dólares y en los Estados Unidos y la América Latina, un 43 y un 2% hasta las cifras de 13.000 millones y 7.500 millones de dólares, respectivamente.

689. A lo largo de los diez años últimos, la aparición de exportadores de países en desarrollo ha contribuido a avivar la competencia en el mercado internacional de la construcción. Entre los países en desarrollo, la República de Corea ha mantenido su presencia en el mercado internacional, pero su participación ha disminuido desde 1983 hasta la proporción aproximada de un 2% en 1988. Empresas de otros países y territorios en desarrollo han conseguido penetrar en el mercado internacional, pero sus cuotas de mercado son muy reducidas; estas empresas son de Yugoslavia, la India, el Brasil, China, Singapur, la Argentina, México y Hong Kong.

Cuadro IV-3

Cuotas de mercado (medidas por las facturaciones en el extranjero de las 200 primeras empresas internacionales de ingeniería y diseño) en el mercado internacional de la ingeniería y el diseño, 1983-1988

(En millones de dólares; las cifras entre paréntesis indican la cuota del mercado)

País	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Estados Unidos	1 204 (31)	1 037 (30)	1 165 (32)	918 (26)	1 042 (26)	1 039 (25)
Francia	361 (9)	234 (7)	239 (7)	306 (9)	260 (6)	133 (3)
Alemania, Rep. Fed. de	253 (7)	249 (7)	230 (6)	282 (8)	356 (9)	302 (7)
Reino Unido	592 (15)	454 (13)	463 (13)	481 (14)	451 (11)	440 (10)
Canadá	269 (7)	287 (8)	266 (7)	204 (6)	518 (13)	672 (16)
Japón	127 (3)	166 (5)	226 (6)	221 (6)	259 (6)	257 (6)
Países Bajos	203 (5)	228 (7)	219 (6)	259 (7)	358 (9)	424 (10)
Otros países	841 (22)	809 (23)	832 (23)	869 (25)	774 (19)	933 (22)
Total	3 850 (100)	3 464 (100)	3 640 (100)	3 540 (100)	4 017 (100)	4 200 (100)

Fuente: Engineering News Record, McGraw-Hill Inc., varios números.

c) Los servicios de construcción, ingeniería y diseño (CID) y el proceso de desarrollo

690. El sector de los servicios de CID desempeña una función esencial en las economías nacionales de muchos países, sean éstos países desarrollados o en desarrollo. En los países industrializados este sector aporta alrededor del 10% del PIB y proporciona empleo a una parte considerable de la población activa 249/. La importancia de los servicios de CID para el desarrollo se debe a su contribución directa a la concepción y realización de proyectos de inversión y a los vínculos que se crean entre las diferentes partes de la

Recuadro IV-2

LAS 20 EMPRESAS DEL RAMO DE LA CONSTRUCCION MAS IMPORTANTES DEL MUNDO, CLASIFICADAS SEGUN EL VALOR TOTAL DE SUS CONTRATOS EN 1988

(En millones de dólares)

<u>Número de orden</u>	<u>Empresa</u>	<u>Valor total de los contratos</u>	<u>Valor de los contratos extranjeros</u>
1	Shimizu Construction Co.Ltd (Japón)	12 840.0	500.0
2	Fluor Corporation (Estados Unidos)	12 169.4	1 819.1
3	Kajima Corp. (Japón)	11 790.7	493.8
4	Bechtel Group Inc. (Estados Unidos)	10 877.0	5 034.5
5	Taisei Corp. (Japón)	10 667.1	313.2
6	Takenaka Corp. (Japón)	9 971.4	648.4
7	M.W.Kellogg Cop. (Estados Unidos)	9 303.9	4 621.4
8	Ohbeyashi Corp. (Japón)	8 905.4	641.5
9	Bouygues (Francia)	8 100.0	1 780.0
10	Kumagai Gumi Co. Ltd. (Japón)	7 797.7	780.0
11	Mitsubishi Heavy Industries Ltd. (Japón)	6 280.0	2 270.0
12	Parsons Corp. (Estados Unidos)	6 177.6	3 075.0
13	SGE Group (Francia)	5 802.0	1 836.0
14	Philipp Holzman AG (Rep. Fed. de Alemania)	5 652.6	2 622.9
15	Lummus Crest, Inc. (Estados Unidos)	5 430.0	4 200.0
16	Davy Corp. Plc (Reino Unido)	4 819.1	3 892.3
17	DUMEZ (Francia)	4 329.9	2 587.7
18	Hazama-Gumi Ltd. (Japón)	4 199.1	472.5
19	SAE-Société Auxiliaire d'Entreprises (Francia)	3 926.0	1 523.0
20	George Wimpey Plc (Reino Unido)	3 803.5	724.0

Fuente: "Directory of the World's Largest Service Companies", serie 1 - diciembre de 1990; Moody's investors Service; Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales.

economía, en particular entre las unidades de producción, los fabricantes de bienes de capital, las actividades de investigación y desarrollo y el sector financiero. Tener una capacidad propia para suministrar servicios de construcción, ingeniería y diseño y promover su utilización en el proceso de desarrollo puede convertirse en una fuente adicional de divisas, lo que tiene efectos beneficiosos sobre la balanza de pagos. Además, en los países en

desarrollo los proyectos de construcción contribuyen a crear puestos de trabajo y esta función es un elemento importantísimo de las estrategias del desarrollo.

691. La experiencia del número reducido de países en desarrollo que lo han conseguido pone de manifiesto que, para penetrar en el mercado internacional, son factores importantes disponer de personal profesionalmente calificado y experimentado, junto con un costo bajo de la mano de obra, particularmente en comparación con el costo correspondiente en los países industrializados. Son también importantes los esfuerzos desplegados para promover el desarrollo de la tecnología local y la utilización de tecnología importada, particularmente la acumulación autóctona de conocimientos técnicos gracias al aprendizaje práctico y al empleo selectivo de aportaciones extranjeras. Por último, una cierta especialización en determinados servicios y sectores de CID ayudó a estos pocos países a crear una capacidad de exportación. Si bien la República de Corea se especializó sobre todo en servicios de infraestructura, el Brasil lo hizo en servicios de CID relacionados con la minería y la extracción de petróleo y la India, en servicios relacionados con las industrias siderúrgica y metalúrgica 250/. Muy a menudo el éxito de las empresas de los países en desarrollo que han conseguido penetrar en el mercado internacional dependió muchísimo de su capacidad para llevar trabajadores calificados y semicalificados al lugar de las obras de construcción desde sus países de origen o desde terceros países con salarios bajos.

d) Consideraciones de política general

692. Asimismo, comienzan a ser particularmente importantes en este sector factores tecnológicos tales como el diseño y el dibujo asistidos por ordenador y la concepción y aplicación de métodos automatizados de construcción y de nuevos materiales de construcción. Ello indica la necesidad de concertar estipulaciones apropiadas en materia de formación y difusión de la tecnología como parte de los compromisos de acceso al mercado.

693. En todos los casos de éxito, la política oficial de promoción de las exportaciones de estos servicios ha sido uno de los principales factores que han contribuido a la creación de medios de exportación. Por ejemplo, en la República de Corea la Ley de 1975 para el fomento de la construcción en el extranjero, junto con la concesión de incentivos fiscales, la autorización de desgravaciones fiscales por amortización acelerada del equipo utilizado en obras de construcción en el extranjero y la concesión de créditos bancarios han ayudado a ese país a acrecentar su participación en el comercio internacional de estos servicios. Otros países, entre ellos el Brasil, la India, la Argentina y México, han adoptado también políticas dirigidas a fomentar la creación de una capacidad de exportación de estos servicios, en particular mediante diferentes planes de incentivos fiscales.

694. La circulación a través de las fronteras de mano de obra con grados distintos de especialización es esencial para la prestación, por parte de países en desarrollo, de servicios de construcción en los mercados internacionales. En ausencia de disposiciones adecuadas en materia de circulación en el marco multilateral propuesto para el comercio de servicios, los países en desarrollo quizá no puedan beneficiarse del costo más bajo de su

mano de obra. Las medidas multilaterales que se adopten en este sector habrán de garantizar que los reglamentos en materia de visados y permisos de trabajo no levantan obstáculos a la intensificación del comercio de servicios en este sector. Las restricciones de esta índole podrían tener también un efecto perjudicial sobre una participación mayor de un grupo más amplio de países en desarrollo en el comercio de servicios de construcción pues muchos de los países en desarrollo cuya mano de obra es de costo más elevado han manifestado una tendencia a subcontratar la parte de menor valor añadido de sus proyectos de construcción a otros países en desarrollo con una mano de obra de costo más bajo.

695. La experiencia de algunos países en desarrollo ha puesto de manifiesto que las empresas mixtas en las que la empresa del país en desarrollo ocupa el puesto principal pueden contribuir a facilitar tanto la circulación temporal de la mano de obra a través de las fronteras como el establecimiento de condiciones adecuadas para la transferencia de tecnología. La especialización en algunos submercados de la construcción puede contribuir también a aumentar la capacidad de competencia de las empresas de los países en desarrollo.

4. Transporte aéreo

a) Situación del sector

696. Se estima que los ingresos de explotación de las líneas aéreas internacionales pueden representar el 15% del comercio internacional de servicios. En el último decenio, el total del transporte aéreo de pasajeros aumentó a la misma tasa media que los ingresos procedentes del turismo, mientras que el transporte aéreo de carga creció cuatro veces más rápido que la producción de manufacturas. Los vuelos no regulares y los de fletamento están dominados por las líneas aéreas de los países desarrollados. Este dominio es menor en el caso de los servicios internacionales regulares, pero entre los países que ocupan los primeros 20 lugares en el tráfico regular internacional, los únicos países en desarrollo son Singapur, la República de Corea, Tailandia, Brasil, la India e Indonesia 251/.

697. Por lo que se refiere a la participación de las distintas regiones en el transporte aéreo internacional por líneas regulares, en 1988 alrededor del 36% del total correspondía a Europa, seguida por la región Asia-Pacífico (29%) y América del Norte (22%). La participación de América Latina y el Caribe era de casi el 6%, la de los Países del Oriente Medio, del 5% y la de los países africanos, del 3,4%. Se preveía que en el decenio siguiente se mantendría una tasa de crecimiento anual media del 7 al 9%. Las reformas reglamentarias y las transformaciones estructurales que tienen lugar en algunas regiones de particular importancia, combinadas con los efectos de la guerra del Golfo, han conducido recientemente a una crisis, temporal pero grave, de la aviación civil. En el pasado se produjeron recesiones análogas (que respondían de ordinario a un ciclo decenal), sin que se invirtiese la tendencia general a largo plazo.

Cuadro IV-4

Las 20 compañías aéreas del mundo con mayores ingresos: 1988

Posición	Compañía	Ingresos
1	UAL Corp	9 014.6
2	AMR Corp	8 824.3
3	Texas Air <u>a/</u>	8 572.9
4	Japan Airlines <u>b/</u>	7 776.6
5	Delta Airlines	6 915.4
6	Lufthansa	6 739.9
7	British Airways <u>b/</u>	6 690.4
8	Air France	5 953.7
9	NWA Corp	5 650.4
10	All Nippon Airways <u>b/</u>	4 427.4
11	SAS	4 412.0
12	TWA	4 361.1
13	Hanjin Group	3 731.9
14	Pan Am	3 569.0
15	Alitalia	3 258.1
16	USAir <u>c/</u>	2 980.4
17	Swissair	2 927.8
18	Iberia	2 874.2
19	KLM <u>b/</u>	2 823.2
20	Air Canada	2 777.8

Fuente: "Directory of the World's largest Service Companies", Serie 1 - diciembre de 1990, Moody's Investors Service, Centro de las Naciones Unidas sobre las Compañías Transnacionales.

a/ Los datos de 1988 comprenden los correspondientes a Eastern Airlines y Continental Airlines.

b/ Ejercicios fiscales cerrados el 31 de marzo.

c/ USAir y Piedmont se fusionaron el 5 de agosto de 1989.

b) Sistema reglamentario

698. El comercio internacional en servicios de aviación civil está regulado por cierto número de acuerdos internacionales bilaterales o acuerdos sobre servicios aéreos (ASA), que versan sobre diversos aspectos de ese transporte, tales como las tarifas, la capacidad y frecuencia del servicio, el acceso a pasajeros y carga, los servicios auxiliares, el régimen fiscal y de licencias y otros asuntos similares, así como sobre disposiciones de seguridad para la aviación. Los ASA entrañan la concesión de un conjunto de derechos de

Recuadro IV-3

"LAS LIBERTADES DEL AIRE"

Las cinco libertades del aire que son objeto de negociación al concertarse los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos (ASA) son las siguientes:

- i) el privilegio de volar, y llevar tráfico, sobre el territorio del Estado concedente, sin efectuar escalas en éste;
- ii) el privilegio de volar, y llevar tráfico, sobre el territorio del Estado concedente, y aterrizar con fines no relacionados con el tráfico;
- iii) el privilegio de volar al territorio del Estado concedente y dejar tráfico destinado al Estado del pabellón de la aeronave;
- iv) el privilegio de volar al territorio del Estado concedente y recibir allí tráfico destinado al Estado del pabellón de la aeronave, y
- v) el privilegio de volar al territorio del Estado concedente con el fin de recibir o dejar tráfico destinado a terceros países, o procedentes de éstos.

En el contexto de la Política de Cielos Abiertos de la Comunidad Europea, estas "libertades" se convertirán en derechos generalizados para todas las compañías aéreas de la Comunidad. Además, las compañías aéreas de la CE tendrán derecho a embarcar pasajeros en un segundo Estado miembro y transportarlos a otro Estado miembro a través de su propio país, así como también derechos de "cabotaje" en los Estados miembros (derechos que constituyen la sexta y la séptima libertad).

explotación casi exclusivos en términos convenidos (entre ellos precios rígidos) lo que proporciona incluso a la más débil de las compañías aéreas ciertos ingresos mínimos, para mantener sus actividades internacionales. Ahora bien, se ha señalado que en la práctica el régimen reglamentario bilateral ha retardado la incorporación de nuevas compañías aéreas al mercado internacional, ya que los nuevos proveedores se ven obligados a desviar el tráfico de otros destinos a fin de ir adquiriendo una parte del mercado. Además, dada la renta derivada del régimen bilateral, la falta de un acceso estable a los mercados puede tener repercusiones desfavorables para la solidez financiera de las nuevas compañías aéreas de países en desarrollo.

c) Tendencias del mercado y problemas con que se enfrentan las compañías aéreas de países en desarrollo

699. Varios cambios en la tecnología y la estructura del mercado son factores de importancia crucial que influyen en la competencia en el transporte aéreo internacional.

700. La rentabilidad del transporte aéreo parece derivarse menos de los ingresos por los servicios de transporte propiamente dichos, que de varios otros servicios y de actividades económicas derivadas. En particular, los sistemas de reserva informatizados (SRI) han adquirido gran importancia como fuente de beneficios y como catalizador en la constitución de alianzas estratégicas. Los SRI permiten comercializar los servicios desde largas distancias y de manera casi instantánea y colocan a las compañías aéreas que no son miembros de esos sistemas en una situación de grave desventaja en lo que a su presencia competitiva en los mercados se refiere. El funcionamiento de los SRI implica de ordinario ciertas desigualdades que le son inherentes, entre ellas la desigualdad en la presentación de la información sobre los vuelos, que favorece a las líneas aéreas propietarias, la deformación de la información relativa a las compañías aéreas competidoras, y exigencias en cuanto a la fidelidad de las agencias de viajes. En la Comunidad Económica Europea, se han aprobado reglamentos relativos a los SRI 252/, a fin de restringir la posibilidad de que las compañías aéreas que dirigen los sistemas obtengan ventajas indebidas sobre sus competidores o discriminen contra compañías de transporte de la CEE. Un rasgo notable del reglamento de la CEE es el requisito de reciprocidad, en cuanto las compañías aéreas que dirigen los SRI sólo están obligadas a observar las normas de competencia leal con respecto a las entidades que también respetan esos principios. Parece evidente que una proliferación de ese tipo de planteamientos exigiría finalmente la negociación de principios o reglas multilaterales a fin de definir las prácticas de competencia admisibles 253/.

701. En el ámbito internacional, las compañías aéreas están constituyendo alianzas estratégicas para fortalecer su posición en los mercados mundiales, compartiendo la propiedad de SRI, o por lo menos el acceso operacional a éstos. Existe inquietud ante la posibilidad de que tales alianzas conduzcan a la creación de compañías transnacionales, análogas a las existentes en otros sectores, que adquieran mercados cautivos, principalmente mediante el control de los SRI mundiales y de los grandes aeropuertos congestionados. Dado que las megacompañías de transporte generalmente no externalizan sus servicios internos de comercialización, éstas pueden establecer, gracias a subvenciones cruzadas, planes de descuento destinados a sectores determinados del público usuario, capturando así una parte adicional del mercado.

702. El aumento del tráfico aéreo también ha traído a primer plano ciertos problemas relacionados con el medio ambiente. El problema de los niveles de ruido ha recibido considerable atención en los foros internacionales. Las normas relativas a esos niveles han colocado a las compañías aéreas de los países en desarrollo en una situación particularmente desventajosa, ya que a menudo éstas no cuentan con los recursos financieros para reemplazar sus aviones, y las normas pueden funcionar como obstáculos para penetrar en ciertos mercados. Por el contrario, la acción multilateral ha sido muy limitada hasta ahora en lo relativo al agotamiento de la capa de ozono por los

aviones supersónicos. Se ha señalado que una flota de 500 de estos aviones comenzaría a reducir los niveles mundiales de ozono a razón del 20% por año, en un plazo de diez años, y que la mayor reducción de los niveles de ozono se produciría en latitudes tropicales, sobre el territorio de países en desarrollo. Esto añade otra grave amenaza al desarrollo sostenible de estos países.

703. Los factores mencionados son algunos de los que hacen sentir la necesidad de crear un entorno de mayor competencia y, finalmente, un mercado internacional de la aviación. Los éxitos de una política común de liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea y los cambios en las políticas de transporte aéreo norteamericanas pueden conducir a la introducción de reformas de los sistemas reglamentarios, nacionales e internacionales, en otras partes del mundo. El resultado de recientes negociaciones bilaterales entre el Reino Unido y los Estados Unidos que, entre otras cosas, condujeron a concesiones sin precedentes con respecto a la propiedad de las compañías aéreas y el otorgamiento de la quinta y la séptima libertad, parecen representar un paso importante hacia una mayor liberalización. No obstante, cabe preguntarse si ello facilitará la penetración de las compañías aéreas de los países en desarrollo en esos mercados en los próximos años. Se teme que el mercado europeo unificado haga aún más débil la posición de las compañías aéreas de los países en desarrollo en las negociaciones y que el intercambio bilateral de concesiones entre los Estados Unidos y la CEE restrinja aún más el acceso de esas compañías a tales mercados.

d) Consideraciones de política

704. En el sector del transporte aéreo, las prioridades de las políticas nacionales de los países en desarrollo comprenderán la elevación de la capacidad tecnológica y el perfeccionamiento de los recursos humanos, así como la atención del problema de la solidez financiera. La cooperación regional puede permitir a los países en desarrollo abordar algunas de estas cuestiones más eficazmente, por ejemplo poniendo recursos en común para el desarrollo de infraestructuras de aeropuerto y de medios de capacitación para los pilotos. La cooperación es particularmente vital en las alianzas estratégicas. Algunas compañías aéreas de Asia sudoriental han constituido sus propios sistemas de reserva informatizados, y las alianzas de carácter regional o subregional entre compañías aéreas de países en desarrollo pueden aumentar su rentabilidad y fortalecer su posición en las negociaciones 254/. Hasta que se obtenga, en un marco multilateral, la externalización de los medios más importantes empleados en la competencia por las alianzas de las megacompañías aéreas, y el acceso equitativo a éstos, las principales líneas aéreas de los países en desarrollo no contarán con una clara posibilidad de aumentar su participación en el mercado internacional gracias a una mayor liberalización, por lo que tendrán muy poco estímulo para apartarse de los marcos bilaterales establecidos. La externalización de servicios auxiliares, comenzando por los SRI, y la libre subasta de todas las facilidades y servicios de tierra ofrecidos en los aeropuertos internacionales, pueden ser elementos destacados de las posibles medidas de política en el ámbito multilateral.

705. Entre las prioridades de política de algunos países en desarrollo en el plano internacional seguiría contándose un mayor acceso a los mercados internacionales, y en particular la tercera, la cuarta y la quinta libertad, así como ciertos derechos periféricos de cabotaje en los mercados de los países desarrollados, donde la creciente congestión de los aeropuertos y del espacio aéreo, así como las asimetrías en el poder ejercido en los mercados, hacen muy difícil negociar mejores condiciones de acceso dentro del marco existente. En cierta medida, tales objetivos pueden perseguirse dentro del actual sistema de ASA. No obstante, el acceso a los mercados por muchas compañías aéreas potencialmente competitivas de países en desarrollo se ve obstaculizado por la fuerza desigual de los países desarrollados y en desarrollo en las negociaciones, y la debilidad de la situación financiera de estos últimos. La aplicación de un trato diferencial y más favorable a las compañías aéreas de países en desarrollo, mediante la concesión de la tercera, la cuarta y la quinta libertad (e incluso de derechos de cabotaje), sin reciprocidad, proporcionaría un estímulo a esas compañías y contribuiría a su viabilidad financiera.

706. En las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios se ha tenido en cuenta la existencia del régimen OACI/IATA y sus reglas de aplicación, pero el marco multilateral debería proporcionar un conjunto de reglas y principios que favorezcan el acceso de las compañías aéreas de los países en desarrollo a los mercados sin reciprocidad, así como la asistencia financiera y técnica a éstas. El tema de la asistencia necesaria para cumplir con las normas de protección del medio ambiente podría abordarse en el contexto general de la acción en favor de un desarrollo sostenible.

5. Servicios profesionales

a) Aspectos relativos a su definición

707. El sector de los servicios comerciales y profesionales abarca una amplia variedad de profesiones diferentes, la mayoría de las cuales son altamente especializadas y requieren un elevado nivel de conocimientos; este es el caso de los servicios jurídicos, servicios de contabilidad y asesoramiento fiscal, servicios inmobiliarios, servicios relacionados con la minería y los yacimientos petrolíferos, consultoría de administración, publicidad, estudios de mercado y encuestas de opinión y servicios relacionados con la informática (incluidas las consultas relativas al material, así como la instalación, el tratamiento de datos y el desarrollo de logicial). El comercio internacional de servicios profesionales entraña un intercambio a través de las fronteras, una presencia comercial y el movimiento internacional de personas. Aunque la actividad de profesionales independientes es cada vez más común, intervienen principalmente en el comercio internacional del sector empresas que disfrutan de alguna forma de presencia comercial.

b) Servicios comerciales profesionales

708. De particular interés en este sector son los servicios comerciales profesionales. Estos son adquiridos sobre todo por otros productores (es decir, por empresas y no por personas individuales) a fin de aplicarlos en sus actividades productivas; consisten principalmente en asesoramiento experto, y exigen importantes aportaciones de profesionales, técnicos y

administradores especializados, o incluso altamente especializados; comprenden una combinación de actividades, algunas de las cuales están reservadas a profesionales autorizados o habilitados y otras están abiertas a todos, y pueden ser prestados por empresas, de muy grandes a muy pequeñas, o por profesionales independientes 255/. Desde el decenio de 1950, el número de personas ocupadas en estos servicios y la producción de este sector han aumentado a tasas marcadamente superiores a las experimentadas por el empleo y la producción en el conjunto de la economía mundial, y tal crecimiento se aceleró aún más en el decenio de 1980.

709. Aunque algunos países en desarrollo están reforzando los medios con que cuentan para prestar, en el ámbito interno y en el internacional, diversos servicios comerciales, como los de tratamiento de datos, elaboración de logicial, gestión de proyectos, publicidad y consultoría 256/, la internacionalización de las empresas de prestación de servicios comerciales profesionales ha conducido a la creación de grandes compañías transnacionales. Esto es particularmente evidente en los servicios informáticos, la contabilidad y la publicidad. En otros sectores, como el de los servicios jurídicos, tal concentración no es evidente.

Recuadro IV-4

LISTA ILUSTRATIVA DE SERVICIOS PROFESIONALES SUJETOS O NO
A UN REGIMEN DE HABILITACION

Esta lista indicativa de servicios profesionales sujetos o no a un régimen de habilitación se ha utilizado como referencia en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre servicios profesionales de la Ronda Uruguay.

A. Actividades generalmente consideradas servicios profesionales que requieren habilitación

Profesiones jurídicas (abogados, procuradores, etc.)
Asesoría/consultoría jurídica
Servicios de contabilidad (contabilidad propiamente dicha, auditoría, asesoramiento fiscal, servicios en caso de insolvencia)
Servicios de arquitectura
Servicios de construcción e ingeniería
Estimación-medición de materiales
Servicios sanitarios (por ejemplo, médicos, veterinarios, enfermeros, farmacéuticos, dentistas, ópticos)
Servicios lingüísticos (por ejemplo, intérpretes)
Otros (por ejemplo, agentes inmobiliarios, agentes de patentes, actuarios, notarios, corredores de bolsa, maestros, psicólogos, guías turísticos, criminólogos, periodistas)

B. Actividades que generalmente no están sujetas a un régimen de habilitación (a menudo denominadas servicios comerciales)

Servicios de comercialización

Publicidad, comercialización directa y promoción de ventas
Estudios de mercado y encuestas de opinión
Relaciones públicas
Ferias y exposiciones, otros servicios de comercialización

Servicios de consultoría

Servicios de gestión y administración
Servicios informáticos y elaboración de logicial
Consultoría para la contratación de personal
Servicios/consultoría para capacitación y educación
Otras especialidades (por ejemplo, minería/geología, agricultura y pesquería)

Servicios operacionales

Suministro de personal (por ejemplo, personal de secretaría, personal temporero)
Servicios de limpieza
Eliminación y tratamiento de desechos
Servicios de seguridad
Servicios de traducción
Otros servicios operacionales

Otros servicios técnicos

Mantenimiento y reparación de equipo
Inspección y control de calidad
Prueba y certificación
Diseño
Servicios fotográficos, artes comerciales
Otros servicios técnicos

Otros servicios comerciales

c) Obstáculos al comercio en el sector de los servicios profesionales

710. Los obstáculos a la liberalización de los servicios profesionales son extremadamente numerosos 257/, y los países en desarrollo se enfrentan por tanto con serios problemas en la exportación de sus servicios comerciales. Para alcanzar la competitividad es necesario aumentar el tamaño de las empresas a fin de obtener economías de escala, pero lo reducido del mercado interno constituye a menudo una limitación para las empresas nacionales. Otro factor vital en la competitividad es la adquisición de conocimientos, para lo cual es menester reunir experiencia en tareas complejas (mediante el acceso a mercados extranjeros), así como poder disponer de la tecnología más moderna empleada en los servicios de que se trata. La formación de expertos

también requiere mejores y más amplias infraestructuras educacionales. A menudo se necesita asimismo en muchos países, un marco jurídico nacional más adecuado para la protección de la propiedad intelectual 258/.

d) Acceso a redes de información y canales de distribución

711. La conexión en redes que emplean las empresas en el sector de los servicios profesionales modernos crea un mercado de dos niveles, es decir, un reducido número de empresas de gran tamaño que sirven a las compañías multinacionales y a las grandes compañías nacionales lo que se ve facilitado por su acceso a redes de información internas o establecidas entre distintas compañías, y un gran número de empresas pequeñas que sirven a las compañías nacionales pequeñas y medianas. Si las exportaciones de estos servicios por los países en desarrollo han de aumentar, éstos deben tener acceso a las redes y a los canales de distribución para su prestación.

e) Solidez financiera

712. El suministro de muchos servicios profesionales ofrecidos en forma combinada por grandes compañías transnacionales requiere en algunos casos grandes insumos financieros, lo que hace difícil la participación de los países en desarrollo en muchos proyectos internacionales. En los servicios de logicial e informática, varias empresas de países desarrollados gozan de elevadas subvenciones derivadas de distintos proyectos oficiales. Además, el alto costo de establecer una presencia extranjera en los países desarrollados plantea otro problema financiero para las compañías de países en desarrollo en este sector.

f) Reglamentos internos

713. La frecuente existencia de reglamentos y procedimientos burocráticos complejos y no siempre transparentes, así como las diferencias en los sistemas de calificación y habilitación obstaculizan el crecimiento del comercio en el sector de los servicios profesionales. La transparencia, tanto en lo que exigen los países como en el modo en que puedan satisfacerse tales exigencias, debe ser objeto de especial atención. La transparencia también se requiere en el caso de los reglamentos establecidos por asociaciones profesionales privadas. El reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales y los acuerdos de armonización son, por tanto, de la mayor importancia.

714. Las condiciones relativas a la movilidad temporal del personal, tales como los requisitos de visado y permiso de trabajo, también pueden restringir la posibilidad de que los países comercien en servicios sujetos o no a un régimen de habilitación. En tal sentido merecen citarse los servicios de logicial y otros servicios informáticos, tanto más cuanto que la subcontratación y el envío de personal constituyen medios importantes de prestar los servicios relacionados con el logicial. Las restricciones en la concesión de permisos de trabajo han coartado considerablemente las actividades de las compañías de logicial de la India, y han obstaculizado el desarrollo de servicios informáticos de otros países en desarrollo 259/. Estas restricciones dificultan aún más la adquisición de experiencia, que sólo puede obtenerse mediante la participación en los mercados más avanzados y dinámicos 260/. A menos que se arbitren medios adecuados para permitir la

Cuadro IV-5

Los diez grupos publicitarios más grandes, 1987

	Facturación mundial (en millones de dólares)	Ingresos brutos mundiales (en millones de dólares)	País
1. Saatchi & Saatchi Plc (Saatchi, Saatchi Advertising World-wide Baker Spielvogel Bates World-wide)	11 360	1 680	Reino Unido/ Estados Unidos
2. Dentsu Inc.	6 780	885	Japón
3. Interpublic Group of Cos (McCann Erikson World-wide Lin as World-wide)	6 620	993	Estados Unidos
4. Omnicom Group (BBDO World-wide DDB Needham World-wide)	6 270	896	Estados Unidos
5. Young & Rubicam (Young & Rubicam)	6 290	940	Estados Unidos
6. WPP Group Plc (J. Walter Thompson)	5 950	893	Reino Unido/ Estados Unidos
7. Ogilvy (Ogilvy & Mather, World-wide)	5 040	723	Estados Unidos
8. Foote Cone/Publicis International (Foote Cone & Biolding Publicis International)	3 390	509	Estados Unidos/ Francia
9. Hakuhodo International	2 900	383	Japón
10. Eurocom	2 760	420	Francia
Total	57 360	8 322	

Fuente: Advertising Age, marzo de 1988.

Nota: Los nombres entre paréntesis indican las principales redes de agencias que pertenecen al grupo.

movilidad temporal del personal en el régimen multilateral que se está negociando para el comercio de servicios, esto seguirá malogrando la posibilidad de que los países en desarrollo se beneficien de la liberalización de este comercio.

g) Consideraciones de políticas

715. Con lo expuesto ha quedado demostrada la necesidad de los países en desarrollo de tener un acceso real a los mercados mundiales de servicios profesionales.

716. Se requiere, además, un apoyo más activo a las iniciativas internacionales encaminadas a promover el reconocimiento mutuo de las calificaciones; en particular, podría establecerse un órgano competente en materia de servicios profesionales que se ocuparía de la difícil cuestión del reconocimiento mutuo y de la armonización de las calificaciones y normas profesionales a fin de crear un sistema mundial de reconocimiento recíproco y un sistema mundial de normas mínimas. Tal órgano también tendría a su cargo el establecimiento de criterios internacionales en cuanto al ámbito de ejercicio de las distintas profesiones y en lo referente a los procedimientos disciplinarios, así como la coordinación de las actividades de los órganos gubernamentales y asociaciones profesionales no gubernamentales que regulan ese ejercicio. También podría dedicar especial atención a la necesidad de una mayor participación de los profesionales y las empresas de servicios profesionales y comerciales de los países en desarrollo en el comercio internacional de tales servicios, incluso mediante el reconocimiento de calificaciones con carácter preferencial y sin reciprocidad.

717. Los países en desarrollo están demostrando hallarse en situación claramente ventajosa para proporcionar ciertos servicios comerciales o de oficina desde su propio territorio por medios telemáticos. El modo de aprovechar la mayor comerciabilidad de estos servicios requiere un estudio más detenido, que comprenda las estrategias más apropiadas para aumentar el nivel tecnológico de tales actividades y el valor añadido por éstas, al mismo tiempo que se reduce su vulnerabilidad.

6. La movilidad del trabajo

718. La circulación internacional del trabajo, que se está estudiando en las negociaciones de la Ronda Uruguay, se refiere a la relocalización transitoria de los proveedores de servicios y excluye la migración permanente. Esos movimientos de personas físicas constituyen un "modo de prestación" de otros servicios.

a) Magnitud y dirección

719. Las transacciones internacionales de servicios de trabajo se registran en las estadísticas del FMI sobre la balanza de pagos 261/.

Cuadro IV-6

Las 20 firmas más grandes de consultoría de administración de empresas, 1987

Firma	País	Ingresos mundiales <u>a/</u> (en millones de dólares)	Ingresos en los Estados Unidos <u>a/</u> (en millones de dólares)	Número de profesionales a nivel mundial <u>a/ c/</u>
1. Arthur Andersen	Estados Unidos	838	522	9 600
2. Marsh & McLennan	Estados Unidos	530	393	6 400
3. McKinsey	Estados Unidos	510	255	1 600
4. Towers Perrin	Estados Unidos	465	380	3 085
5. Peat Marwick	Estados Unidos	438	253	4 700
6. Booz Allen	Estados Unidos	412	345	2 100
7. Coopers & Lybrand	Estados Unidos	381	199	4 700
8. Ernst & Whinney	Estados Unidos	374	230	3 255
9. Price Waterhouse	Estados Unidos	345	160	4 300
10. Saatchi & Saatchi	Reino Unido	267	176	1 500
11. Touche Ross	Estados Unidos	248	157	2 100
12. Wyatt	Estados Unidos	237	207	1 600
13. Arthur D. Little	Estados Unidos	218	151	1 500
14. Deloitte Haskins	Estados Unidos	209	91	2 300
15. Arthur Young	Estados Unidos	204	133	2 400
16. Bain	Estados Unidos	200	140	800
17. PA Management Consult.	Reino Unido	175 <u>b/</u>	n.a.	n.a.
18. Alexander Proudfoot	Estados Unidos	170	60	1 100
19. Hewitt Associates	Estados Unidos	161	152	1 400
20. American Management Systems	Estados Unidos	145	145	1 600
Total		6 527	4 149	

Fuente: Consulting News, The Economist.

a/ Sólo ingresos por servicios de asesoría en administración.

b/ Ingresos de 1986.

c/ Indicado por la compañía -no incluye el personal auxiliar.

Cuadro IV-7

Las firmas más grandes de contabilidad, 1989

Firma	País	Ingresos mundiales (en millones de dólares)	Ingresos en Estados Unidos (en millones de dólares)	Personal en todo el mundo
1. Ernst & Whinney Arthur Young	Estados Unidos	4 462	-	68 300
2. KPMG	Estados Unidos	4 300	1 639	68 000
3. DRT International	Estados Unidos	3 500	-	-
4. Arthur Andersen & Co.	Estados Unidos	3 382	1 710	51 414
5. Coopers & Lybrand	Estados Unidos	2 800	-	51 000
6. Price Waterhouse	Estados Unidos	2 458	960	40 770

Fuente: Directory of the World's Largest Service Companies, Series I - Diciembre de 1990, Moody's Investors Service, UNCTC.

720. Muchos países en desarrollo dependen considerablemente de la circulación transfronteriza a personas físicas para sus exportaciones de servicios. En el caso de los países en desarrollo que tienen una ventaja comparativa en actividades intensivas en mano de obra y que carecen de otros medios de prestar servicios, las remesas resultantes de la circulación transfronteriza de personas físicas son una importante fuente de divisas. La movilidad regional del trabajo parece contribuir sustancialmente al bienestar económico, aunque no parece que baste para absorber a la población activa disponible en los países de las regiones en desarrollo proveedores de personal. En 1988 las exportaciones de personal de países africanos como Lesotho, Egipto, el Sudán y Malí representaron del 30 al 80% de las exportaciones totales 262/. En la región de Asia y el Pacífico hay una proporción abrumadora de países que son expedidores netos; en el período 1985-1990, en ocho países de Asia se registró una salida neta de más de 100.000 emigrantes. La dependencia respecto de los ingresos de los trabajadores migrantes fue especialmente alta en el Pakistán y Bangladesh (donde en 1988 representó el 35 y el 47%, respectivamente, de los ingresos de exportación totales), y la India y Sri Lanka también registraron ingresos externos sustanciales procedentes de las exportaciones de servicios de trabajo. La parte de las exportaciones totales de los países de América Latina correspondientes a las exportaciones de servicios de trabajo ha sido más baja que la de los países de Africa y Asia, pues en 1988 representó del 1 al 7%, y en los países del Caribe es más alta. En el Oriente Medio, la renta exterior procedente de los trabajadores migrantes en la misma región tuvo una enorme importancia para muchos países, ya que fue superior a los ingresos obtenidos de las exportaciones totales de mercancías y servicios.

Cuadro IV-8

Las 15 firmas más grandes de informática, 1986.

Firma	País	1986 (en millones de dólares)
1. TRW Incorporated	Estados Unidos	1 450.0
2. ADP Incorporated	Estados Unidos	1 298.1
3. General Motors Corporation - EDS	Estados Unidos	1 125.9
4. Computer Sciences Corporation	Estados Unidos	977.7
5. McDonnell Douglas	Estados Unidos	803.2
6. Control Data Corporation	Estados Unidos	752.0
7. Martin Marietta	Estados Unidos	659.4
8. Nippon Telegraph & Telephone	Japón	577.6
9. General Electric Company	Estados Unidos	550.0
10. Arthur Andersen	Estados Unidos	546.0
11. Cap Gemini Sogeti	Francia	419.0
12. NCR Corporation	Japón	350.0
13. Boeing Company	Estados Unidos	300.0
14. IBM	Estados Unidos	300.0
15. Nomura Computer Systems Company	Japón	263.5
Total		9 396.0

Fuente: Datamation.

Cuadro IV-9

Las 15 firmas más grandes de elaboración de loqicial, 1986

Firma	País	(En millones de dólares)
1. IBM	Estados Unidos	5 514.0
2. Unisys Corporation	Estados Unidos	861.0
3. Digital Equipment Corporation	Estados Unidos	560.0
4. NEC Corporation	Japón	507.1
5. Fujitsu Limited	Japón	389.2
6. Siemens AG	Ref. Fed. de Alemania	387.1
7. Hewlett-Packard Company	Estados Unidos	375.0
8. Hitachi Limited	Japón	331.0
9. Nixdorf Computer AG	Rep. Fed. de Alemania	299.5
10. Lotus Development Corporation	Estados Unidos	283.0
11. Microsoft Corporation	Estados Unidos	260.2
12. Compagnie Général d'Electricité	Francia	238.1
13. Computer Associates International	Estados Unidos	226.3
14. Olivetti SPA	Italia	225.2
15. Wang Laboratories Incorporated	Estados Unidos	200.0
Total		10 657.0

Fuente: Datamation.

Recuadro IV-5

PAISES QUE DEPENDIAN DE LA EXPORTACION DE SERVICIOS DE TRABAJO
EN 1988 Y PORCENTAJE DE SUS EXPORTACIONES TOTALES

<u>País</u>	<u>Porcentaje</u>
Lesotho	75
Egipto	50
Bangladesh	47
Sudán	37
Pakistán	35
Malí	29
Yugoslavia	25
Marruecos	24
Portugal	24
Sri Lanka	19
India	16
Grecia	15
Túnez	13
Filipinas	12

Fuente: Calculado sobre la base de las estadísticas del FMI sobre la balanza de pagos.

721. La mayoría de los países de Europa occidental utilizaron un sistema de contratación de trabajadores extranjeros para alimentar el auge de la posguerra, pero en los últimos años han restringido la entrada de trabajadores migrantes, sobre todo los procedentes de países que no pertenecen a la CEE 263/. Según las estadísticas del FMI sobre la balanza de pagos, la proporción más alta de pagos por servicios de trabajo en comparación con las importaciones totales de bienes y servicios correspondía a Suiza, Alemania, y en valor los Estados Unidos eran el mayor importador.

b) La movilidad del trabajo y el desarrollo

722. Los países desarrollados se han mostrado reacios a liberalizar los sectores de servicios en que la ventaja comparativa de la producción depende del costo de la mano de obra y no del capital y la tecnología. Desde el decenio de 1970, en las políticas nacionales de inmigración y medidas administrativas conexas de los países de la OCDE se aprecia una tendencia a imponer nuevas restricciones a la circulación transfronteriza del trabajo.

Se han hecho excepciones en el caso del personal altamente calificado y de algunas profesiones que hacen falta en el país de acogida, lo que ha servido para exarcerbar la transferencia inversa de tecnología.

c) Barreras al comercio de servicios de mano de obra

723. Por varias razones -orden público, seguridad, salud pública, protección del empleo local- todos los países tienen leyes y medidas nacionales que limitan la circulación transfronteriza del trabajo. En esas leyes se estipulan condiciones para la entrada en el territorio y se especifican reglamentos relativos a cuestiones como la expedición de permisos de entrada, visados y permisos de residencia y de trabajo temporales. También imponen condiciones en lo relativo al derecho de los extranjeros autorizados a practicar una determinada profesión o actividad, con el propósito fundamental de proteger el empleo del personal local. Estas condiciones suponen, además, que no se tienen garantías de que la remuneración percibida se podrá remitir al país de origen, dificultades para despedir al personal local, un acceso insuficiente a los servicios nacionales de educación y salud, y discriminación por motivos de nacionalidad, raza, sexo o religión. Se pueden imponer cupos para limitar el número de personas que se admiten a las asociaciones profesionales, incluso si los candidatos satisfacen todos los demás requisitos, o se pueden reservar determinados tipos de trabajo para los nacionales. Se pueden exigir al nacional extranjero garantías financieras -en forma de un depósito o del requisito de establecerse en el país de acogida- para proteger a los consumidores y garantizar la credibilidad, pero con esto también se puede discriminar contra los proveedores de los países en desarrollo.

d) Marcos internacionales

724. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha adoptado varios convenios y recomendaciones relativos al trato de los trabajadores migrantes. Hasta la fecha sólo 15 países miembros han ratificado el convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (1949) y las disposiciones complementarias de 1975 en los que se exponen en términos generales las condiciones y normas aplicables a determinados tipos de migrantes. En ambos instrumentos se excluye de la definición de trabajador migrante a ciertas categorías de trabajadores extranjeros, entre ellos los artistas y los miembros de las profesiones liberales que van a un país por poco tiempo. El último convenio excluye además a los empleados de organizaciones o empresas que operan en el territorio de otro país y a los que se admite temporalmente en ese país a solicitud de su empleador para efectuar determinadas funciones o tareas, por un período limitado y definido, exigiéndoseles que salgan del país una vez realizadas esas funciones o tareas. En ambos convenios, entre otras cosas, se especifica que los migrantes deben recibir el mismo trato que los nacionales por lo que respecta a ciertos derechos laborales especificados.

e) Medidas internacionales y consideraciones políticas

725. En las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios se acordó incluir un anexo en el que se reconoce que los compromisos relativos a la circulación temporal del trabajo pueden formar parte del proceso de progresiva liberalización y pueden ser objeto de compromisos específicos a

nivel sectorial y subsectorial. También se ha acordado que el marco relativo a los servicios no se aplicará a quienes "buscan trabajo" ni a las medidas relacionadas con la ciudadanía, la residencia o el empleo a título permanente. En las negociaciones se ha examinado la posibilidad de elaborar una lista ilustrativa de las personas físicas que desempeñan servicios concretos, que abarcaría amplias categorías de sectores y niveles de especialización, lista que podría servir de guía para la negociación de compromisos sobre el acceso a los mercados y la circulación temporal de las personas físicas que prestan servicios. Se reconoce que una vez se haya negociado un compromiso relativo a la circulación temporal de determinadas categorías de personas físicas que presten un servicio específico de conformidad con las disposiciones del marco sobre el acceso a los mercados, esas personas podrán circular libremente para prestar ese servicio. También se ha señalado que una vez se haya contraído tal compromiso no deberá menoscabarse aplicando leyes y reglamentos relativos a la circulación de personas físicas, en particular el requisito de demostrar una necesidad económica.

726. Los países en desarrollo han aducido que, como el "modo de suministro" de la mayoría de los servicios que exportan supone el cruce de fronteras internacionales por personas físicas, cualquier régimen multilateral conforme al cual se liberalizara la circulación de capital sin dejar de limitar la circulación del trabajo, de hecho sólo promovería las exportaciones de los países desarrollados, agravando así las asimetrías existentes. Esto no sólo se aplica al personal no calificado -elemento decisivo de la ventaja competitiva de los países en desarrollo en servicios tales como la construcción- sino también a los sectores en que la combinación de un grado de especialización relativamente alto a un costo relativamente bajo da a las empresas de los países en desarrollo una clara ventaja comparativa (lo que se podría llamar una ventaja en "alta tecnología a bajo costo"). La circulación transitoria de personas físicas procedentes de los países en desarrollo puede facilitar más la entrada de esos países en el comercio de servicios de alta tecnología (como servicios de logicial, en que la capacidad de estar en contacto directo con los clientes es un importante modo de transferencia de conocimientos técnicos) y respaldar sus exportaciones de manufacturas gracias a los servicios posventa. La aceptación del principio de que la circulación transitoria de personal para prestar servicios constituye "comercio" y no una cuestión de "inmigración" y la consolidación de ese principio mediante la negociación de concesiones sectoriales específicas en la Ronda Uruguay constituiría un gran paso para los países en desarrollo para los que la especialización de su población es un importante recurso. También podría allanar el camino hacia la adopción de mecanismos más estructurados y mutuamente beneficiosos para responder a las presiones en favor de la circulación del trabajo.

727. Naturalmente, los países que exportan servicios de trabajo dependen de los avatares de las economías que acogen a sus nacionales y de sus políticas de empleo e inmigración. Los acontecimientos ocurridos recientemente han demostrado la vulnerabilidad de estos países, algunos de los cuales se han visto en la necesidad de tener que reabsorber a grandes cantidades de emigrantes y generar nuevas fuentes de divisas. El problema con que se enfrentan esos países es el de encauzar los conocimientos adquiridos por los migrantes que regresan hacia nuevas exportaciones de servicios (o de bienes), lo que podría ayudar a contrarrestar la disminución de las remesas de los trabajadores. En esto, la comunidad internacional podría prestar ayuda.

7. Servicios de turismo

a) Definición e importancia

728. Como resultado del desarrollo del transporte aéreo, el aumento de los ingresos personales y de la duración de las vacaciones pagadas, en los últimos años se ha producido un notable aumento del comercio de turismo. Para muchos países en desarrollo el turismo es la principal fuente de ingresos en divisas y de empleo. Además, la relación entre el turismo y otros sectores de la economía -como la construcción, los transportes, las telecomunicaciones y los servicios profesionales- ha aumentado la importancia de este sector para las estrategias de desarrollo. El suministro de servicios de turismo puede suponer la circulación transfronteriza de bienes materiales (por ejemplo, bebidas y alimentos, recuerdos de viaje), de información (reservas de aviones y hoteles), de trabajo (personal administrativo, periodistas) y de capital (por ejemplo, participaciones en el capital, contratos de gestión). En las negociaciones sobre el comercio de turismo en la Ronda Uruguay se ha considerado que la liberalización de ese comercio supone fundamentalmente a) la circulación de consumidores (es decir, los turistas) y b) la circulación de las empresas que tratan de prestar servicios turísticos en el mercado mundial 264/. Sin embargo, los países en desarrollo consideran que no sólo se trata de atraer más turistas, sino de obtener una parte mayor del valor añadido generado por los turistas que viajan a otros países, incluido el obtenido en el país de origen de los turistas.

b) Tendencias del mercado internacional del turismo

729. En los últimos años el sector de los servicios de turismo ha sufrido varios cambios importantes en lo que se refiere a la estructura del mercado y a los factores que determinan la competitividad en el sector. En primer lugar, tras la internacionalización, en diversos segmentos del sector se ha registrado una tendencia a una mayor integración vertical como medio de controlar la calidad y la disponibilidad de los servicios, sobre todo entre compañías aéreas 265/, cadenas hoteleras, agencias de viajes y empresas de viajes organizados. En segundo lugar, los sistemas informatizados de reservas y otras estrategias de constitución de redes han pasado a ser factores decisivos para alcanzar y mantener una posición competitiva en el sector. En tercer lugar, la aparición de alianzas estratégicas entre proveedores de diversos servicios relacionados con el turismo ha dado lugar a ventajas absolutas, erosionando la competitividad de las empresas más pequeñas y de los países en desarrollo.

i) Demanda de turismo

730. El comercio de turismo, medido únicamente en términos de ingresos por concepto de viajes, representa aproximadamente el 5% del comercio mundial total y el 16% del comercio internacional de servicios 266/.

731. Europa occidental y América del Norte dominan el mercado de las exportaciones de turismo, ya que les corresponde el 76% de los ingresos totales y el 73,9% de los ingresos por servicios de pasajeros. Tanto en términos absolutos como en términos relativos, los países desarrollados son a

la vez los que más gastan en viajes y los que más ingresos obtienen. México es el único país en desarrollo que figura entre los principales exportadores de servicios de turismo. En cambio, casi todos los países en que el turismo representa más del 50% de las exportaciones privadas de servicios son países en desarrollo.

ii) Oferta de servicios de turismo

732. En la oferta de servicios de turismo se aprecia un alto grado de concentración del mercado y de dominio de las empresas transnacionales, la mayoría de ellas originarias de países desarrollados. Esto parece estar en consonancia con la concentración de las llegadas de turistas y de los ingresos por concepto de viajes en los países desarrollados. Los tres principales segmentos de la oferta de servicios relacionados con el turismo, a los que corresponde la inmensa mayoría de las transacciones internacionales de turismo, son a) las compañías aéreas, b) las cadenas de hoteles y restaurantes, y c) las empresas de viajes organizados y los agentes de viajes.

733. A principios de este capítulo ya se ha hablado de las compañías aéreas, que son el medio más importante de suministro de servicios de turismo 267/.

734. Los hoteles y restaurantes internacionales también son importantes participantes en este sector, ya que proporcionan a los turistas el tipo y la calidad de servicios a que están acostumbrados en su país. En muchos casos, las cadenas están asociadas con compañías aéreas y se benefician de la posibilidad de ofrecer ambos servicios a los pasajeros. Estas cadenas están sumamente concentradas: 25 de ellas controlan el 80% de los hoteles asociados; de las 10 cadenas más grandes, 8 son de los Estados Unidos.

735. En los países en desarrollo, el 74,2% de los hoteles transnacionales funcionan con contratos de gestión y el 24,9% con licencias. Algunos países en desarrollo (por ejemplo, México y los países del sudeste de Asia) cuentan con grandes cadenas hoteleras nacionales y algunos funcionan como cadenas hoteleras transnacionales en otros países en desarrollo 268/. Los sistemas informatizados de reservas son una de las ventajas más importantes que ofrecen las cadenas hoteleras en sus acuerdos de licencia, ya que sus redes se encargan del transporte aéreo, las reservas de hotel, el alquiler de vehículos e incluso las reservas de restaurantes 269/.

736. Aunque un gran porcentaje del mercado mundial del turismo corresponde a las cadenas transnacionales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, hay muchos hoteles pequeños y medianos que se explotan como si fueran una empresa familiar y cuyo nivel de calidad varía. Para hacer frente a la competencia de las cadenas hoteleras transnacionales, muchos de estos hoteles se han constituido voluntariamente en cadenas, sobre todo en Europa, los Estados Unidos, Francia y en algunos países en desarrollo. Gracias a esos consorcios o cooperativas los hoteles pueden obtener economías de escala en la adquisición de los bienes y servicios que necesitan, pueden efectuar campañas de promoción y tienen acceso a sistemas de información y reserva y, además, eso les sitúa en una posición de negociación mejor frente a las empresas de viajes organizados, las agencias de viajes y el sector público 270/.

Recuadro IV-6

LAS 20 COMPAÑIAS HOTELERAS MAS GRANDES, POR NUMERO DE HABITACIONES: 1988

(En millones de dólares)

	<u>Empresa</u>	<u>País de origen</u>	<u>Número de habitaciones</u>
1	Holiday Corporation	Estados Unidos	360 958
2	Best Western Internacional, Inc	Estados Unidos	255 217
3	The Sheraton Corporation	Estados Unidos	135 000
4	Ramada Inc	Estados Unidos	130 932
5	Marriott Corporation	Estados Unidos	118 000
6	Quality Inns Internacional, Inc	Estados Unidos	112 810
7	Days Inns Of America	Estados Unidos	104 625
8	Hilton Hotels Corp	Estados Unidos	95 862
9	Trusthouse Forte Plc	Reino Unido	89 546
10	Accor	Francia	80 034
11	Logis et Auberges	Francia	77 985
12	Prime Motor Inns Inc	Estados Unidos	66 245
13	Club Mediterranée	Francia	61 860
14	Balkantourist	Bulgaria	56 250
15	Motel 6 LP	Estados Unidos	51 572
16	Hyatt Hotels Corp USA	Estados Unidos	50 797
17	Radisson Hotel Corp	Estados Unidos	46 600
18	Ladbroke Hotels Plc	Reino Unido	45 630
19	Bass Plc	Reino Unido	45 099
20	Intercontinental/saison	Japón	38 921

Fuente: "Directory of the World's Largest Service Companies" Moody's investors service, Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, diciembre de 1990.

737. La internacionalización del sector de los restaurantes ha sido inferior a la de las cadenas hoteleras. Dos de los segmentos del sector en que se registran tendencias de crecimiento muy altas son: a) el de las comidas para vuelos, suministradas por filiales de compañías aéreas o por cadenas independientes y b) el de las cadenas de autoservicio y de comidas rápidas, la mayoría de las cuales tienen su base en los Estados Unidos. Aunque muchas de las empresas que prestan servicios de comidas a las compañías aéreas están en países en desarrollo porque los costos son más bajos, en la mayoría de los casos se trata de filiales de grandes cadenas hoteleras. En 1986, dos tercios de los establecimientos explotados por las diez mayores empresas funcionaban con licencias y un tercio eran propiedad de cadenas.

738. Tanto las empresas de viajes organizados como los agentes de viajes -que son los intermediarios más importantes entre los proveedores y los consumidores finales de los servicios de turismo- están concentrados esencialmente en los países de renta por habitante alta, mientras que las empresas de los países en desarrollo prestan principalmente servicios al mercado interno, que es más pequeño, o ayudan a los operadores de los países desarrollados. El predominio de las empresas de viajes organizados del país generador en el mercado de los viajes puede atribuirse a factores como a) el conocimiento de los gustos y las necesidades de sus clientes, b) las economías de escala que obtienen al prestar servicios a diversos mercados, y c) sus conexiones con compañías aéreas y cadenas de hoteles en los mismos países. Contrariamente a lo que sucede en el caso de las cadenas hoteleras, con frecuencia la internacionalización de las empresas de viajes organizados no requiere su establecimiento en un país extranjero; por lo general están asociadas con otras empresas transnacionales, en su mayoría cadenas hoteleras y compañías aéreas. Entre sus principales características cabe señalar una gran capacidad de negociación y la utilización de los precios para atraer turismo a determinados destinos.

c) Consideraciones políticas

739. La clave del éxito futuro en la esfera del turismo internacional reside en la capacidad para determinar grupos de preferencias y prestar modalidades de servicios que les satisfagan. En general, los países en desarrollo no tienen la capacidad tecnológica y administrativa para responder rápidamente a las variaciones del mercado, lo que hace que a las empresas de los países en desarrollo les resulte difícil llegar a ser competitivas en ese sector. Lo inadecuado de las infraestructuras tecnológicas y de transporte es otro problema para los países en desarrollo, ya que entorpece la prestación en forma eficiente de muchos servicios relacionados con el turismo y puede impedir que se utilicen de redes electrónicas avanzadas.

i) Políticas nacionales

740. Por consiguiente, los países en desarrollo necesitan adoptar políticas nacionales claramente centradas en las que se integren las estrategias del sector y los objetivos generales de desarrollo. Esas políticas podrían incluir: a) fortalecer las estrategias de desarrollo y vigilancia del sector, con miras a obtener una mayor retención del valor añadido, mejorar la especialización y aumentar los excedentes del comercio de turismo; b) mejorar

las infraestructuras indispensables para el eficiente suministro de servicios de turismo; c) participar en las redes de información y los canales de distribución; d) afianzar y diversificar las innovaciones relacionadas con la oferta mediante acuerdos de colaboración entre empresas de distintos segmentos del mercado del turismo; e) centrar las políticas en el desarrollo de determinados segmentos del mercado, adoptando al mismo tiempo medidas para reducir al mínimo las repercusiones adversas del desarrollo del turismo sobre el medio ambiente ecológico y cultural; y f) realizar programas de formación de personal teniendo en cuenta las necesidades de la oferta y la demanda.

741. Estas políticas se centran en el desarrollo del sector interno, pero puede que haya que formular una segunda serie de políticas para que las empresas turísticas de los países en desarrollo puedan obtener un acceso mayor y más rentable a los mercados extranjeros. Esta segunda serie de políticas podría incluir: a) centrarse en el desarrollo de los segmentos rentables del sector, especialmente los que ofrezcan posibilidades de retener un mayor valor añadido y de generar empleo e ingresos en divisas; b) mejorar la estructura organizacional a nivel de las empresas, complementándola con incentivos y mecanismos de promoción, especialmente para los inversionistas nacionales; c) conseguir acceso a las redes como medio de ampliar el acceso a la cadena de comercialización y establecer redes internas de reservas y cadenas de comercialización conectadas a las redes de los países desarrollados y de otros países en desarrollo; d) crear estructuras apropiadas para las negociaciones internacionales con los asociados comerciales y mejorar la capacidad de negociación del sector privado; y e) concertar planes de cooperación con otros países para atraer una mayor demanda. Una tercera serie de políticas nacionales tendría que centrarse en la cuestión de la insuficiencia y la escasa fiabilidad de los datos en el sector del turismo, que según se ha señalado es uno de los principales problemas que entorpecen la adopción de decisiones relativas a este sector en los países en desarrollo. Las políticas para mejorar la medición de las actividades de turismo son condición previa para poder determinar con más claridad los efectos de este sector sobre la totalidad de la economía, formular estrategias de desarrollo apropiadas y bien integradas y mejorar la capacidad de negociación de los países.

ii) Políticas a nivel internacional

742. Para mejorar la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de turismo, también es preciso concebir políticas internacionales apropiadas. A este respecto hay cuatro líneas de acción que merecen especial mención: a) la armonización de los esfuerzos, por intermedio de las organizaciones internacionales competentes (por ejemplo, la Organización Mundial del Turismo, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional) a fin de mejorar la reunión y el proceso de los datos relacionados con las transacciones internacionales de turismo; b) el apoyo de la comunidad internacional a las actividades de los países en desarrollo por obtener un mejor acceso al mercado (por ejemplo, creando redes de reservas en los países en desarrollo y conectándolas a las redes de los países desarrollados), así como cooperación internacional para suministrar recursos financieros y técnicos adecuados con objeto de mejorar la competitividad de los segmentos del sector del turismo en los países en desarrollo; c) cooperación subregional, regional e interregional para aumentar

las corrientes intrarregionales de turismo (a este respecto, la comunidad internacional debería procurar sobre todo eliminar las barreras que entorpecen la afluencia de turismo a los países en desarrollo, como las prácticas comerciales restrictivas de las principales compañías de turismo y la explotación de sistemas informatizados de reserva. Los países desarrollados de economía de mercado podrían adoptar medidas preferenciales para promover el turismo a los países en desarrollo proporcionando ventajas fiscales, exenciones de derechos de aduana, etc.); d) en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios, habría que tratar de lograr una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de turismo, dando a las empresas de los países en desarrollo un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados e imponiendo la transferencia de tecnología y el acceso a las redes como condición para que las empresas de los países desarrollados se beneficien de los derechos de acceso a los países en desarrollo; y e) asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo para hacer frente a las repercusiones negativas del turismo sobre el medio ambiente.

8. Servicios audiovisuales

a) Definición y alcance

743. No hay ninguna definición generalmente aceptada de "servicios audiovisuales" 271/. El análisis siguiente se refiere principalmente a las películas cinematográficas y de vídeo, los programas de televisión y en cierta medida, la importancia económica del equipo para los servicios audiovisuales.

b) Industria y comercio

744. Es difícil describir detalladamente la situación real debido a la escasez de datos fidedignos, pero la información disponible muestra claramente el predominio de los Estados Unidos en este sector, pues en ese país está más de la mitad del total de la industria mundial, y lo sigue la Comunidad Económica Europea con una cuarta parte de esa industria. Las corrientes internacionales de películas y programas de televisión asumen la forma de un tráfico predominantemente unidireccional desde un pequeño número de países exportadores al resto del mundo. La mayoría de los países importan la mayoría de las películas que ven sus poblaciones y los Estados Unidos son, con mucho, el principal proveedor de películas y programas de televisión importados, seguidos a gran distancia por Europa occidental y el Japón. La corriente comercial consiste principalmente en programas de carácter recreativo, por ejemplo, programas de entretenimiento, películas, programas deportivos, etc.

745. En el caso del comercio de equipo para los servicios audiovisuales, el estudio de la OCDE 272/ comprobó que en ese comercio tenía una importancia considerable el mercado del equipo para uso doméstico (es decir, grabadores de vídeo, receptores de televisión, sistemas de cable, etc.), que representaba unos 20.000 millones de dólares y según las previsiones seguirá aumentando (especialmente en relación con los aparatos y las cintas de vídeo). En los últimos años se ha hecho cada vez más prominente el vínculo entre el comercio de servicios audiovisuales y el comercio de equipo conexas 273/. A este respecto tiene especial pertinencia la probabilidad de una conversión en gran escala a la televisión de alta definición.

746. El estudio de las industrias de servicios audiovisuales en las distintas regiones destaca algunas características específicas de diferentes zonas geográficas. Entre los nueve exportadores mundiales de películas más importantes figuran tres países o territorios asiáticos, la India, el Japón y Hong Kong 274/. En América Latina, las industrias de los medios de comunicación se están volviendo más complejas, más diversificadas y más transnacionales, especialmente en los países que cuentan con los conglomerados de empresas privadas más grandes en esa esfera, como México y el Brasil. En promedio, la mitad de los programas transmitidos en la región son importados 275/, y más de la mitad de los programas importados provienen de los Estados Unidos. En los países árabes el intercambio de películas es considerable y representa la tercera parte de los programas importados, aproximadamente 276/. La elevada tasa de penetración de los grabadores de cintas de vídeo en la región se debe principalmente a: i) la elevada renta por habitante; ii) el gran número de trabajadores expatriados, y iii) el carácter limitado de los programas de televisión. En Africa se estima que más del 35% de las horas de transmisión por televisión por año están consagradas a programas importados 277/.

c) Cambios tecnológicos

747. El progreso tecnológico en las esferas de la información y las telecomunicaciones ha tenido grandes repercusiones en los servicios de los medios de comunicación contemporáneos, especialmente en la distribución de los productos de esos medios 278/. Entre las principales novedades están el uso de la televisión por satélite, la televisión por cable y las rejillas de fibras ópticas. La expresión "televisión por satélite" se utiliza actualmente sobre todo para referirse a la TDS (transmisión directa vía satélite), que supone la recepción por los consumidores, en su propia antena parabólica especial, de señales de baja potencia emitidas por un satélite especializado en órbita geoestacionaria. Una de las características de la televisión por satélite es que no respeta las fronteras nacionales. La importancia de la distribución por satélite de programas de televisión ha aumentado espectacularmente en los dos decenios últimos, y en este período el volumen de los programas de INTELSAT se multiplicó por diez. La televisión por cable se refiere generalmente a la transmisión de múltiples programas a los hogares suscriptores por un operador de estación de cable por intermedio de cables. Este sistema parece presentar varias deficiencias, por ejemplo: i) una elección limitada de programas, ii) la falta de transportabilidad, y iii) la obligación de utilizar el equipo del operador únicamente. No obstante, los cables hechos de fibras ópticas que transmiten señales numéricas en la forma de impulsos luminosos pueden llegar a ser la tecnología de la comunicación en desarrollo más importante para la transmisión de la voz, la información y las imágenes vídeo. La posibilidad de unir la tecnología de satélite y la de cable para el suministro de programas transmitidos por satélite en Europa ha traído a varias empresas al mercado, la principal de las cuales es Sky Channel. Los efectos de estas nuevas empresas en la industria reglamentada de la televisión europea han sido profundos 279/.

Recuadro IV-7

NUEVAS MODALIDADES DE PROPIEDAD, DISTRIBUCION Y PRODUCCION a/

Las tendencias dominantes en las industrias de los medios de comunicación son actualmente: 1) una concentración creciente de la distribución y de la financiación de los programas en un número reducido de empresas transnacionales; 2) la integración de la producción y la distribución, aunque de una manera diferente de la que suele asociarse a la "integración vertical" clásica (cuando una empresa produce y a la vez distribuye un producto), y 3) las inversiones cruzadas en distintas industrias, especialmente en las compañías de distribución y producción de programas de televisión y películas, con el objetivo de ejercer un dominio máximo sobre sus mercados finales. Los expertos en medios de comunicación predicen que cuatro o cinco distribuidores de programas dominarán el mercado internacional de la transmisión de productos de entretenimiento dentro de los próximos cinco años.

Actualmente, las firmas que financian y distribuyen la mayoría de los productos de entretenimiento están radicadas en los Estados Unidos. Entre ellas figuran las siete "grandes" (Columbia, -recientemente adquirida por Sony- 20th Century-Fox, MGM/UA, Paramount Pictures, Universal Pictures, Warner Brothers y Walt Disney Studios), descendientes de los estudios de producción de películas, y las poderosas redes privadas de difusión ABC, propiedad del conglomerado de medios Capital Cities, NBC, propiedad de General Electric, y CBS).

Hay una tendencia general a la consolidación horizontal de la propiedad de la producción audiovisual. Las empresas originalmente presentes en un subsector se están expandiendo ahora a otros sectores audiovisuales, por ejemplo, de la edición a la televisión. Este proceso recibe asistencia de la creciente confusión de capacidades técnicas y de gestión, especialmente en relación con las tecnologías de la informática. Un examen de los primeros "gigantes audiovisuales" a nivel mundial, entre ellos Bertelsman (República Federal de Alemania), Capital Cities/ABC (Estados Unidos), Thompson (Canadá), Time/Warner (Estados Unidos) y Hachette (Francia) confirma este fenómeno.

a/ Tomada de Christopherson y Ball, op. cit.

d) Cuestiones relativas a la regulación

748. El comercio de películas cinematográficas fue la única cuestión relacionada con los servicios a la que se hizo mención en los 35 artículos originales del GATT 280/. En el momento de redactar las obligaciones relativas al trato nacional en el marco de la Carta de La Habana, se reconoció que la aplicación de esas disposiciones a la proyección de películas cinematográficas podría ocasionar dificultades desde el punto de vista de la protección de la cultura. Distintos países estimaron que los aranceles no eran una manera eficaz de proteger una industria cinematográfica nacional y recurrieron a contingentes de tiempo de proyección, hecho que se reflejó en el artículo IV del GATT. El artículo permite específicamente el establecimiento y el mantenimiento de contingentes para la proyección de películas para garantizar que un porcentaje mínimo del total del tiempo de proyección se asigne a la exhibición de películas de origen nacional.

749. Una directriz del Consejo de las Comunidades Europeas 281/ que se aplicó en octubre de 1991, estipula que todos los canales de televisión dentro de los países miembros deben transmitir por lo menos un 50% de obras europeas "siempre que sea viable". Los Estados Unidos trataron de impugnar la directriz del GATT en 1989, pero en este caso no se adoptaron medidas.

750. Ha habido cambios en las reglamentaciones nacionales que pueden afectar a la estructura del sector de los servicios audiovisuales en los principales países exportadores de esos servicios. Por ejemplo, en los Estados Unidos esos cambios incluyen: i) una decisión federal según la cual no hay que aplicar las disposiciones antitrust que han entorpecido la fusión de las empresas de distribución y producción, ii) la posible derogación de los "decretos de consentimiento" que prohibían a las redes de televisión producir sus propios programas, que está por resolverse en 1990 282/.

e) Efectos de los cambios tecnológicos y de las reglamentaciones en el comercio mundial en este sector

751. El progreso tecnológico, sumado a los cambios en las reglamentaciones, ha tenido por efecto una creciente concentración de la programación, la financiación y la distribución en un pequeño número de empresas transnacionales; la integración de la producción y la distribución, y las inversiones cruzadas en distintas industrias, especialmente en las empresas de producción y distribución de películas y televisión y en las editoriales 283/. Entre las posibles consecuencias de esas tendencias están: i) el fracaso de muchas de las nuevas empresas; ii) la absorción de las empresas más débiles; iii) la supervivencia de las empresas sólo a expensas de la reducción de los costos y la consiguiente mala calidad de los programas, y iv) la inestabilidad de las transmisiones nacionales.

f) Los servicios audiovisuales y el desarrollo

752. Los servicios audiovisuales son diferentes de los otros sectores examinados en este trabajo debido a su importancia en relación con la identidad cultural y nacional, a su vez considerada cada vez más como un elemento esencial del desarrollo. Las películas y los programas de televisión pueden ser medios eficaces para la capacitación y la educación, y también para

la difusión de información y de valores culturales entre la población. Favoreciendo la sensación de identidad cultural y nacional, el sector audiovisual puede aportar una contribución importante al esfuerzo de desarrollo; puede también acrecentar el prestigio nacional y tener efectos complementarios en la exportación de bienes, servicios y tecnología. Por consiguiente, al estudiar los medios de fortalecer el sector de los servicios audiovisuales, tal vez no sean adecuados los factores convencionales de competitividad como la eficiencia y las posibilidades de comercialización.

753. Los estudios de los servicios audiovisuales han demostrado que el actual carácter unidireccional del comercio internacional en este sector se debe en gran medida a factores económicos y no a obstáculos reglamentarios. Esos estudios atribuyen el éxito de las exportaciones de servicios audiovisuales de los Estados Unidos a: i) el mero tamaño del mercado interno en que puede recuperarse el costo de producción; ii) el control de los canales de distribución por las empresas productoras (integración vertical clásica), y iii) el empleo de prácticas comerciales restrictivas para mantener el dominio del mercado. Una nueva tendencia que tendría efectos considerables en el mercado internacional son las crecientes inversiones cruzadas entre distintas industrias y distintos países en empresas de producción y distribución de películas y programas de televisión. Puede suponerse que la noción del origen de un producto de entretenimiento será menos importante en el contexto del comercio mundial que la manera en que las modalidades de propiedad de las empresas influyen en el carácter, la disponibilidad, la diversidad y el costo de los programas 284/.

754. El comercio de servicios audiovisuales es distinto del de muchos otros servicios pues, a diferencia del turismo, la construcción o los servicios profesionales, en que se crean empleos y se añade valor en el destino final del servicio, las películas y los programas de televisión son productos terminados que son meramente distribuidos a sus destinos finales. El alejamiento de la producción y la distribución en estas industrias prácticamente elimina las posibilidades de transferencia de tecnología o de empleos muy calificados en el punto de distribución. Por consiguiente, en contraste con algunos servicios en que los países en desarrollo podrían competir sobre la base de una ventaja relativa en materia de costo de la mano de obra, la producción de los productos audiovisuales está organizada de manera tal que casi todos los insumos de mano de obra y ciertamente todos los insumos de mano de obra capacitada están localizados centralmente, muy lejos del punto de distribución. En segundo lugar, todos los costos de producción están concentrados en la producción del primer ejemplar de la película o del programa de televisión. Los ejemplares adicionales pueden reproducirse de manera muy poco costosa. Por consiguiente, en este sector la rentabilidad depende del momento y del control estratégico de la exhibición de la película o del programa, proceso que se ha vuelto más complicado a medida que se ha multiplicado en todo el mundo el número de tipos diferentes de posibles puntos de distribución. Esta limitación de los beneficios potenciales acrecienta la necesidad de controlar muy firmemente la distribución mediante, por ejemplo, la propiedad de las redes de distribución.

g) Los servicios audiovisuales en la Ronda Uruguay

755. Las negociaciones en esta esfera en la Ronda Uruguay están influidas por cuatro consideraciones principales: a) la posición en extremo dominante de los Estados Unidos en el comercio de películas y programas de televisión, y la dependencia de la industria del cine y la televisión de los Estados Unidos de los mercados de exportación; b) la práctica generalizada de la mayoría de los países de restringir la presentación de programas importados por razones relativas a la preservación de los valores culturales; c) los progresos técnicos como la transmisión de televisión por satélite, la televisión de alta definición y la ampliación de las redes de televisión por cable, especialmente en Europa, y d) "Europa 1992" y la iniciativa "Televisión sin fronteras", que deberían tener por consecuencia preferencias de transmisión en favor del material de la CEE en todos los Estados miembros de la CEE.

756. Las deliberaciones de la Ronda Uruguay se han concentrado en la cuestión de la preservación de los valores culturales. Los Estados Unidos se han opuesto firmemente a toda excepción que pueda permitir la restricción del comercio de servicios audiovisuales por razones culturales, sea como excepción general en el marco global o en cualquier anotación sectorial. La mayoría de los otros países reconocieron que la cuestión cultural tenía importancia decisiva en este sector y que habría que tenerla presente en la negociación de todo compromiso de liberalización del comercio de servicios audiovisuales, pero sostuvieron opiniones diferentes respecto del modo de abordar la cuestión en el marco multilateral. Algunos se mostraron favorables a la redacción de una anotación sectorial particular que dispondría la liberalización en este sector reconociendo al mismo tiempo la legitimidad de los instrumentos de política encaminados a preservar los valores culturales. Posteriormente la CEE presentó una propuesta concreta a ese respecto.

757. Algunos otros países reconocieron la legitimidad de la conservación cultural, pero estimaron que ésta podía ser objeto de reservas en las listas y no requería una anotación sectorial separada. Otros países, incluido el Canadá, estimaron que los aspectos culturales iban más allá del sector audiovisual y debían constituir una excepción cultural general al marco mismo. Hay que recordar que el Canadá logró excluir las "industrias culturales", un concepto mucho más amplio, del Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos 285/. Por otra parte, el cartel de exportación dominante, la Motion Picture Association of America, ha presentado denuncias contra varios países por una supuesta denegación de acceso al mercado en relación con el mercado de las películas, los programas de televisión y los productos de vídeo para uso doméstico 286/ (en virtud del artículo 301 de la Ley de comercio de 1974, enmendada) para alentar medidas de represalia unilaterales por parte de los Estados Unidos.

h) Consideraciones de política

758. Habida cuenta de las asimetrías ya examinadas en la estructura del mercado y en la capacidad tecnológica, y a la luz de la incertidumbre respecto de los efectos del progreso tecnológico en la esfera de los servicios audiovisuales, los países en desarrollo tal vez deban proteger su industria audiovisual nacional con miras a fortalecer su sector interno, para estar en condiciones de hacer frente a la competencia de los proveedores extranjeros en

el futuro, y para celebrar acuerdos con países de la misma región o con países con los que tengan afinidades lingüísticas o culturales. En las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios, la mayoría de los participantes reconoció la importancia de ese derecho. Por consiguiente, parece necesario preservarlo. El desarrollo de la televisión por satélite ya ha privado de sentido al concepto convencional de "fronteras nacionales". La cooperación financiera y técnica en el ámbito internacional en la producción de productos audiovisuales puede contribuir a reducir los riesgos y a aumentar la participación en el mercado internacional. Las empresas productoras de los países en desarrollo podrían explorar esa cooperación con los países vecinos y con los países desarrollados en la producción de películas cinematográficas y programas de televisión. Podrían hacerse esfuerzos para crear "espacios audiovisuales" comunes basados en afinidades culturales comunes, como el que ha sido decidido en Europa y los que se están desarrollando en América Latina y en los países árabes. Los países desarrollados podrían prestar asistencia ofreciendo incentivos a los canales privados o reservando tiempo en los canales públicos para exhibir películas y otros productos de los países en desarrollo.

C. Conclusiones y recomendaciones de carácter general

759. En el párrafo 105 (19) de la Acta Final de la VII Conferencia, ésta acordó que la UNCTAD debía "proseguir sus útiles trabajos en la esfera de los servicios" con arreglo a su actual mandato, contenido en la resolución 159 (VI) de la Conferencia y en la decisión 309 (XXX) de la Junta. En su virtud, la UNCTAD ha examinado los aspectos generales de la transformación del sector de los servicios en la economía mundial y sus efectos concretos sobre el proceso de desarrollo y sobre los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para mejorar su posición en la división internacional del trabajo; se ha ocupado también del comercio en ciertos sectores de los servicios y de la posición de los países en desarrollo en dicho comercio. El primer aspecto se trató de manera muy detallada en el Informe de 1988 sobre Comercio y Desarrollo; en el presente estudio se presta relativamente más atención a los problemas sectoriales.

760. Además, la UNCTAD ha llevado a la práctica en el plano nacional su programa de asistencia técnica, que ha dado a la secretaría la posibilidad de acumular un mayor volumen de experiencia práctica y de realzar así su pericia y capacidad para realizar proyectos nacionales, así como para conseguir un logro más completo de su objetivo original, es decir, comprender mejor la función de los servicios en el proceso del desarrollo.

1. Elementos comunes de la intensificación del comercio de servicios

761. En las secciones anteriores del presente capítulo se han examinado los problemas concretos y las posibilidades al alcance de los países en desarrollo para intensificar su participación en el comercio mundial de determinados sectores de los servicios. Lo que pone de manifiesto este análisis sectorial es el grado notable en que estos sectores, que hasta hace poco tiempo se consideraban como actividades en buena parte inconexas, comprendidas dentro de la categoría residual de los "servicios" y regidas por reglamentaciones separadas tanto en el plano nacional como en el internacional, están en realidad estrechamente relacionados dentro de lo que parece ser un conjunto de

factores que determinan en grados diversos la competitividad internacional en el comercio mundial de todos los servicios objeto de intercambio. Las medidas destinadas a regular efectivamente estos factores deben ser los principales componentes de los programas de acción en el plano nacional y en el internacional que tengan por objeto fortalecer los sectores de los servicios en los países en desarrollo y dar a éstos la posibilidad de conquistar una mayor parte del comercio mundial de los servicios.

a) Una infraestructura moderna en materia de telecomunicaciones

762. No es posible imaginar el desarrollo de un sector de los servicios eficiente y competitivo en ausencia de una infraestructura moderna en materia de telecomunicaciones y telemática que contribuya a aumentar la eficiencia global de la economía interna gracias a la reducción generalizada de los costos de transacción y que haga posibles las corrientes transfronterizas de datos y las redes de información que permitirán el funcionamiento de los mecanismos de integración en la economía mundial. Los sectores financieros y los sectores del transporte aéreo han ido a la vanguardia al respecto, pero todos los servicios han pasado a depender de las telecomunicaciones para una prestación eficaz y la mayor capacidad de comercialización ha abierto nuevas posibilidades de exportación. La distribución extremadamente desigual de los sistemas y de la infraestructura necesarios para aumentar la productividad de los servicios y de los servicios de transporte a los mercados de exportación es un obstáculo importante que se opone a una mayor aportación de los servicios al proceso de desarrollo.

b) Acceso a la tecnología y a los medios de formación

763. La tecnología avanzada —especialmente la relacionada con la información— está cobrando cada vez más importancia para la competitividad de cierto número de servicios, tanto los tradicionales del seguro y el transporte marítimo como los "nuevos servicios", entre ellos los relacionados con el empleo de ordenadores. Una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de estos servicios dependerá de su capacidad para responder al reto de modernizar su base tecnológica y crear infraestructuras de telecomunicaciones que hagan posible la prestación de servicios. La evolución tecnológica ha hecho necesario invertir fondos en material pesado en algunos servicios tradicionales tales como el transporte marítimo, en el que la utilización de contenedores y los transbordos han tenido efectos perjudiciales sobre la participación de los países en desarrollo en el comercio por vía marítima. En cierto número de sectores de los servicios comerciales de los países en desarrollo, la introducción de nuevas tecnologías —principalmente por filiales de empresas transnacionales— ha contribuido a una mayor fragmentación del mercado interno creando una doble estructura en la que las grandes empresas se relacionan con la clientela multinacional y transnacional y las empresas más pequeñas comercian con los clientes nacionales poco importantes. La posibilidad de comercializar un gran número de actividades de servicio depende también de la posibilidad de disponer de una tecnología avanzada, de trabajadores calificados y de mejores infraestructuras telemáticas para la transmisión.

764. En la mayoría de estos servicios, la formación profesional sigue siendo un factor capital, determinante de la competitividad. En un gran número de países en desarrollo será necesario crear medios apropiados de enseñanza, especialmente de enseñanza superior, que atiendan a las necesidades concretas de la transformación tecnológica, pero la formación dentro del empleo sigue siendo el método más eficaz. En algunas especialidades, por ejemplo, en ciertos servicios profesionales, esta actividad puede formar parte de las operaciones normales de funcionamiento. En cambio, en otros (por ejemplo, en el sector audiovisual) las importaciones de servicios pueden requerir una transferencia reducida o una transferencia nula de tecnología. Además, como se ha señalado antes en el caso de los progresos tecnológicos en el diseño de ingeniería, por ejemplo, muchos de ellos tienden a reducir la transferencia automática de tecnología inherente a las importaciones de servicios. Ahora bien, una forma importante del desarrollo de los recursos humanos en varios sectores de servicios es la formación de los trabajadores dentro del empleo, 287/ y las operaciones de las empresas transnacionales se pueden utilizar para facilitar la transferencia de tecnología, especialmente de tecnología blanda, en muchos sectores. Así, en cierto número de sectores de servicios, las administraciones de países en desarrollo habrán de adoptar medidas apropiadas, entre ellas hacer depender los estímulos fiscales o el acceso a los mercados de los correspondientes programas de formación a cargo de la empresa. Si no existen estas estipulaciones, es posible que las actividades de las empresas transnacionales no tengan como efecto ninguna modificación sustancial de la capacidad tecnológica o de la pericia del país receptor.

c) Entrada en el mercado y empresas transnacionales

765. La concentración industrial y la importancia cada vez mayor de las empresas transnacionales son uno de los principales factores de las distorsiones del comercio y de los obstáculos que hacen difícil la entrada en los mercados existentes de nuevos abastecedores, en especial de los países en desarrollo. Si bien la esfera de acción de las empresas transnacionales es internacional, es posible que sus objetivos no coincidan con los de los Estados nacionales y que sólo reflejen los intereses de los órganos centrales de mando dentro de la estructura de la empresa. Si bien el progreso tecnológico estimula la creación de una multiplicidad de pequeñas empresas, esta tendencia tropieza cada vez más con la necesidad de utilizar grandes masas de capital y de realizar una compleja actividad polivalente de investigación y desarrollo, así como con la necesidad de establecer estructuras orgánicas y mercantiles que permitan explotar los productos comercialmente. Además, el carácter acelerado de la evolución tecnológica hace necesaria una amortización rápida del capital; por ello, es necesario impedir la emergencia de nuevos abastecedores mediante operaciones en gran escala y adquirir posibles competidores, a fin de prolongar los ciclos de existencia de los productos y recoger los correspondientes beneficios durante el mayor tiempo posible 288/.

766. La estructura de las empresas transnacionales y la corriente interna de bienes, servicios e informaciones dentro de la estructura de la empresa pueden tener otros efectos negativos sobre la capacidad de los países receptores para conseguir sus objetivos en materia de desarrollo, pues los recursos especializados se mantienen en cautividad dentro de los límites de la empresa

efectivamente de una posible liberalización, particularmente a la luz de la utilización cada vez mayor de las técnicas telemáticas, especialmente en el transporte por vía aérea, la banca, los servicios comerciales y los servicios con el empleo de ordenadores. Los esfuerzos desplegados por la Comunidad Económica Europea para oponerse a la discriminación ejercida mediante los sistemas de reserva por ordenador utilizados en el transporte por avión, en los que se discrimina en favor de los transportistas nacionales, se manipulan las informaciones sobre los vuelos, se imponen gravámenes discriminatorios para la compra de billetes y se establecen exigencias en materia de continuidad de abono, ponen de manifiesto un aspecto concreto de la dificultad de definir los límites entre las estrategias de las redes comerciales y las prácticas contrarias a la competencia y las prácticas comerciales restrictivas 291/. La existencia de redes comerciales en el tráfico por vía aérea ha creado también problemas en el sector del turismo. La integración vertical de varios subsectores que intervienen en la prestación de servicios turísticos puede aumentar el predominio de las empresas transnacionales en estos sectores y agravar los problemas con que tropiezan las empresas de los países en desarrollo deseadas de entrar en el mercado.

770. El problema del acceso a los canales de distribución se ha agudizado todavía más en un momento en que la distribución se ha internacionalizado; las relaciones claramente diferenciadas, que en teoría existían entre el comercio y la distribución, no se pueden considerar ya como la norma en vigor y el control puede ser más importante que la eficiencia para penetrar en los mercados extranjeros. Sin embargo, en el caso de un número cada vez mayor de servicios, el canal de distribución ha pasado a ser la red de información 292/. El control de los canales de distribución es indispensable para conseguir que sean rentables las exportaciones de ciertos servicios, en particular los audiovisuales, y el dominio de los sistemas de distribución por las empresas transnacionales -por ejemplo, en materia de programas informáticos- puede limitar la entrada de empresas de los países en desarrollo en el mercado 293/.

771. También en los servicios financieros y comerciales, la existencia de redes parece determinar la posibilidad de competir. La introducción de nuevos instrumentos financieros, el empleo de tecnologías avanzadas y la coordinación con empresas extranjeras han creado una doble estructura en muchos mercados de servicios de los países en desarrollo. Sin una mayor participación en las redes y sin acceso a los canales de distribución, será imposible que aumenten las exportaciones de estos servicios de los países en desarrollo, especialmente en los sectores en que las pequeñas empresas tienen que competir en condiciones desventajosas con grandes distribuidores y con los cárteles. Es necesario comprender mejor las estrategias de coordinación para dar a los países en desarrollo la posibilidad de elaborar normas que garanticen a sus empresas la posibilidad de aumentar su participación en el valor añadido por las redes de coordinación entre empresas transnacionales. Es también necesario crear más redes públicas (análogas a ESPRIT en Europa) para facilitar el acceso a la tecnología.

e) Asistencia financiera

772. En relación con los tres epígrafes antes mencionados, se han indicado ya algunas de las dificultades con que se enfrentan las empresas de los países en desarrollo para competir con las grandes empresas transnacionales de mayor poderío financiero, especialmente en las esferas en que la evolución tecnológica ha hecho de las inversiones importantes de capital una condición previa a la capacidad de competencia. La debilidad financiera de las pequeñas empresas en muchos sectores significa en realidad quedar excluido de ciertas redes y de ciertos mercados. Además, el volumen reducido del mercado interno en muchos sectores ha impedido que empresas de los países en desarrollo consigan las economías de escala que son indispensables para penetrar en los mercados mundiales. El efecto de las diferencias en la cotización de las divisas intensifica todavía más la dificultad de llegar a ser competitivo.

773. Las empresas de los países en desarrollo necesitan asistencia financiera para adquirir los medios que les permitirán actualizar su capital, diversificar sus servicios y establecer su presencia en los mercados extranjeros, inclusive en el sistema de distribución. Plantean un problema más amplio los enormes recursos financieros necesarios para modernizar las infraestructuras básicas en los países en desarrollo y dar así a las empresas nacionales la posibilidad de participar con mayor eficacia en el comercio mundial; se trata de los medios de telecomunicación, las infraestructuras de los aeropuertos y puertos marítimos, la compra de nuevos aviones y buques, mejores medios de transporte interno, la instalación de medios electrónicos y servicios adecuados de enseñanza superior, así como la protección del medio ambiente en la prestación de servicios tales como los transportes aéreos y el turismo. Quien se proponga estos objetivos merece ayuda por parte de los donantes multilaterales y los organismos de financiación.

f) Acceso a los mercados

774. En la Ronda Uruguay los países en desarrollo piden que se liberalicen las normas que se oponen a las exportaciones efectivas o potenciales de servicios. Una de sus preocupaciones principales es liberalizar las restricciones que entorpecen la circulación temporal de mano de obra como se describe más adelante. En algunos casos, entre ellos el transporte por vía aérea, la reglamentación se opone efectivamente al acceso de los países en desarrollo a los mercados y las concesiones en materia de presencia comercial pueden beneficiar también a empresas de los países en desarrollo. Sin embargo y en términos generales, los obstáculos que se oponen a una mayor participación de un país en desarrollo en el comercio internacional de servicios parecen ser las cortapisas de índole diversa antes mencionadas.

775. Conviene señalar al respecto que el cuarto Convenio de Lomé contiene disposiciones detalladas para el desarrollo del sector de los servicios en los países ACP, entre ellos los auxiliares del proceso de desarrollo, los impulsores del comercio exterior, los que favorecen la producción y los que impulsan la integración regional, el turismo y el transporte, las comunicaciones y la informática. Ahora bien, se prevé que, a la luz de los resultados de la Ronda Uruguay, se agreguen al Convenio disposiciones sustantivas en relación con el comercio de servicios.

g) Circulación de la mano de obra

776. En muchos sectores de los servicios la circulación de mano de obra a través de las fronteras nacionales es indispensable para exportar efectivamente un servicio. Para algunos países en desarrollo, este "modo de transmisión" quizá sea el único de que disponen para exportar diversos servicios. Por ello, las restricciones vigentes en algunos países desarrollados en relación con la circulación temporal de mano de obra y, entre ellas, las normas sobre visados y permisos de trabajo tienen un efecto muy perjudicial sobre las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. En muchos casos, la circulación de mano de obra semiespecializada (por ejemplo, en el sector de la construcción), así como los servicios de alta tecnología, tales como los servicios de programas informáticos, el comercio y la transferencia de tecnología blanda, se basan en la circulación a través de las fronteras de los prestatarios de servicios. Estas restricciones tienen también un efecto perjudicial sobre la formación y el servicio posventa. En ciertos mercados el no reconocimiento de las calificaciones profesionales puede constituir también un obstáculo a las exportaciones de los países en desarrollo.

777. Muchos países en desarrollo son exportadores netos de mano de obra y las remesas de los trabajadores emigrados son para algunos de ellos una fuente importante de ingresos. Las restricciones cada vez más rigurosas que limitan la circulación de mano de obra a través de las fronteras han impedido que estos países se beneficien de estas exportaciones. El marco multilateral del comercio de servicios tendrá que establecer concesiones importantes en materia de circulación de la mano de obra si se quiere conseguir una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios.

2. Estrategias de desarrollo del sector de los servicios

a) Políticas nacionales

778. Así, pues, las administraciones de los países en desarrollo han de proponerse los objetivos consistentes en fortalecer los sectores de los servicios y aumentar la participación de sus empresas en el comercio internacional de servicios, así como acrecentar la capacidad de sus empresas para participar en el comercio mundial en general. Estas estrategias parecen constar de tres componentes esenciales: a) el establecimiento de un marco político perfeccionado en el plano nacional; b) la consolidación de su posición en sus negociaciones con los gobiernos y las empresas extranjeros; y c) el mejoramiento de la cooperación multilateral en apoyo de estas políticas. Estos criterios son de aplicación tanto en el plano general como en los planos sectoriales.

779. Muchos países en desarrollo se enfrentan con el reto de reelaborar sus políticas de desarrollo en el sector de los servicios para tener en cuenta las relaciones entre los sectores. Cada vez más, la función de las administraciones en muchos sectores de los servicios deja de ser la función de propietario y pasa a ser la de regulador, y esto puede requerir una reorientación considerable de la política. Cierta número de medidas aplicadas por las administraciones en un entorno comercial diferente puede oponerse al

crecimiento de las empresas de los países en desarrollo prestatarias de servicios. Los derechos de importación y las restricciones cuantitativas aplicadas a los bienes y al material indispensables para una producción y prestación eficiente de servicios pueden situar en posición desventajosa a las empresas nacionales que han de ser competitivas y conseguir economías de escala considerables. Un grado importante de concentración por parte de las empresas propiedad del Estado en ciertos sectores del mercado (por ejemplo, la banca) puede conducir a una disminución de la eficiencia en estos sectores. Plantea otro problema la existencia de normas y procedimientos burocráticos complejos y no siempre transparentes. Una mayor armonización de los diversos órganos de la administración y una simplificación de los procedimientos burocráticos puede facilitar el crecimiento de los servicios. Si no se da a los sectores nacionales de los servicios la formación necesaria para enfrentarse con la competencia, la liberalización del comercio internacional puede perjudicar gravemente a las empresas prestatarias de servicios de muchos países en desarrollo. En varios sectores serán necesarias políticas que combinen el estímulo de la competencia y consideraciones reguladoras adecuadas.

780. En las políticas nacionales sobre el sector de los servicios, la creación de un mayor número de posibilidades de empleo que exijan conocimientos más especializados seguirá siendo una prioridad elevada para muchos países en desarrollo. Merecerán particular atención las políticas destinadas a favorecer el crecimiento de los servicios de producción habida cuenta de la mayor dependencia de las manufacturas respecto de los servicios de producción. Será también necesario integrar apropiadamente la creación de servicios de producción autóctonos con el proceso de adoptar y aplicar tecnologías avanzadas en diversos sectores de producción.

781. Estas estrategias dependerán de las políticas destinadas a favorecer el desarrollo de los recursos humanos: otra prioridad importante en las políticas nacionales sobre los servicios. Ello requerirá mejorar los medios de enseñanza, así como facilitar una formación adecuada dentro del empleo, entre otros por las empresas transnacionales. Para los países en desarrollo quizá sea útil identificar los sectores prioritarios estudiando los aspectos del suministro del sector de los servicios y la demanda que sea consecuencia de las necesidades de la competencia de otros sectores.

782. El perfeccionamiento de las infraestructuras de información y telecomunicaciones es una prioridad extremadamente importante para los países en desarrollo. Esta actividad, junto con el desarrollo de los recursos humanos, forma el "patrimonio informativo" de un país y facilita la creación de nuevos servicios para los que se requieren muchos conocimientos. Es necesario disponer de infraestructuras de telecomunicaciones perfeccionadas para mejorar la actividad de los servicios en otros sectores, así como para integrar las secciones marginales de la población. La prestación de mejores servicios sanitarios y jurídicos será también importante desde este punto de vista.

783. Será menester formular las políticas oficiales apropiadas para la creación de las entidades prestatarias de los servicios necesarios que no existen en el país, pero en relación con los cuales se considera como indispensable la creación de una capacidad nacional por las consideraciones estratégicas y de otro orden antes mencionadas. La creación de centros de servicios con las infraestructuras y los estímulos apropiados podrá aumentar la eficiencia y reducir los costos de la producción de servicios. Podrá también reducir las asimetrías en el despliegue geográfico de la producción de servicios dentro del país, pues la falta de acceso individual a los servicios puede perjudicar al bienestar de los particulares y reducir su aportación al crecimiento económico. Estas entidades pueden servir también para atraer inversiones a los sectores de los servicios. Para estimular la producción de servicios nacionales, en especial de las empresas pequeñas y medianas, se pueden utilizar políticas de compras estatales. Para conseguir el mejoramiento de los servicios son también necesarios reglamentos que establezcan normas internacionalmente aceptables y garanticen la calidad correspondiente.

784. Los mayores intercambios de servicios abren la posibilidad de suministrar servicios desde lugares geográficamente distantes y así, en teoría, los países en desarrollo tienen la posibilidad de participar de manera más efectiva en el mercado mundial de servicios. Es necesario tener presente que las empresas transnacionales son los participantes más importantes (por no decir los que dominan) en los mercados internacionales de servicios modernos. Agrupaciones de personal extremadamente especializado, apoyado por infraestructuras de telecomunicaciones modernas, pueden atraer a servicios que requieren muchos conocimientos. Una combinación certera de capital humano y de desarrollo infraestructural, así como un marco reglamentario bien concebido para prestar servicio a empresas transnacionales, pueden constituir los elementos centrales de una política de desarrollo y comercio de servicios.

785. Para mejorar el acceso a los mercados será necesario tener en cuenta las características especiales de los servicios. Los obstáculos materiales o reglamentarios inherentes a cualquiera de los modos de transmisión de los servicios pueden tener un efecto perjudicial sobre las transacciones de servicios. Las restricciones en materia de visados y permisos de trabajo parecen entorpecer el suministro de ciertos servicios por prestatarios de países en desarrollo en los mercados internacionales y será necesario desplegar esfuerzos para eliminar estos obstáculos en los planos bilateral, regional y multilateral. Los servicios relacionados con la información hacen posible una mayor facilidad de transporte y algunos países en desarrollo se han abierto camino en estos mercados 294/. Aprovechando sus recursos de personal especializado, muchos países en desarrollo podrán avanzar saltando etapas en los nuevos servicios, si son capaces de crear infraestructuras telemáticas adecuadas.

786. La formulación de estrategias para la exportación de servicios (véase el recuadro IV-8) exige mayores informaciones en materia de demanda, avances tecnológicos y experiencia acumulada por otros países. Ciertos países en desarrollo han intensificado sus exportaciones de servicios gracias a medidas apropiadas de promoción, entre ellas los estímulos fiscales, la suavización de los reglamentos en materia de divisas y la importación en franquicia de equipo esencial. Además de estas medidas, es necesaria una mayor difusión de informaciones sobre las normas internacionales de calidad, así como un acceso más amplio a la documentación comercial sobre las características concretas de diversos mercados extranjeros y sobre otros aspectos importantes del comercio de exportación.

787. En relación con las importaciones, las políticas de los países en desarrollo están influidas en un grado considerable por consideraciones generales relacionadas con la importancia estratégica atribuida a ciertos servicios, por consideraciones relativas a la balanza de pagos, por prácticas comerciales restrictivas, etc. Además de estas consideraciones, puede ser necesario tener en cuenta factores tales como la situación geográfica de los centros de dirección, la creación de empleos que requieren muchos conocimientos, y la aportación de otros sectores a la productividad y la innovación. Es necesario adoptar medidas generales que combinen el acceso a ciertos submercados de los sectores de servicios a fin de intensificar la competencia con el cumplimiento de condiciones concretas que han de ser aceptadas por el prestatario extranjero que se beneficia del acceso. Los países en desarrollo pueden pedir que estas operaciones contribuyan al logro de objetivos en materia de desarrollo, entre ellos: a) la transferencia de tecnología, b) la aportación a la infraestructura, c) las posibilidades de empleo de mano de obra más especializada, d) el acceso a las redes de información y la participación en éstas, e) la situación de los recursos informativos y de los centros de decisión en el país receptor, f) el acceso a los servicios transmisores para las actividades de distribución, documentación comercial, etc. y h) la utilización de servicios de producción del país. Además, puede ser necesario dictar reglamentos preventivos adecuados para precaverse contra los efectos contrarios a la competencia de las prácticas empresariales en ciertos sectores.

788. Es de señalar al respecto que tener la capacidad de competir (primordialmente gracias a la transferencia de tecnología y de recursos financieros), así como tener la posibilidad de competir (participación en redes y acceso a los canales de distribución, posible circulación temporal de personal), serán en un grado considerable el reflejo de la pericia de los gobiernos de los países en desarrollo en las negociaciones con las administraciones y empresas extranjeras. Por consiguiente, parece conveniente que las estrategias nacionales de los países en desarrollo comprendan, como componente básico, un análisis de las medidas destinadas a consolidar los medios y la capacidad de negociación en relación con los servicios. Sin embargo, para la mayoría de los países más pequeños y más vulnerables será difícil adquirir medios eficaces de negociación y estos países seguirán dependiendo del establecimiento de mecanismos eficaces de cooperación internacional.

Recuadro IV-8

ESTRATEGIAS PARA LA EXPORTACION DE SERVICIOS a/

Muchos países en desarrollo reconocen la necesidad de estrategias específicas para aumentar los ingresos en divisas del sector de los servicios. El desarrollo de mercados de exportación para los servicios no sólo contribuye a equilibrar la balanza de pagos, sino que también estimula el empleo y robustece el sector terciario interno en general. Las estrategias para exportar servicios también pueden contemplarse como una guía para reforzar a las empresas nacionales de servicios y mejorar la base de conocimientos de la población y no sólo como una fuente de divisas.

Los rasgos específicos del sector terciario deberían tenerse presentes al formular una estrategia de penetración en los mercados extranjeros de servicios. Uno de ellos es que tal penetración puede lograrse usando diferentes modos de suministro o combinaciones de ellos. Las barreras físicas o reguladoras que afectan a esos modos de suministro influirán en la capacidad para penetrar en los mercados extranjeros. Dado su alto contenido de capital humano, la clave de muchas estrategias para exportar los servicios consiste en ofrecer conocimientos relativamente elevados a precios relativamente bajos. El problema es el "suministro" de tales servicios a los clientes. En muchos casos, las disposiciones sobre visados frenan en particular la exportación de servicios que tienen un elevado contenido laboral (por ejemplo, en la construcción o los servicios profesionales) donde ciertas empresas de países en desarrollo han demostrado su capacidad para competir.

La manera mejor para lograr ingresos en divisas de servicios intensivos en mano de obra es, tal como se dijo antes, sacando provecho de la mayor transportabilidad de bienes y personas siempre que sea posible. El "modo" información es donde se han registrado los adelantos más notables en materia de transportabilidad, y algunos países en desarrollo están encontrando huecos en el mercado de los servicios de información o de datos, especialmente en aquellos que requieren relativamente mucha mano de obra, mientras otros están estudiando vías para usar las corrientes de información a través de las fronteras como un medio de penetración en los mercados extranjeros de servicios.

Otra característica es el vínculo entre servicios y comercio de bienes. La exportación de determinadas mercancías puede conducir a que se exporten servicios y viceversa. Parecería que ese panorama de servicios que van en pos de los bienes resulta más efectivo en el caso de los bienes de alta tecnología donde se requieren una formación y mantenimiento complementarios y especializados que a menudo sólo puede proporcionar el productor de los bienes por razones técnicas y/o contractuales. Los países en desarrollo

podrían proponerse incorporar a los bienes antes de su exportación la máxima cantidad de servicios producidos nacionalmente y evitar situaciones que requieren importaciones cada vez mayores de servicios para exportar un mismo volumen de mercancías. Si se quiere que ese enfoque reporte beneficios, la producción nacional de servicios habrá de ser competitiva.

Algunos países en desarrollo han sido capaces de aplicar estrategias para fomentar los servicios que acompañan a bienes, vinculando la exportación de servicios de asesoramiento en ingeniería a exportaciones ulteriores de bienes de capital. En esta esfera, *sin embargo*, la oferta financiera global resulta crucial. Los proveedores de servicios más competitivos de países en desarrollo se encuentran a menudo en desventaja respecto de sus competidores de países desarrollados que pueden ofrecer un conjunto completo de servicios, bienes y financiación.

Las posibilidades de que se exporten servicios a menudo dependerán de los sectores manufacturero, agroindustrial y extractivo, y podrán materializarse si se externalizan. Habida cuenta de la creciente demanda de servicios prestados al productor, las estrategias basadas en la externalización del contenido de los servicios en otros sectores y su organización en mayor medida para penetrar en mercados de exportación constituyen un enfoque que resulta muy prometedor. "Conjuntos" completos de servicios pueden proporcionarse desde una localidad geográfica específica (por ejemplo, un "centro de servicios") gracias a: a) asegurar la máxima transportabilidad de los factores mencionados antes mediante facilidades para el desplazamiento de personas (aeropuertos), mercancías (puertos), información (telepuertos) y capital (disposiciones apropiadas), y b) establecer la infraestructura necesaria de servicios (comunicaciones, educación y finanzas), todos los cuales pueden concentrarse en la localidad de que se trate.

Cabe lograr posiciones competitivas con estrategias que tengan presentes las ventajas particulares del país en términos de conocimientos y experiencia desarrollados por razones históricas, geográficas y culturales. Muchas veces esos factores positivos pueden no haber sido reconocidos como tales en el pasado o incluso haber sido considerados como inconvenientes. En ese contexto, el desarrollo de un sector de servicios prestados al productor que vaya unido a los sectores manufacturero o agroindustrial puede propiciar por sí mismo la exportación de servicios. En países donde esos otros sectores no sean de dimensiones suficientes para permitir tal planteamiento, podrán lograrse ventajas en otros servicios más tradicionales (por ejemplo, transporte, turismo), servicios modernos de información y telecomunicación o en conocimientos especiales y factores culturales y geográficos.

b) Cooperación internacional

789. La cooperación regional y subregional puede facilitar el crecimiento del comercio de servicios. Los servicios han quedado ya comprendidos en diversos programas de integración regional en los que participan países en desarrollo de la región del Caribe, el Africa occidental, la América central y miembros de la ANASO. Las especializaciones y el carácter complementario, así como la comunidad cultural, pueden servir para intensificar el comercio y la competitividad en el sector de los servicios. Es posible promover las exportaciones hacia el exterior de la región mediante mecanismos empresariales conjuntos; además, criterios conjuntos y mecanismos reguladores comunes pueden contribuir a aumentar la capacidad de negociación de los países miembros de tales grupos. Mancomunar los recursos gracias a la cooperación regional para comprar redes de información y canales de distribución, así como para modernizar la infraestructura, puede ser una solución de los problemas planteados por la debilidad financiera de los países individualmente considerados.

790. Un elemento importante de la acción encaminada a aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios es el intento de formular un marco multilateral para el comercio de servicios en el contexto de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales. Sin embargo, para conseguir el objetivo de contribuir al progreso de los países en desarrollo, este marco debe enunciar disposiciones realmente eficaces para dar a los exportadores de servicios de países en desarrollo un mayor acceso a los mercados de los países en desarrollo. Como el potencial de exportación de muchos países en desarrollo depende de la liberalización de la circulación de los prestatarios de servicios a través de las fronteras, será menester que se reconozca la necesidad de introducir cambios en los regímenes nacionales de los países desarrollados para que esta circulación sea posible, pues será menester también que se establezca la prohibición de las medidas y prácticas que entorpezcan el acceso a las redes de información y a los canales de distribución, así como la abrogación de las medidas contrarias o limitativas de la libertad de elección en la adquisición del acceso a las tecnologías. El marco multilateral que surja de la Ronda Uruguay podrá ser un estímulo de importancia para el comercio de servicios de los países en desarrollo en el grado en que haga posible que éstos obtengan crédito por los compromisos de liberalización en forma de un acceso efectivo a los mercados mundiales para sus exportaciones de servicios y las otras ventajas antes mencionadas.

791. En las negociaciones relativas al establecimiento de un marco multilateral para los servicios, los países en desarrollo han insistido en que se imponga a todas las partes la obligación de adoptar todas las medidas posibles para impedir el empleo de prácticas comerciales desleales por las empresas de servicios, mediante el establecimientos de normas y disciplinas internacionales para el control de los efectos perjudiciales de un comportamiento anticompetitivo del sector privado, así como mediante un mecanismo multilateral apropiado para la aplicación de dichas normas y disciplinas. Los países en desarrollo son partidarios de un marco multilateral para el comercio de servicios en virtud del cual el acceso a los mercados y el trato nacional se reconocerán por medio de concesiones concretas basadas en un criterio de "lista positiva" y en el principio incondicional de

la NMF, de alcance universal. Se consideran como condiciones apropiadas para el acceso a los mercados disposiciones según las cuales los prestatarios extranjeros de servicios en los países en desarrollo deben aceptar condiciones con respecto a la transferencia de tecnología, la formación y el acceso a sus redes de información y canales de distribución. La capacidad de competencia de las empresas de los países en desarrollo se puede aumentar con el establecimiento de redes de información pública y de investigación y desarrollo en el plano mundial. En el acuerdo se debe reconocer formalmente la necesidad apremiante de que los países desarrollados adopten medidas positivas para dar a las empresas de los países en desarrollo un acceso efectivo a sus mercados, inclusive con carácter preferente cuando proceda. Las concesiones ofrecidas por los países en desarrollo habrán de depender de las ventajas concretas que ofrezcan los participantes de los países desarrollados. Los países en desarrollo han de procurar que las normas y los procedimientos del marco que se establezca, así como las concesiones ofrecidas con carácter inicial, contribuyan a aumentar al máximo su capacidad de negociación en las rondas que se celebren de conformidad con dicho marco.

792. Sin embargo, el acceso a los mercados abierto por los compromisos iniciales contraídos en el marco de la Ronda Uruguay quizás dé ventajas limitadas a los países en desarrollo; en efecto, a causa de los diversos obstáculos antes mencionados, los países en desarrollo quizás no puedan beneficiarse de las posibilidades de acceso a los mercados. Será necesario un ambicioso programa de cooperación internacional para consolidar los sectores de los servicios en los países en desarrollo y darles la posibilidad de contar con nuevos medios de competencia tanto en el sector de los servicios como en el de los productos.

c) Programa de acción para la UNCTAD

793. En los párrafos anteriores se ha examinado la cuestión de saber cómo conviene consolidar los sectores de los servicios de los países en desarrollo como medio para acelerar su desarrollo, facilitar el proceso de ajuste y acrecentar su participación en el comercio mundial de servicios. Se han identificado los obstáculos con que se enfrentan los países en desarrollo para conseguir este objetivo y se han propuesto medios para superarlos. En los párrafos siguientes se propone para la UNCTAD una función que sería una importante iniciativa con la mira de acometer y despejar la totalidad de los obstáculos.

794. En términos generales, estos obstáculos son de tres clases. Primera, las reglamentaciones de otros países son obstáculos a las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. En la Ronda Uruguay se procede actualmente a la negociación de "compromisos iniciales" en virtud de los cuales se convendrá en abrir el acceso a los mercados y otorgar el trato nacional en una lista de sectores y subsectores y con respecto a cuatro modos de transmisión: la circulación a través de las fronteras, la circulación de los consumidores, la presencia comercial y la circulación de personal. Es evidente que, en general, la liberalización de la circulación a través de las fronteras y la presencia comercial sólo puede ser de una utilidad limitada para las empresas de los países en desarrollo que no poseen medios comparables a los de las empresas transnacionales para prestar sus servicios y penetrar y competir así en los mercados extranjeros. Un ejemplo notable es el transporte

por avión, en el que un acceso inadecuado al mercado (que refleja su posición más débil en el plano de la negociación) parece haber perjudicado a las empresas de transporte aéreo de los países en desarrollo. En cambio, la liberalización de la circulación de personal, acompañada por el reconocimiento de las calificaciones profesionales, podría ser de gran provecho para un número considerable de países en desarrollo.

795. Las negociaciones en curso se consideran como las primeras de una serie de "rondas" destinadas a aumentar el volumen de los compromisos de liberalización de los servicios en el contexto de un marco multilateral y podrían ser realmente beneficiosas para los países en desarrollo si se hicieran concesiones en relación con los sectores y los obstáculos que les interesan. La UNCTAD, aprovechando la experiencia que ha acumulado hasta la fecha, podría contribuir a identificar los sectores y los subsectores de servicios cuya exportación interesa a los países en desarrollo y determinar los obstáculos al comercio, así como los sectores en los que los países en desarrollo pueden obtener un beneficio considerable gracias a un acceso preferente al mercado.

796. Una segunda serie de obstáculos al logro de los objetivos de los sectores de los servicios consolidados en los países en desarrollo y a su mayor participación en el comercio mundial de servicios guarda relación con las prácticas de las empresas privadas. En las negociaciones de la Ronda Uruguay se prevé consignar en el proyecto de marco multilateral un artículo que tiene por fin obligar a los signatarios a colaborar en la lucha contra las prácticas anticompetencia de los denominados "explotadores privados". Los países desarrollados han considerado tradicionalmente que las prácticas comerciales restrictivas se deben eliminar mediante la aplicación efectiva de la legislación nacional en materia de competencia y todavía no está claro en qué grado se dará cabida en el marco multilateral a compromisos multilaterales vinculantes. En todo caso, la función reconocida de la UNCTAD en punto a la identificación de las prácticas comerciales restrictivas parece ser particularmente necesaria en el caso de los servicios teniendo en cuenta que la introducción de las tecnologías de información ha confundido un tanto los límites entre las prácticas comerciales restrictivas y las estrategias legítimas en materia de formación de redes comerciales.

797. Se ha reconocido que, para aumentar su participación en el comercio mundial de servicios, los países en desarrollo necesitan un mejor acceso a las redes de información y a los canales de distribución, pues éstos están también comprendidos en la esfera del sector privado y, por consiguiente, quizá sea difícil conseguir algo más que una exhortación de índole general en el marco multilateral. El acceso a las redes y la participación en ellas exige la formulación de estrategias nacionales destinadas a aumentar el valor añadido con esa participación. Ello requerirá una mejor comprensión del funcionamiento de las redes, que se habrá de conseguir gracias a contactos con el sector privado; en cambio, la aplicación de una estrategia en materia de formación de redes dependerá de un marco regulador apropiado. La UNCTAD podría emprender estudios sobre la materia y crear mecanismos para transmitir las informaciones a los países en desarrollo en colaboración con el sector privado.

798. El tercer obstáculo, tal vez el más importante, es el formado por las deficiencias fundamentales y la falta de capacidad de competencia de los sectores de servicios de los países en desarrollo. Como se ha indicado antes, un factor clave para consolidar los servicios de los países en desarrollo es la transferencia efectiva de tecnología, en particular de las empresas transnacionales. Los países en desarrollo han puesto grandes esperanzas en las condiciones que se exigirán de los abastecedores extranjeros que se beneficien de los compromisos sobre acceso negociados en la Ronda Uruguay, pero en apariencia parece obligado elaborar una política sistemática y coherente como parte de las políticas generales sobre los servicios que tengan en cuenta las relaciones entre los servicios y los sectores industrial y agrícola, así como las relaciones entre los sectores de servicios. Estas políticas están surgiendo en el contexto de los estudios realizados por la UNCTAD en el plano nacional y preparan estrategias encaminadas a aumentar el apoyo del sector de los servicios a la capacidad de competencia de otros sectores, a acrecentar la aportación del sector de los servicios a la balanza de pagos y a utilizar plenamente la función del sector de los servicios para mejorar y ampliar las posibilidades de empleo.

799. Un componente esencial de estas estrategias es la cooperación internacional, que comprende la cooperación regional y subregional entre los países en desarrollo en las diversas esferas antes descritas y en la prestación de asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo. Además de proseguir e intensificar su programa de asistencia técnica, la UNCTAD podría ayudar a los países en desarrollo a seguir de cerca la evolución que se registre en los diversos sectores de los servicios en materia de corrientes comerciales, liberalización del comercio, identificación de los obstáculos y de las oportunidades, posibilidades de cooperación internacional, evolución tecnológica, etc. A este respecto se podrían crear en la UNCTAD, bajo los auspicios de la Junta de Comercio y Desarrollo, mecanismos concretos, entre ellos un comité de los servicios que podría asumir la responsabilidad de: i) elaborar un programa de acción para la consolidación de los sectores de los servicios en los países en desarrollo y aumentar la participación de estos países en el comercio mundial de servicios; ii) proporcionar los estudios, los datos y las informaciones generales apropiadas para facilitar la realización del programa de acción; y iii) seguir la realización del programa de acción.

800. Será también necesario aprovechar las actividades de asistencia en curso para establecer un programa detallado de cooperación técnica con los países en desarrollo en el sector de los servicios; este programa tendría por objeto apoyar los estudios nacionales que se realicen para conseguir que se tengan en cuenta la evolución reciente y las tendencias del comercio de servicios y crear un mecanismo de cooperación entre los países en desarrollo y con los países desarrollados para la formulación y ejecución de las estrategias de desarrollo relacionadas con los servicios. Podría también tener por objeto ayudar a los países en desarrollo a participar efectivamente en las futuras rondas de negociación que se celebren dentro del marco multilateral establecido en la Ronda Uruguay. Se pide al PNUD que asigne los recursos suficientes con este fin en el Quinto Ciclo de Programación.

Recuadro IV-9

ASISTENCIA TECNICA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS

Por su resolución 159 (VI), la Conferencia pidió a la secretaría de la UNCTAD que examinara la función que desempeña el sector de los servicios en el proceso de desarrollo. Ulteriormente, en virtud de su decisión 309 (XXX), la Junta de Comercio y Desarrollo formuló un programa de trabajo según el cual, entre otras actividades, la secretaría de la UNCTAD debía asumir como tarea propia "la prestación de asistencia a los países miembros interesados, cuando la soliciten y dentro de los recursos disponibles, para que analicen la función de los servicios en sus economías". En el Acta Final de la Séptima Conferencia, se pidió a la UNCTAD que continuara sus programas de asistencia técnica a los países en desarrollo en la esfera de los servicios y se invitó al PNUD que considerara con ánimo favorable las peticiones de que aportara recursos financieros suficientes con este fin.

La UNCTAD ha recibido peticiones de 40 países en desarrollo y ha conseguido obtener los recursos necesarios para responder positivamente a la mayoría de ellas, como mínimo con el envío de una misión técnica encargada de colaborar en la concepción y organización de un estudio nacional y en la preparación de "perfiles" preliminares del sector de los servicios en el país interesado. En gran parte, ello ha sido posible gracias al apoyo del PNUD, particularmente en el contexto de los proyectos existentes de asistencia técnica. En ciertos casos, algunos países desarrollados han colaborado con la UNCTAD en el desempeño de su mandato.

Sólo ha sido posible realizar estudios completos y detallados cuando se han utilizado las cifras indicativas de planificación del PNUD para el país. Así ocurrió, por ejemplo, en México, donde se considera que la iniciación de la labor en virtud de un proyecto de dicha clase en fecha tan remota como 1987 ha ayudado extremadamente a dicho país a desempeñar una función relevante en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre los servicios y en las negociaciones en curso para establecer una zona de libre comercio con el Canadá y los Estados Unidos en los sectores de la producción y los servicios. Estudios análogos se han realizado, o están en curso de realización, en diversos países en desarrollo de todas las regiones.

Cabe observar que los países en desarrollo deseosos de recibir asistencia a este respecto se guían por preocupaciones diferentes, que pueden conducirles a atribuir diversa importancia a factores tales como: a) la aportación del sector de los servicios a la productividad, la eficiencia y la competitividad internacional de los sectores industrial, y agrícola y de otros servicios, como elemento del proceso de ajuste; b) la aportación del sector de los

servicios a la balanza del sector externo de la economía y a los ingresos efectivos o potenciales en divisas; c) la aportación del sector de los servicios a la creación de más posibilidades de empleo, de mejor calidad, y al aumento del caudal de conocimientos de los recursos humanos; d) la función de un eficiente sector de los servicios para la atracción de inversiones extranjeras directas, y e) una participación efectiva en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales sobre los servicios.

Anexo

Cuadro IV-1

LOS 20 PRIMEROS EXPORTADORES DE SERVICIOS EN 1989

Número de orden	Todos los servicios	Valor (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	Transporte marítimo	Valor (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del total mundial
1	Estados Unidos	90.5	15.4	Japón	9.4	11.8
2	Francia	61.7	10.5	Francia	7.0	8.8
3	Reino Unido	45.6	7.8	Italia	6.8	8.5
4	Alemania, Rep. Fed. de	39.0	6.6	Noruega	6.2	7.7
5	Japón	37.1	6.3	Estados Unidos	5.8	7.3
6	Italia	33.7	5.7	Alemania, Rep. Fed. de	5.3	6.6
7	España	24.8	4.2	Reino Unido	4.6	5.8
8	Países Bajos	23.9	4.1	Países Bajos	4.6	5.7
9	Bélgica/Luxemburgo	22.1	3.8	Bélgica/Luxemburgo	4.0	5.0
10	Austria	18.0	3.1	Suecia	2.6	3.2
11	Suiza	14.1	2.4	Dinamarca	2.5	3.1
12	Canadá	13.8	2.4	Corea, Rep. de	2.2	2.7
13	Suecia	11.1	1.9	Checoslovaquia	1.6	2.0
14	Singapur	11.0	1.9	España	1.6	2.0
15	Noruega	10.4	1.8	China	1.4	1.7
16	Dinamarca	9.8	1.7	Singapur	1.4	1.7
17	México	9.4	1.6	Polonia	1.4	1.7
18	Corea, Rep. de	9.3	1.6	Austria	1.2	1.5
19	Australia	7.9	1.3	Brasil	0.9	1.1
20	Turquía	5.7	1.0	Nueva Zelandia	0.9	1.1
	Los 20 primeros países	498.9	85.1	Los 20 primeros países	71.4	8.9
	Total mundial	608.5	100.0	Total mundial	80.3	100.0

Número de orden	Viajes	Valor (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	Transporte de pasajeros	Valor (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del total mundial
1	Estados Unidos	34.4	18.1	Estados Unidos	10.1	27.3
2	Francia	16.2	8.5	Reino Unido	4.5	12.2
3	España	16.2	8.5	Alemania, Rep. Fed. de	3.9	10.6
4	Italia	11.9	6.3	España	1.7	4.6
5	Reino Unido	11.3	5.9	Japón	1.5	4.0
6	Austria	10.7	5.6	Italia	1.4	3.8
7	Alemania, Rep. Fed. de	8.6	4.5	Suiza	1.4	3.8
8	Canadá	6.1	3.2	Países Bajos	1.4	3.7
9	Suiza	5.7	3.0	Australia	1.1	3.1
10	México	4.8	2.5	Corea, Rep. de	0.8	2.2
11	Tailandia	3.8	2.0	Bélgica/Luxemburgo	0.8	2.1
12	Corea, Rep. de	3.3	1.7	Suecia	0.8	2.1
13	Australia	3.2	1.7	Finlandia	0.5	1.3
14	Japón	3.1	1.7	Egipto	0.5	1.3
15	Bélgica/Luxemburgo	3.1	1.6	Tailandia	0.5	1.3
16	Países Bajos	3.0	1.6	Yugoslavia	0.5	1.3
17	Singapur	2.9	1.5	Noruega	0.5	1.3
18	Portugal	2.7	1.4	Malasia	0.4	1.1
19	Turquía	2.6	1.3	China	0.4	1.0
20	Suecia	2.5	1.3	México	0.3	0.9
	Los 20 primeros países	156.1	81.9	Los 20 primeros países	33.0	89.0
	Total mundial	191.0	100.0	Total mundial	37.0	100.0

(continuación)

Anexo (continuación)

Cuadro IV-1 (conclusión)

Número de orden	Otros medios de transporte	Valor (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	"Otros servicios"	Valor (en miles de millones de dólares)	Porcentaje del total mundial
1	Estados Unidos	14.6	20.8	Francia	26.7	12.7
2	Francia	11.8	16.9	Estados Unidos	25.6	12.2
3	Japón	7.2	10.3	Reino Unido	21.4	10.2
4	Países Bajos	5.7	8.1	Alemania, Rep. Fed. de	17.5	8.3
5	Reino Unido	3.8	5.4	Japón	15.8	7.5
6	Alemania, Rep. Fed. de	3.6	5.2	Bélgica/Luxemburgo	12.8	6.1
7	Singapur	2.4	3.5	Italia	12.7	6.1
8	Egipto	2.4	3.4	Países Bajos	9.3	4.4
9	España	2.0	2.8	Canadá	6.7	3.2
10	Bélgica/Luxemburgo	1.5	2.2	Suiza	6.6	3.1
11	Australia	1.4	2.0	Austria	6.0	2.8
12	Dinamarca	1.2	1.7	Suecia	4.4	2.1
13	Suecia	0.8	1.2	Singapur	4.2	2.0
14	Yugoslavia	0.8	1.2	México	3.9	1.9
15	Italia	0.8	1.1	Dinamarca	3.7	1.8
16	Noruega	0.6	0.8	España	3.3	1.6
17	Finlandia	0.5	0.8	Grecia	2.6	1.2
18	Corea, Rep. de	0.5	0.7	Corea, Rep. de	2.4	1.2
19	Panamá	0.5	0.7	Turquía	2.2	1.0
20	Irlanda	0.5	0.7	Filipinas	2.0	0.8
	Los 20 primeros países	62.6	89.5	Los 20 primeros países	189.8	90.3
	Total mundial	69.9	100.0	Total mundial	213.7	100.0

Fuentes: FMI, Balance of Payments Statistics, y base de datos de la secretaría de la UNCTAD.

Capítulo V

LOS PRODUCTOS BASICOS

A. Los productos básicos y el desarrollo económico

1. Los productos básicos y el comercio mundial

801. La importancia de los productos básicos en el comercio mundial disminuyó considerablemente durante el decenio de 1980 y su parte porcentual en él cayó del 41 al 26%. Como puede apreciarse en el gráfico V.1, la parte porcentual de los combustibles fue la que más disminuyó, del 23% en 1979/81 al 10% en 1987/89, pero las partes porcentuales de los tres otros grupos de productos básicos también disminuyeron. En conjunto, el valor del comercio de productos básicos bajó de un promedio anual de 779.000 millones de dólares estadounidenses en el período 1979/81 a 739.000 millones en 1987/89 (expresado en DEG bajó de 624.000 millones a 573.000 millones) 295/. Esta disminución se debió sobre todo a la baja de los precios: el índice de precios de los productos básicos de la UNCTAD arrojó una disminución del 16% en dólares y del 26% en derechos especiales de giro.

802. Si se consideran las cuotas del mercado mundial (véase el gráfico V.2), los países en desarrollo perdieron importancia como exportadores de productos básicos, principalmente porque disminuyeron sus exportaciones de combustibles.

803. La situación fue la contraria en el caso de los países desarrollados de economía de mercado. La parte porcentual de los países en desarrollo en las importaciones de productos básicos no cambió mucho, tanto si se incluyen como si se excluyen los combustibles. Sin embargo, sus importaciones totales de productos básicos aumentaron en porcentaje de sus exportaciones totales de estos productos, porcentaje que pasó del 37 al 56% en el referido período. A los países desarrollados de economía de mercado les correspondió una proporción cada vez mayor de las importaciones de productos básicos no energéticos, mientras que la de los países de la Europa oriental disminuyó.

804. Los ingresos de los países en desarrollo por las exportaciones de productos básicos disminuyeron muchísimo, de un promedio anual de 405.000 millones de dólares en 1979/81 a 271.000 millones en 1987/89 (de 325.000 millones a 208.000 millones en DEG). La mayor parte de esta disminución se produjo en el Asia occidental: sus ingresos de exportación, sobre todo por las ventas de combustibles, cayeron de 182.000 millones de dólares a 79.000 millones (o de 145.000 millones a 60.000 millones en DEG). Los ingresos de Africa por las exportaciones de estos productos bajaron un 40%, en tanto que los del Asia meridional y sudoriental crecieron algo como resultado del fuerte crecimiento de las exportaciones de productos básicos tanto nuevas como tradicionales.

805. Los ingresos de exportación oscilaron enormemente según los países, mientras que, como se puede apreciar en el gráfico V-3, la baja de los ingresos por exportación de productos básicos no energéticos se acentuó durante la segunda mitad del decenio de 1980 en el caso de los seis productos básicos a los que correspondió la mayor parte de esa baja. Los ingresos de exportación disminuyeron prácticamente en todos los países en desarrollo, baja

Gráfico V.1

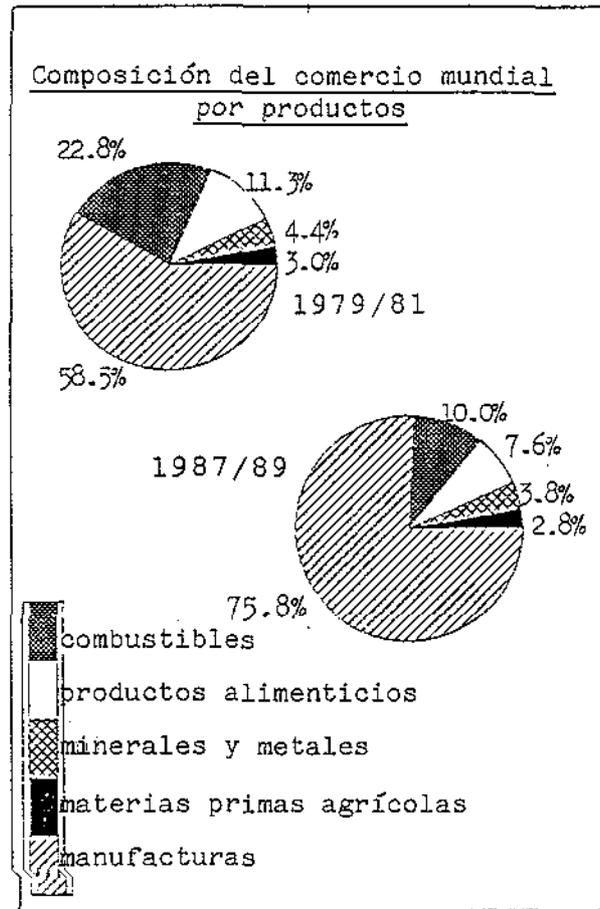
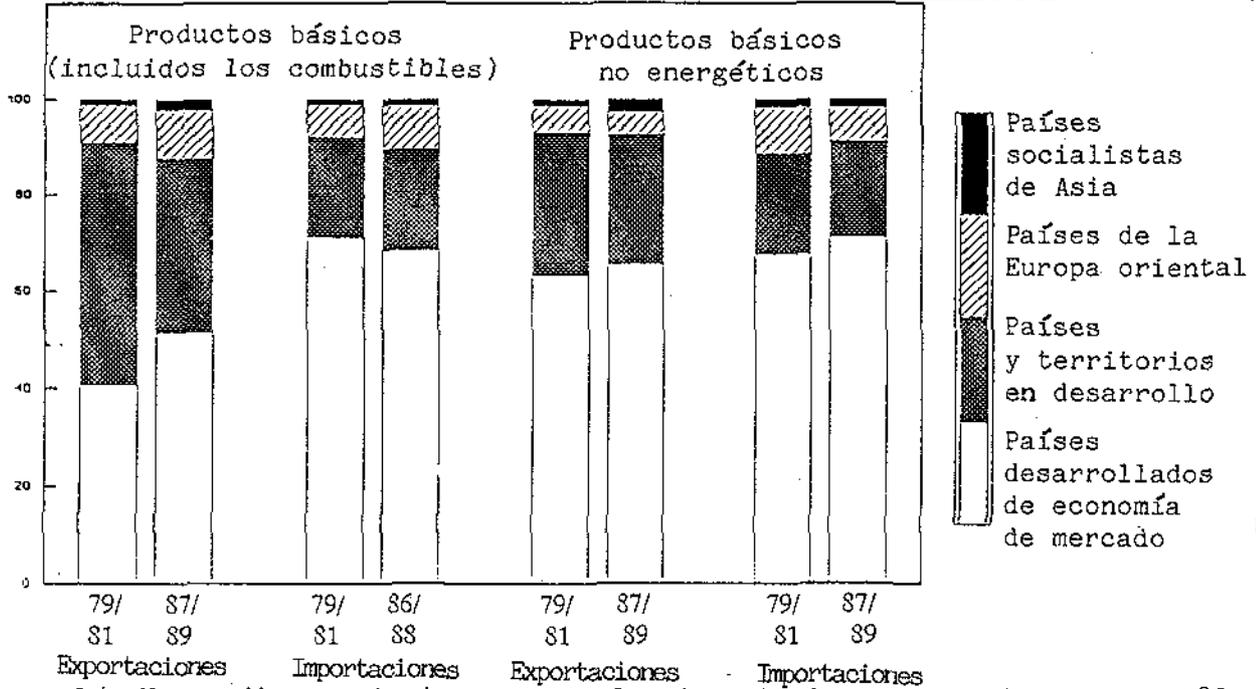


Gráfico V.2

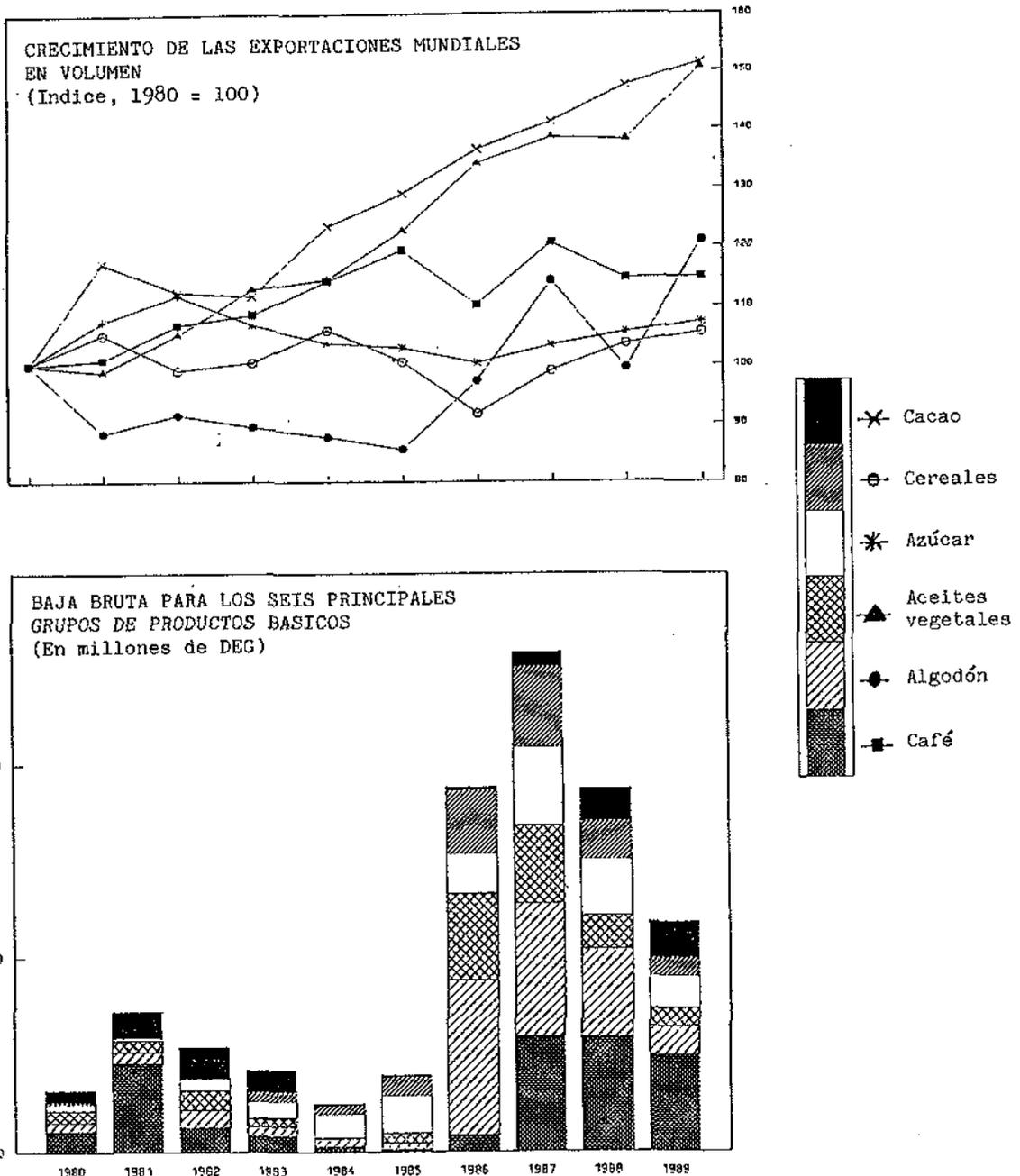
Cuotas de mercado respecto de las importaciones y exportaciones mundiales de productos básicos, 1979/81 y 1987/89 1/



1/ No se dispuso de datos sobre las importaciones combustibles en 1989.

Gráfico V.3

Baja anual bruta de los ingresos de los países en desarrollo por exportaciones de los principales productos básicos no energéticos e índices del volumen de las exportaciones de estos productos



que se ha estimado en un promedio anual de 4.000 millones de DEG para todo el sector de los productos básicos. En más de la tercera parte de los países esa baja fue un fenómeno recurrente. En el caso de los combustibles la baja fue aun más espectacular, pues alcanzó un promedio de 42.000 millones de DEG al año 296/.

806. Según se puede ver en el gráfico V.3, la baja de los ingresos de exportación de los países en desarrollo tiende a coincidir con el aumento del volumen de las exportaciones mundiales. Esto significa que dicha baja se debe más a la caída de los precios de los mercados mundiales que a un problema pasajero, que se corrije por sí solo, a escala de cada país. Por otro lado, la disminución de los ingresos de exportación puede deberse a la diversificación de las exportaciones de los países como reacción a la situación del mercado.

2. El crecimiento económico y la dependencia de las exportaciones de productos básicos

807. La caída de los ingresos por exportaciones de productos básicos y la parte cada vez menor de los países en desarrollo en el comercio mundial contrastan con el hecho de que la mayoría de esos países siguen dependiendo enormemente de los productos básicos en lo que se refiere a la producción interior, el empleo y los ingresos de exportación. Mientras que, como puede apreciarse en el cuadro V-1, disminuyó la parte correspondiente a las exportaciones de productos básicos en las exportaciones totales de los países del Asia meridional y sudoriental, con lo cual su grado de dependencia de los productos básicos se acercó al de los países desarrollados de economía de mercado, llama la atención la importancia que siguen teniendo las exportaciones de productos básicos en otros países de Asia, de Africa y de la América en desarrollo. Las cifras del cuadro V-1 subestiman el grado de dependencia de los productos básicos, ya que las exportaciones de piedras preciosas y oro no se han incluido en las exportaciones de productos básicos. Aquellas exportaciones han pasado a tener una importancia cada vez mayor en muchos países, sobre todo en la Oceanía en desarrollo. Por ejemplo, si se incluyen las exportaciones de oro de la Oceanía en desarrollo, la dependencia de los productos básicos en 1987/89 baja a sólo el 83% en comparación con el 76% indicado en el cuadro.

808. En el Asia meridional y sudoriental la disminución de la dependencia de las exportaciones de productos básicos ocurrió en la mayoría de los países, mientras que en otras regiones estuvo circunscrita a un pequeñísimo número de países (véase el anexo V.1). En Africa la parte porcentual de las exportaciones de productos básicos en los ingresos totales de exportación disminuyó en más del 10% en cinco países, en tanto que en 40 países apenas cambió y en cuatro incluso aumentó. De los 31 países de la América en desarrollo, en diez (seis latinoamericanos y cuatro caribeños) hubo una fuerte disminución del peso de los productos básicos en las exportaciones totales, mientras que en cinco (todos caribeños) la parte porcentual de los productos básicos en los ingresos totales de exportación aumentó.

809. Las cifras del cuadro V-2 muestran que en la América en desarrollo y en Africa la dependencia de los productos básicos prácticamente no cambió, situación que resulta particularmente decepcionante si se tiene en cuenta que la diversificación de las exportaciones dentro del propio sector de los

Cuadro V-1

Dependencia de los productos básicos por regiones, 1979-1981 y 1987-1989

		OCDE	Países de la Europa oriental	Asia y el Pacífico			América en desarrollo	Africa	
				Asia occidental	Asia meridional y sudoriental	Oceanía en desarrollo		Africa septentrional	Africa subsahariana
A. <u>El peso de las exportaciones de productos básicos</u>									
Parte porcentual de las exportaciones de productos básicos en los ingresos totales de exportación	1979-1981	25.6	38.0	96.0	47.7	90.6	79.1	96.8	94.8
	1987-1989	19.1	36.4	84.2	21.5	76.0	67.3	85.9	91.6
Parte porcentual de las exportaciones de productos básicos no energéticos en los ingresos por exportaciones no energéticas	1979-1981	20.4	10.4	38.3	29.1	90.3	68.1	74.1	87.3
	1987-1989	15.9	14.9	32.2	15.5	75.7	57.5	48.6	85.4
B. <u>El peso de las importaciones de productos básicos ^{1/}</u>									
Parte porcentual de las importaciones de productos básicos en las importaciones totales	1979-1981	50.4	40.8	27.2	41.3	46.8	27.7	35.4	30.4
	1987-1989	28.9	36.8	27.8	28.1	33.4	24.0	32.0	34.6
Parte porcentual de las importaciones de productos básicos no energéticos en las importaciones no energéticas	1979-1981	27.1	31.8	18.9	24.3	25.5	14.5	30.7	18.6
	1987-1989	21.2	22.7	21.3	19.1	23.1	14.7	29.6	25.2

Fuente: Datos de la secretaría de la UNCTAD basados en UNCTAD, Commodity Yearbook 1991, y otras fuentes.^{1/} No se dispuso de las cifras de las importaciones de productos energéticos en 1989.

Cuadro V-2

Grado de dependencia de los productos básicos por regiones, 1979-1981 y 1987-1989

	1979-1981			1987-1989		
	<50%	50-70%	>70%	<50%	50-70%	>70%
	(Número de países)			(Número de países)		
<u>A. Parte porcentual de los productos básicos en los ingresos totales de exportación</u>						
Países de la OCDE	17	1	3	17	2	2
Países de la Europa oriental	5	1	-	5	1	-
Asia y el Pacífico						
Asia occidental	-	1	9	1	1	8
Asia meridional y sudoriental	2	4	10	7	5	4
Oceanía en desarrollo	1	-	8	-	1	8
América en desarrollo	1	8	22	4	6	21
Africa						
Africa septentrional	-	1	5	1	1	4
Africa subsahariana	-	3	38	1	-	40
<u>B. Parte porcentual de los dos principales productos básicos en los ingresos totales de exportación</u>						
Países de la OCDE	19	1	1	20	-	1
Países de la Europa oriental	5	1	-	5	1	-
Asia y el Pacífico						
Asia occidental	1	-	9	1	1	8
Asia meridional y sudoriental	9	3	4	10	4	2
Oceanía en desarrollo	2	1	6	2	5	2
América en desarrollo	13	11	7	11	14	6
Africa						
Africa septentrional	1	2	3	3	1	2
Africa subsahariana	4	15	22	5	12	24

Fuente: Anexo V-1 y UNCTAD, Commodity Yearbook 1991.

productos básicos ha sido limitada. Veinte de los 31 países de la América en desarrollo y 39 de los 47 países africanos obtienen más de la mitad de sus ingresos de exportación de las ventas de sólo dos productos básicos.

810. En conjunto, los países en desarrollo que dependen fuertemente de las exportaciones de productos básicos tuvieron en el decenio de 1980 un crecimiento muy inferior al de los países que no dependen tanto de esas exportaciones. Los países en los cuales la parte porcentual de los productos básicos en los ingresos totales de exportación supera el 70% tuvieron un crecimiento medio (sin ponderar) del PIB del 1,9%, en comparación con un crecimiento medio del PIB del 3,2% en los países donde esa parte porcentual es inferior al 70%. Más importante aún es que esta relación se da también en cada una de las regiones. Se llega a una conclusión similar si se relaciona el crecimiento del PIB con el grado de dependencia de las exportaciones de los distintos productos básicos. Los países en los cuales las ventas al exterior de uno o dos productos básicos aportan más de la mitad de los ingresos totales de exportación presentan un crecimiento anual del PIB del 2% en el decenio de 1980, mientras que en los países donde los ingresos de exportación están más diversificados el crecimiento del PIB fue del 3%; esta diferencia de crecimiento se da también en cada una de las regiones.

811. Los países que dependen fuertemente de las exportaciones de productos básicos no sólo presentan una tasa de crecimiento económico inferior a la de los otros países, sino que además en ellos el crecimiento de la inversión es inferior, la inflación más elevada y la deuda exterior más cuantiosa. Los 25 países en desarrollo que tenían en 1988 una relación deuda exterior/PNB superior al 100% obtienen, con la excepción de la República Popular Democrática Lao, más del 70% de los ingresos de exportación de las ventas de productos básicos. En cambio, en Africa y en la América en desarrollo de cada tres países que obtienen menos del 70% de los ingresos de exportación de las ventas de productos básicos, dos presentan una relación deuda exterior/PNB inferior al 50%.

812. Los países que dependen fuertemente de las exportaciones de productos básicos padecen también bajas relativamente mayores de sus ingresos de exportación. Como se puede apreciar en el cuadro V-3, para el grupo de países en los cuales las exportaciones de productos básicos no energéticos representan más del 70% de los ingresos totales por exportaciones no energéticas, la baja acumulada de ingresos por exportación de productos básicos en el decenio de 1980 equivalió a siete meses de ingresos totales de exportación, cifra mucho mayor que para otros grupos de países. De hecho, su situación es mucho peor de lo que se deduce del cuadro. En la quinta parte de los países que dependen de las exportaciones de productos básicos la baja acumulada de los ingresos por exportación de productos básicos en el decenio de 1980 representó más de dos años de ingresos de exportación.

813. ¿Por qué los países que dependen de las exportaciones de productos básicos tuvieron unos resultados tan desastrosos? Pueden darse varias razones. Para empezar, y como se verá en el epígrafe 2 de la sección B de este capítulo, en los últimos diez años los precios internacionales de los productos básicos han disminuido en relación con los precios de las manufacturas. En general los productores de productos básicos no han podido convertir los aumentos de productividad en aumentos de los pagos a los

Cuadro V-3

Bajas de los ingresos por exportación de productos básicos de los distintos países agrupados según su dependencia de los ingresos por exportación de productos básicos no energéticos

<u>Categoría de países según la parte porcentual de las exportaciones de productos básicos no energéticos en los ingresos totales de exportación 1/</u>	Número de países	Monto total de las bajas de los ingresos por exportación de productos básicos 2/ (en miles de millones de DEG)	Porcentaje del monto total de las bajas de ingresos de los países en desarrollo por exportación de productos básicos	Porcentaje de los ingresos totales de exportación de los países en desarrollo (1987-1989)	Bajas de los ingresos por exportación de productos básicos expresadas en meses de ingresos de exportación 3/
>70%	66	21.0	51	17	7
50-70%	10	7.3	18	10	4
<50%	18	12.2	30	73	1
Total	94	40.5	100	100	2

1/ Ingresos totales por exportación de productos básicos no energéticos divididos por los ingresos totales de exportación de productos no energéticos.

2/ Baja de los ingresos por exportación de productos básicos en relación con la media móvil de cuatro años de estos ingresos.

3/ Monto total de las bajas de ingresos por exportación de productos básicos para cada categoría de países dividido por la media mensual de sus ingresos totales de exportación en el período 1987-1989.

factores (salarios, renta de la tierra y renta del capital); por el contrario, los aumentos de productividad han sido absorbidos por los precios más bajos de los productos básicos. Esto limita las posibilidades del sector de los productos básicos de actuar como motor del desarrollo.

814. Acentúa los efectos negativos de la baja de los productos básicos sobre el crecimiento económico de los países que dependen de las exportaciones de estos productos el hecho de que en esos países el sector de los productos básicos suele representar una proporción alta del PIB total. El análisis que se ha efectuado muestra que en los 31 países que obtienen más del 75% de sus ingresos de exportación de las ventas al extranjero de hasta tres productos básicos no energéticos las exportaciones de tales productos representaron por término medio alrededor del 20% de su PIB. En el caso de los países exportadores que dependen de las exportaciones de productos energéticos, la parte de estas exportaciones con respecto al PIB fue aún mayor. En cambio, en los países en los cuales las exportaciones de los tres principales productos básicos representaron menos del 50% de los ingresos totales de exportación, la parte de las exportaciones totales de productos básicos con respecto al PIB fue inferior al 9%.

815. Situándose en un plano más general, los mismos obstáculos que hacen que un país dependa de las exportaciones de productos básicos -desarrollo insuficiente de los recursos humanos y carencia de infraestructura y de acceso a flujos de inversión- también entorpecen su desarrollo económico general. El análisis de lo ocurrido en los distintos países indica que los países que a finales del decenio de 1960 obtenían de las exportaciones de hasta tres productos básicos un elevado porcentaje de sus ingresos de exportación tuvieron también menos éxito que otros países en diversificar sus exportaciones. Les resultó más difícil introducir exportaciones nuevas o aumentar las exportaciones poco importantes, y en los países donde las exportaciones de nuevos productos básicos llegaron a adquirir cierto peso lo fue muchas veces a expensas de exportaciones que antes eran importantes. Sus exportaciones de manufacturas apenas crecieron y de hecho en muchos países llegaron a disminuir por debajo de cifras que de por sí ya eran bajas.

816. Además, en muchos países el sector de los productos básicos sigue padeciendo una falta de vinculaciones con el resto de la economía. Esto se aprecia con suma claridad en el caso de los minerales, sobre todo en Africa. La parte porcentual de los salarios en el valor añadido es por lo general baja y una proporción considerable de los ingresos va a parar a empresas transnacionales. La producción está muy basada en la utilización de bienes intermedios importados y muchas veces en los servicios de técnicos extranjeros. Esta misma situación se da con varios otros productos básicos. En una serie de países de Africa y Oceanía una parte grande de los ingresos brutos en divisas del sector de la pesca se destina a pagar los costos de factores de producción extranjeros.

817. Un punto que es preciso señalar en relación con la dependencia de las exportaciones de productos básicos es que los países que dependen mucho de estas exportaciones, a la vez que son particularmente vulnerables a la situación de los mercados mundiales, por lo general apenas tienen influencia en estos mercados porque la mayoría son pequeños proveedores. Según se puede apreciar en el cuadro V-4, si se consideran los países en desarrollo donde las

Cuadro V-4

Dependencia de las exportaciones de productos básicos y cuotas de mercado, 1988

Casos de países en los cuales las exportaciones de un producto básico representan más del 5% de los ingresos totales de exportación del país								
Categoría de países	Número total de casos de dependencia país-producto	Cuotas de mercado de los países respecto de las exportaciones mundiales de productos básicos						
		<15%	1-2%	2-5%	5-10%	10-20%	20-50%	>50%
Países en desarrollo que obtienen más del 50% de sus ingresos totales de exportación de las exportaciones de hasta 3 productos básicos (76)	225	112	29	39	19	14	11	1
Otros países en desarrollo (24)	41	3	7	12	2	9	6	2
Países desarrollados (27)	16	0	1	3	5	4	2	1

Este cuadro incluye los 54 productos básicos cuyas exportaciones representaron en 1988 más del 0,01% del comercio mundial y aportaron por lo menos el 5% de los ingresos de exportación de uno o más países. Las cifras entre paréntesis indican el número de países pertenecientes a cada categoría.

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

exportaciones de hasta tres productos básicos aportan más de la mitad de los ingresos totales de exportación, en el 50% de los casos de dependencia país-producto en que las ventas de un producto básico al extranjero representan una parte importante de los ingresos totales de exportación de un país la cuota de mercado mundial del país es inferior al 1%. Por ejemplo, en el caso del sector pesquero, diez países en desarrollo obtienen de las exportaciones de productos de la pesca más del 20% de sus ingresos totales de exportación pero ninguno tiene una cuota de mercado mundial de más del 1%. En cambio, en el 75% de los casos de países desarrollados en que las ventas al extranjero de un producto básico aportan más del 5% de los ingresos totales de exportación las cuotas de mercado superan el 5%.

818. En varios países en desarrollo las exportaciones de manufacturas han sobrepasado o alcanzado el nivel de las exportaciones de productos básicos y se han convertido en el sector más dinámico de sus economías. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo los productos básicos seguirán siendo el motor del crecimiento, en particular en los que tienen pocas posibilidades de diversificar su producción fuera del sector de los productos básicos. En los países donde sea posible la diversificación, ésta tendrá que basarse por lo general en insumos provenientes del sector de los productos básicos, particularmente por lo que hace a la transformación de estos productos y a la producción de servicios relacionados con ellos. Es muy improbable que las nuevas actividades lleguen a sustituir totalmente a las del sector de los productos básicos; antes bien, lo más probable es que la diversificación hacia otros sectores tenga lugar paralelamente a la diversificación dentro del propio sector de los productos básicos y al aumento de la competitividad y productividad de los productos básicos de exportación tradicionales. En efecto, la experiencia muestra que los países que han tenido más éxito en incrementar sus exportaciones tradicionales de productos básicos han sido también por lo general los que han tenido más éxito en reducir su dependencia de esos productos.

819. Todos los países comparten el mismo interés por los productos básicos. Estos les proporcionan las materias primas que les sirven de base para desarrollar los otros sectores. Además, es raro que un país se limite a exportar productos básicos, sino que también los importa: tanto en Africa como en el Asia meridional y sudoriental las importaciones de productos básicos no energéticos superan ya las exportaciones de esta categoría de productos. Los países exportadores de petróleo son por lo general importadores de alimentos: 31 de los 35 países cuyas exportaciones de productos energéticos representan más del 20% de sus exportaciones totales se encuentran en esta situación. A la inversa, los países exportadores de alimentos suelen ser importadores de petróleo y hay muy pocas excepciones a esta regla. Para que la acción internacional en la esfera de los productos básicos sea viable deberá tener en cuenta los entrelazamientos de intereses que se derivan de esta doble posición de los países como importadores y exportadores a la vez de productos básicos.

B. La evolución de los mercados de productos básicos

1. Evolución de la oferta y la demanda mundiales durante el decenio de 1980

820. En términos generales, la oferta y la demanda mundiales de productos básicos crecieron en forma constante en el decenio de 1980. Sin embargo, para muchos productos la oferta creció más deprisa que la demanda. En los epígrafes siguientes se analiza la evolución de la oferta y la demanda de los principales productos básicos agrícolas y los minerales y metales.

a) Productos básicos agrícolas

821. En el sector de los alimentos básicos, el mercado mundial del trigo se caracterizó entre 1980 y 1990 por un exceso de oferta (véase el anexo V-II). Las existencias de trigo alcanzaron un máximo de 165 millones de toneladas en 1986 y aún eran de 139 millones de toneladas en 1990/91. La producción de trigo creció constantemente, excepto en 1987 y 1988. En este último año disminuyó enormemente como consecuencia de la sequía que hubo en los Estados Unidos. Actualmente la producción es de 595 millones de toneladas, mientras que el consumo alcanza los 576 millones de toneladas. Los principales países productores de trigo siguen siendo la URSS, China, la CEE y los Estados Unidos, que juntos suman más del 60% de la producción total. Se prevé que la oferta mundial de trigo disminuirá un 6,8% en 1991, con un volumen de 555 millones de toneladas. El consumo también debería disminuir, pero sólo un 1,6%, lo que significa que la demanda tendría que superar a la oferta en 12 millones de toneladas en 1991, originando con ello una ligera disminución de las existencias.

822. La producción de arroz creció constantemente durante el decenio de 1980 y pasó de 400 millones de toneladas en 1980 a una cifra estimada de 518 millones de toneladas en 1990 (véase el anexo V-II). Por lo general la oferta y la demanda estuvieron equilibradas y las existencias fluctuaron entre los 46 y los 56 millones de toneladas excepto en 1986, año en que las existencias mundiales de arroz se acercaron a la cifra récord de 58,8 millones de toneladas. China y la India son los principales productores de arroz, pues suman más de la mitad de la producción mundial, pero prácticamente la totalidad de la producción se destina al consumo interior. Se prevé que en 1991 las necesidades de consumo podrán atenderse con facilidad, en tanto que las existencias mundiales deberían alcanzar los 57 millones de toneladas.

823. Las capturas mundiales de pescado aumentaron considerablemente durante el decenio de 1980, pasando de 72 millones de toneladas en 1980 a cerca de 100 millones en 1989 (véase el anexo V-II). El rápido aumento de las capturas mundiales estaría relacionado con la ampliación de las aguas territoriales nacionales al límite de las 200 millas, que habría permitido explotar mejor los recursos marinos, y con la utilización de buques-factoría. Además, la parte de la acuicultura en la producción total de productos pesqueros aumentó mucho.

824. Durante el decenio de 1980 la oferta de carne de vacuno superó en general a la demanda y las existencias de carne congelada equivalieron al 1%, aproximadamente, del consumo a lo largo de todo el decenio (véase el anexo V-II). Las existencias de intervención de la CEE siguieron siendo las

más cuantiosas y el elemento más influyente del mercado. La producción creció constante pero lentamente a lo largo de los diez años últimos y pasó de 44,5 millones de toneladas en 1980 a una cifra estimada de 52,8 millones de toneladas en 1990. Los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, la Argentina y Australia siguen siendo los principales países productores. En el sector de la demanda, el consumo aumentó a un ritmo inferior a la producción, para alcanzar en 1990 la cifra estimada de 50,8 millones de toneladas. Desde finales del decenio de 1980 se ha estancado el consumo de carne de vacuno. Mientras que se prevé que la producción de carne de vacuno aumentará ligeramente o se mantendrá por lo menos estable en el decenio próximo, en cambio las previsiones del consumo son más pesimistas.

825. Con respecto a los productos lácteos, la producción mundial de leche disminuyó ligeramente a lo largo del decenio pasado, pues las entregas de leche bajaron de un promedio de 483 millones de toneladas métricas en 1981-1983 a 473,8 millones en 1989. Sin embargo, en 1989 aumentó un 1,3%, como consecuencia de una alta producción en la URSS y la India. A lo largo del decenio pasado siguió habiendo un exceso de oferta de mantequilla, queso y leche en polvo desnatada, junto con fuertes fluctuaciones de las existencias de intervención de mantequilla y leche desnatada. La disminución de las entregas de leche y las mayores exportaciones de productos lácteos tuvieron una notable repercusión en las existencias de mantequilla y leche desnatada a finales del decenio de 1980. La producción mundial de mantequilla creció con lentitud en ese decenio, de 7,3 a 7,6 millones de toneladas. La producción de queso aumentó de 11,9 millones de toneladas en 1981-1983 a 14,25 millones en 1989, año este en que superó a la demanda en 3,9 millones de toneladas.

826. Durante el decenio de 1980 la producción de azúcar excedió por lo general el consumo, con la excepción de un período deficitario de tres años que comenzó en 1986/87 (véase el anexo V-II). Esto hizo que las existencias crecieran considerablemente hasta entonces. La situación del mercado se estabilizó en 1989 y 1990, pero en 1991 las existencias deberían aumentar en 3,7 millones de toneladas y la producción mundial alcanzar un máximo de 113 millones de toneladas. Aunque la CEE, la India, la URSS, Cuba y el Brasil han seguido siendo los mayores productores de azúcar, los países en desarrollo aumentaron su parte porcentual en la producción mundial de azúcar entre 1980 y 1990, que subió del 55 al 57%. También aumentó la parte porcentual de los países en desarrollo en el consumo mundial, que fue del 65% en 1989.

827. La oferta y la demanda mundiales de bananos crecieron mucho durante el decenio pasado, pues la producción pasó de 8 millones de toneladas a 45 millones (véase el anexo V-II). Los países productores de América Latina y Asia produjeron el 80% de la producción mundial en ese período como consecuencia del fuerte aumento de la producción en China.

828. En el sector de las bebidas tropicales, el mercado del café se caracterizó durante buena parte del decenio de 1980 por el exceso de oferta sobre la demanda, según se puede apreciar en el gráfico V.4, y por la acumulación constante de cuantiosas existencias tanto en los países exportadores como en los importadores, con un notable aumento de las existencias en estos últimos países tras la suspensión en julio de 1989 de las

cuotas de exportación estipuladas en el Convenio Internacional del Café de 1983. Esta situación de exceso de oferta desapareció en algunos años como resultado de las malas cosechas en algunos de los grandes países productores, sobre todo en 1986/87. En cambio, en 1987/88 la producción mundial de café alcanzó un máximo de 108 millones de sacos y superó a la demanda en unos 20 millones de sacos, lo que originó un aumento sin precedentes de 16 millones de sacos de las existencias que había al comenzar el año cafetero de 1988-89. La producción mundial de café aumentó un 6,9% en 1990/91 y alcanzó la cifra estimada de 96,2 millones de sacos.

829. La estructura de la demanda de café cambió durante el decenio de 1980, pues el grupo de los cafés arábicas, sobre todo el de otras variedades suaves, conquistó cada vez más la preferencia de los consumidores mundiales. Sin embargo, el consumo total de café siguió creciendo en ese decenio y en 1989/90 alcanzó los 92,8 millones de sacos, con el aumento de 1%. Se espera que la producción mundial de café aumente considerablemente y alcance un volumen estimado de 99,9 millones de sacos en 1991/92, ya que se prevé que la mayoría de los productores centroamericanos tendrán cosechas mayores y que Colombia obtendrá una producción récord.

830. Como se puede apreciar en el gráfico V.5, durante el decenio de 1980 la producción de cacao excedió constantemente el consumo, con lo cual las existencias mundiales superaron al consumo en bastante más de la mitad. La producción mundial de cacao en grano alcanzó en 1988/89 la cifra récord de 2,46 millones de toneladas. El consumo de cacao creció a un ritmo elevado y constante durante todo el período, y las molineras mundiales de cacao en grano se situaron en 2,27 millones de toneladas en 1990/91.

831. La producción mundial de té creció de forma constante durante los años 80, pasando de 1,87 a 2,5 millones de toneladas. Superó al consumo durante todo el decenio, salvo en el año 1990 (véase el anexo V-II). La producción aumentó fuertemente en China, donde representó la cuarta parte de la producción mundial, y en Kenya, donde se duplicó. Los aumentos de productividad fueron la principal causa del aumento de la producción en la mayoría de los países productores. Se prevé que la oferta y la demanda estarán equilibradas en 1995, sobre todo en el caso del té negro.

832. Con respecto a los aceites vegetales y las semillas oleaginosas, la producción de aceite de palma aumentó en más del doble durante el decenio de 1980 y pasó de 5,1 millones de toneladas a 11,2 millones. Aunque el consumo también creció mucho, sin embargo las existencias aumentaron a 1,2 millones de toneladas en 1990 según se puede apreciar en el gráfico del anexo V-II. Para 1991 se prevé un aumento del 6% del consumo, con una cifra de 11,9 millones de toneladas. La producción y el consumo de aceite de soja crecieron a una tasa mucho menor y la producción fue de 16 millones de toneladas en 1990. A pesar de que el consumo creció con más rapidez que la producción (véase el anexo V-II), las existencias todavía se encontraban en un nivel alto en comparación con el consumo. La oferta mundial de aceite de cacahuete aumentó un 40% y alcanzó los 3,7 millones de toneladas en 1990, paralelamente al fuerte crecimiento del consumo. La producción y el consumo de aceite de coco estuvieron equilibrados durante la mayor parte del decenio y las existencias crecieron al final de ese período.

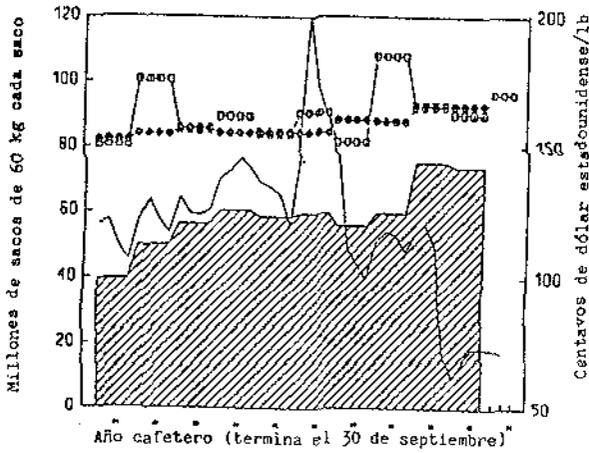
833. Por lo que hace a las materias primas agrícolas, como se puede apreciar en el gráfico V.6, la oferta mundial de algodón fluctuó muchísimo durante el decenio y en general la demanda aumentó a un ritmo constante. Esto originó fuertes variaciones de las existencias. La producción de algodón alcanzó un máximo de 84,4 millones de balas (de 480 libras cada una) en 1984 y fue de sólo 86,7 millones en 1991. La China, los Estados Unidos, la URSS y la India produjeron las dos terceras partes de la producción mundial en 1991. En el sector de la demanda, el consumo mundial de algodón disminuyó un 0,5% en 1991 y alcanzó 86,2 millones de balas, después de siete años consecutivos de crecimiento interrumpido solamente en 1988. Las existencias mundiales representaron por lo menos el 30% del consumo. Se prevé que la producción mundial de algodón alcanzará la cifra récord de 93,7 millones de balas en 1993, en comparación con una previsión de 91,5 millones de balas para 1992. Se espera que el consumo mundial aumente a un ritmo más lento y alcance 87,8 millones de balas en 1992 y 90,3 millones en 1993. En consecuencia también aumentarán las existencias.

834. Durante el decenio de 1980 la producción mundial de troncos de maderas no coníferas tropicales aumentó en un 20% y pasó de 131,6 millones de metros cúbicos en 1980 a 158,8 millones en 1989. El Asia sudoriental siguió siendo la mayor región productora y su producción aumentó un 29%. Los grandes aumentos de la producción del 31% en Indonesia y el 47% en Malasia hicieron que la producción combinada de estos dos países representara la mitad de la producción mundial. En América Latina la producción aumentó un 16% y en Africa disminuyó ligeramente. Aunque no se dispone de datos sobre el consumo, las estadísticas sobre las importaciones permiten tener una idea del consumo. La parte porcentual del Japón en las importaciones mundiales de maderas tropicales siguió siendo algo inferior a un tercio. Las partes porcentuales de los siguientes mayores importadores, China con el 10% y la República de Corea con el 6%, tampoco variaron. La parte porcentual de los 12 Estados miembros de la CEE, con un 14% de las importaciones mundiales en 1989, disminuyó ligeramente con respecto a 1980. Las importaciones de los países desarrollados han disminuido ligeramente desde 1980 y actualmente representan poco más de la mitad de las importaciones mundiales.

835. El mercado del caucho natural se caracterizó en el decenio de 1980 por el crecimiento constante de la producción y el consumo, mientras que las existencias mundiales se mantuvieron entre 1,7 y 1,8 millones de toneladas durante la mayor parte del decenio (véase el anexo V-II). Malasia, Indonesia y Tailandia siguieron teniendo el 75% de la producción mundial. El consumo mundial de caucho natural alcanzó un máximo de 5,3 millones de toneladas en 1990 y excedió la producción en unas 180.000 toneladas. Se prevé que el crecimiento de la producción de caucho natural será mayor en 1991, con un aumento del 1,6% y un volumen de 5,2 millones de toneladas. La demanda, a pesar de una disminución del 0,9%, seguiría superando la oferta en unas 50.000 toneladas aproximadamente.

836. Como puede apreciarse en el gráfico V.7, la producción de yute se mantuvo en torno a los 3 a 3,6 millones de toneladas durante el decenio de 1980, con la excepción del año 1985 en que casi se duplicó y alcanzó 6,4 millones de toneladas. A la India, Bangladesh y China les corresponde el 90% de la producción mundial. El consumo mundial de yute disminuyó lentamente durante el decenio de 1980, con la excepción del año 1985 en que

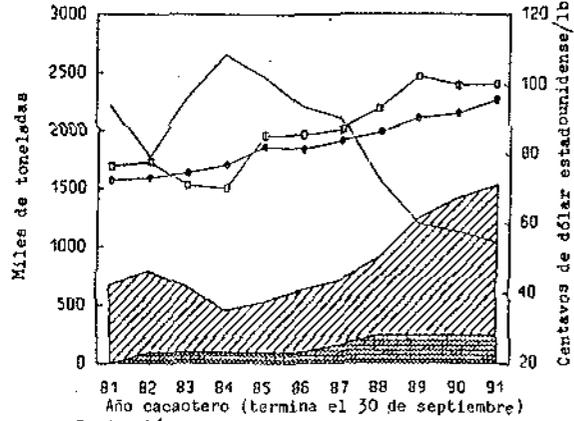
Gráfico V.4
Producción, consumo, existencias
y precio del café



■ Producción mundial
 ▨ Existencias a comienzos del año
 ▲ Consumo mundial
 ✕ Precio indicador compuesto del Convenio del Café

Fuente: Organización Internacional del Café.

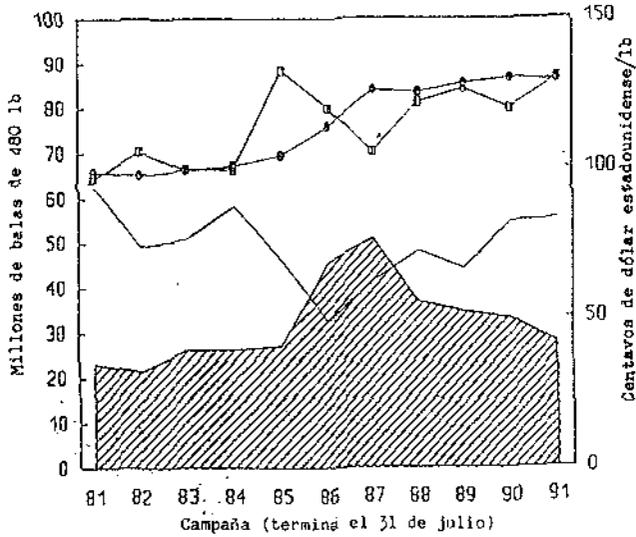
Gráfico V.5
Producción, consumo, existencias
y precio del cacao



■ Producción mundial
 ▨ Existencias mundiales de la OIPC
 ▲ Consumo mundial
 ✕ Precio

Fuente: Organización Internacional del Cacao.
 Precio: Promedio de los precios diarios, N.Y./Londres, futuros a tres meses.

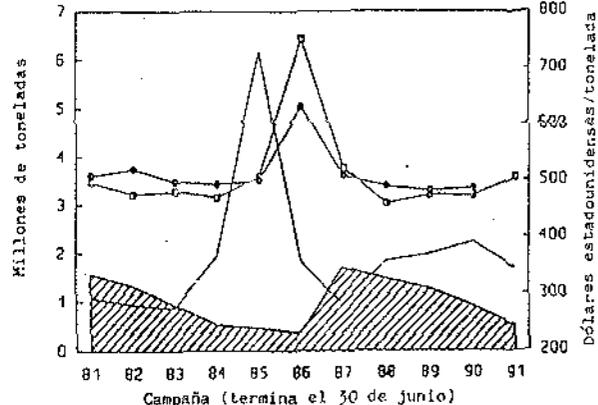
Gráfico V.6
Producción, consumo, existencias
y precio del algodón



■ Producción mundial
 ▨ Existencias mundiales (a comienzos de campaña)
 ▲ Consumo mundial
 ✕ Precio (Cotlook Index A)

Fuente: Comité Consultivo Internacional del Algodón (CCIA)

Gráfico V.7
Producción, consumo, existencias y precio
del yute, el kenaf y las fibras



■ Producción mundial
 ▨ Existencias a comienzos de la campaña
 ▲ Consumo mundial
 ✕ Precio

Fuente: Estadísticas trimestrales de la FAO sobre el yute, el kenaf y las fibras afines.
 Precio: Fibra BWD, f.o.b. Bangladesh.

alcanzó una cifra muy alta. Durante este período las existencias mundiales de yute se caracterizaron por sus amplias oscilaciones, que siguieron los cambios registrados en los niveles de la oferta y la demanda mundiales.

837. La producción mundial de sisal y henequén, que forman con creces el subgrupo más importante de las fibras duras, disminuyó constantemente durante el decenio de 1980, pasando de 5,7 millones de toneladas en 1980 a 4,5 millones en 1990 (véase el anexo V-II). Los principales productores de sisal son el Brasil, Kenya y la República Unida de Tanzania, en tanto que el henequén se cultiva sobre todo en México. Aunque no se dispone de cifras exactas sobre el consumo de sisal y henequén, el bramante para usos agrícolas, que es el uso tradicional de esas dos fibras, ha perdido mucha cuota de mercado a lo largo de los años. El bonote y el abacá, los otros dos subgrupos de las fibras duras, también perdieron cuota de mercado.

838. El tabaco, que es el producto no alimenticio cuyo cultivo está más extendido, se produce en más de 100 países, de los cuales 78 son países en desarrollo. Durante el decenio de 1980 la producción de tabaco creció fuertemente, aunque a una tasa menor que en el decenio de 1970. Su crecimiento fue muy irregular, como puede apreciarse en el gráfico del anexo V-II. La parte porcentual de los países en desarrollo aumentó del 62% en 1980 al 74% en 1990. El consumo aumentó constantemente, aunque tendió a estancarse en los países desarrollados. En 1990 el consumo mundial de tabaco aumentó un 2,1% con respecto al año anterior y alcanzó la cifra estimada de 6,1 millones de toneladas. Se prevé que el consumo seguirá creciendo hasta el año 2000 a una tasa anual del 1,9%. También se prevé que la demanda disminuirá en los países desarrollados y aumentará en las regiones en desarrollo.

b) Minerales y metales

839. En el decenio de 1980 el mercado del aluminio se caracterizó por el lento crecimiento tanto de la oferta como de la demanda en comparación con decenios anteriores. Aunque el consumo excedió la producción durante una buena parte del decenio, ambos llegaron prácticamente a equilibrarse en los últimos años del decenio (véase el anexo V-II). Después de 1984 las existencias mundiales disminuyeron y a finales del período se situaron más o menos en el nivel de 1980. La producción de aluminio fue de 18,2 millones de toneladas en 1990. El proceso de reestructuración en gran escala, iniciado en el decenio de 1970, provocó cambios considerables en la distribución geográfica de la producción. La producción de aluminio del Japón bajó de un millón de toneladas a principios del decenio a sólo 35.000 toneladas al final del mismo. En cambio, Australia casi cuadruplicó su producción y el Brasil la triplicó sobradamente durante el período. En conjunto los países en desarrollo duplicaron su parte porcentual de la producción mundial, que pasó del 11 al 20%. En el sector de la demanda, el consumo de aluminio creció vigorosamente en los países en desarrollo, con un aumento de más del 70% entre 1980 y 1990. Esto contrasta con el lento crecimiento del consumo en los países desarrollados de economía de mercado.

840. Como se puede apreciar en el gráfico V.8, la oferta y la demanda de cobre crecieron con lentitud en el decenio de 1980. La producción mundial aumentó constantemente y alcanzó un máximo de 11,03 millones de toneladas

en 1990. El consumo de cobre siguió en general la misma tendencia después de una fuerte disminución en 1982 y creció algo más de prisa que la producción después de 1986 como consecuencia de los aumentos de la demanda en la OCDE y en los países en desarrollo industrializados de Asia. Las existencias mundiales de cobre alcanzaron un máximo de 1,54 millones de toneladas en 1983 y luego se situaron en cifras más bajas a finales del decenio.

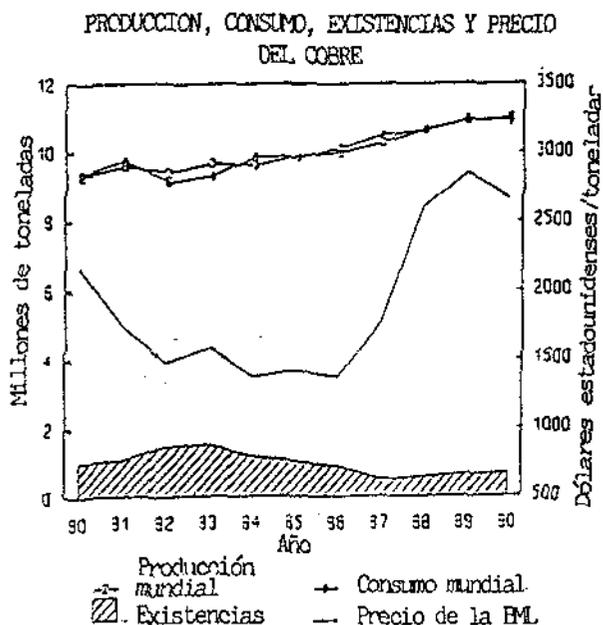
841. Entre 1980 y 1983, la producción y el consumo de mineral de hierro se contrajeron considerablemente, pero a partir de entonces aumentaron ininterrumpidamente. No obstante, durante la mayor parte del período, la producción y el consumo estuvieron equilibrados. La recuperación que se produjo después de 1983 se debió a la expansión de la actividad económica en los países desarrollados de economía de mercado -y a su influencia positiva en los sectores que consumen acero- y al aumento de la competitividad del hierro primario frente a la chatarra férrea en la siderurgia. La producción de mineral de hierro aumentó más en los países en desarrollo que en otras regiones, con un aumento del 23% en los cinco últimos años. Esto se reflejó en el crecimiento constante de la producción en el Brasil.

842. El crecimiento del mercado del plomo en el decenio de 1980 fue considerablemente inferior al del decenio de 1970, en parte a causa de las crecientes inquietudes ambientales y sanitarias que influyeron en el consumo de plomo para muchos de sus usos finales. Como se desprende del gráfico del anexo V-II, durante la mayor parte del decenio prevaleció una situación de leve exceso de oferta. La producción de plomo refinado llegó al máximo en 1990, momento en que fue de 5,74 millones de toneladas, y el consumo de 5,86 millones de toneladas. Una proporción cada vez mayor del metal de plomo refinado está compuesto de materiales reciclados. En los países de la OCDE parecería que el consumo de plomo se ha estancado, pero en los países en desarrollo ha aumentado más del 50%, lo que en Asia ha significado que se ha duplicado con creces.

843. El mineral de manganeso depende considerablemente de la industria del acero, que consume aproximadamente el 95% de su producción; el resto se utiliza fundamentalmente en la metalurgia no ferrosa, para pilas secas y para la producción de fungicidas. No obstante, aunque la producción de acero creció con relativa fuerza a partir de 1983, la producción mundial de manganeso tendió a estancarse y en 1990 era un 9% inferior al nivel de 1980 (véase el anexo V-II). Esto se debió fundamentalmente a una espectacular reducción de la cantidad de mineral de manganeso consumido para producir una tonelada de acero en los altos hornos (de 1,5 kg en 1980 a 0,5 kg en 1990 en Europa occidental) y a un aumento relativo de la utilización directa de minerales de alta ley para convertidores. La producción disminuyó espectacularmente en Sudáfrica y se estancó en la URSS. En el caso de los países que exportan mineral de ley de alta calidad, en particular el Gabón y Australia, la producción aumentó como resultado de la floreciente demanda.

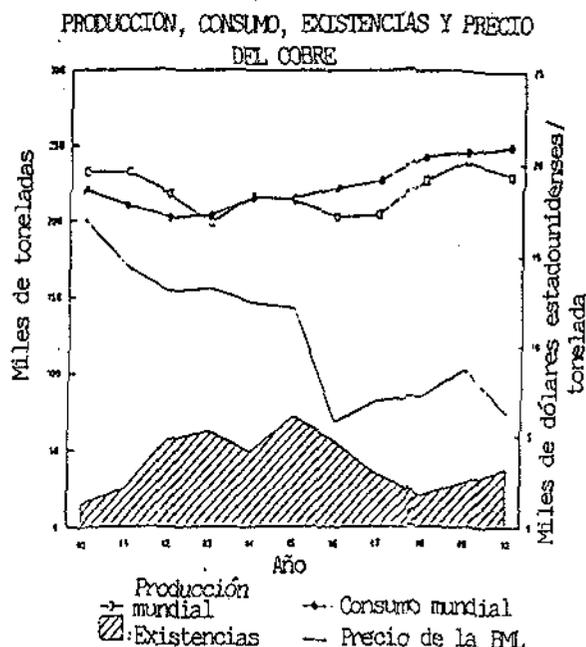
844. Como se desprende del gráfico del anexo, el mercado del níquel se caracterizó durante gran parte del decenio de 1980 por un exceso de la demanda por encima de la oferta, a diferencia de la situación de exceso de oferta que se registró en el decenio de 1970. El consumo mundial de níquel, impulsado por la demanda de la industria del acero inoxidable, ha crecido constantemente desde 1982, excepción hecha de 1985, hasta llegar a un nivel

Gráfico V.8



Fuente: Publicaciones estadísticas de la UNCTAD.

Gráfico V.9



Fuente: Publicaciones estadísticas de la UNCTAD sobre el estaño.

Cuadro V-5

Variaciones de los precios nominales y reales de los productos básicos entre 1979-81 y 1988-90

(En porcentajes)

	Precios nominales	Precios reales
Todos los puntos básicos no energéticos	-16	-50
Alimentos básicos	-16	-50
Bebidas tropicales	-36	-70
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	-31	-65
Materias primas agrícolas	4	-30
Minerales y metales	11	-24
Petróleo crudo	-43	-77

de 87.100 toneladas en 1990. La URSS pasó a ser el mayor productor del mundo y la parte de la producción mundial correspondiente a los países en desarrollo aumentó levemente. La parte del Canadá y Australia disminuyó.

845. Durante el decenio de 1980, la producción de fosfato fue superior al consumo como resultado de la gran disminución de la utilización de fertilizantes fosfatados en los principales mercados (Estados Unidos, Europa occidental y China). Pese a grandes fluctuaciones, durante el decenio la producción mundial aumentó hasta llegar a 164.000 toneladas en 1990 (véase el anexo V-II). Los intentos por reestructurar y racionalizar la industria mundial de los fosfatos, junto con un pequeño aumento de la demanda, provocaron una reducción de las existencias a partir de 1987. En los Estados Unidos, que es el principal productor mundial, la producción se estancó, pero en la URSS aumentó considerablemente hasta que llegó a representar una cuarta parte de la producción mundial. En Marruecos, que es el tercer productor del mundo, la producción tendió a estancarse, pero aumentó mucho en otros países en desarrollo.

846. Como se desprende del gráfico V.9, a principios del decenio de 1980, la producción de estaño fue superior al consumo, como resultado de lo cual aumentaron mucho las existencias hasta llegar a un nivel máximo de 72.700 toneladas en 1985. Aunque desde entonces la producción ha sido inferior al consumo, las existencias han seguido a un nivel relativamente alto, y a fines del decenio aumentaron, llegando a 38.900 toneladas en 1990. La producción mundial llegó a un máximo en 1989 pero disminuyó en 1990 a 231.900 toneladas. Durante el decenio se produjo una gran reestructuración de la industria mundial del estaño, en particular tras el desmoronamiento del Convenio Internacional del Estaño en octubre de 1985, que entrañó el cierre de varias minas de alto costo. El Brasil y China aparecieron como importantes productores durante el decenio, pasando a ser el primer y el segundo productor mundial, respectivamente. La producción disminuyó espectacularmente en Malasia, Bolivia y Tailandia.

847. Como se desprende del gráfico del anexo V-II, en general la demanda de volframio no ha seguido el ritmo de la evolución de la economía mundial. Al final del decenio la demanda mundial real de volframio era inferior a la del principio. El consumo mundial total de minerales y concentrados de volframio disminuyó de 49.300 toneladas en 1980 (estimadas) a 42.800 en 1990, sobre todo como resultado de las tecnologías de sustitución y de ahorro de materiales. Durante el decenio, el número total de minas de volframio en funcionamiento disminuyó de 59 a 10 en los países desarrollados de economía de mercado y de 69 a 30 en los países en desarrollo, y la producción minera mundial total disminuyó de 50.100 toneladas a 43.800. Pese a los recortes de producción, en general se siguió observando en el mercado del volframio una situación de exceso de oferta y las existencias aumentaron de 3.900 a 6.300 toneladas. Durante el decenio, China duplicó su producción, que llegó a representar más de la mitad de la producción mundial total.

848. Durante el decenio de 1980, la demanda de zinc aumentó ininterrumpidamente de 6.300 toneladas en 1980 a 7.300 en 1990, sobre todo gracias a la construcción de viviendas, la construcción comercial y la construcción de vehículos automotores (véase el anexo V-II). Como se amplió la capacidad de extracción para satisfacer el aumento del consumo, en general

hubo equilibrio entre la demanda y la oferta de zinc refinado y la producción, que en 1990 llegó a 7.300 millones de toneladas. Como resultado de eso, las existencias permanecieron relativamente estables, siendo del orden de 0,5 a 0,9 millones de toneladas.

849. La demanda mundial de petróleo disminuyó rápidamente en la primera mitad del decenio de 1980 hasta llegar a un nivel mínimo de 2.781,1 millones de toneladas en 1983, como resultado de los programas de sustitución del petróleo a raíz de los grandes aumentos de precio de 1979/1980 y de la recesión de 1982/1983 (véase el anexo V-II). En la segunda mitad del decenio la demanda aumentó mucho, llegando a un nivel máximo de 3.091 millones de toneladas en 1989, impulsada por los bajos precios y un crecimiento mundial más fuerte. En cuanto a la oferta, la producción disminuyó aún más que la demanda en la primera mitad del decenio hasta llegar a un mínimo de 2.781,1 millones de toneladas en 1983, pero aumentó rápidamente en la segunda mitad del decenio, y desde 1986 fue superior a la demanda. La producción mundial de petróleo llegó a un máximo de 3.142 millones de toneladas en 1989. La producción aumentó sustancialmente en los países exportadores no tradicionales, mientras que la demanda creció significativamente en los países en desarrollo.

2. Movimientos de precio durante el decenio de 1980 y principios del de 1990

850. Como resultado de la evolución de la oferta y la demanda y de las existencias mundiales, en general los precios de los productos básicos han seguido una tendencia decreciente. Al empezar el decenio de 1990, los precios del café, el cacao, el maíz, la plata, el estaño y el wolframio eran más bajos que en ningún otro momento del decenio de 1980. En cambio, los precios nominales del banano, el cobre, el aceite de cacahuete, los cueros y pieles, el mineral de hierro, el yute, el aceite de linaza, el mineral de manganeso, el níquel, la pimienta, el tabaco, las maderas tropicales y el zinc llegaron a niveles altos. En términos reales, es decir, cuando el precio se deflaciona mediante el índice del valor unitario de las manufacturas exportadas por los países desarrollados, todos los productos básicos disminuyeron, salvo por el banano, el mineral de manganeso, el níquel, las maderas tropicales y el zinc.

851. En el cuadro V-5 se indica que entre 1978/81 y 1988/90 el índice de precios de los principales productos no combustibles exportados por los países en desarrollo disminuyó en un notable 50% en términos reales. En el caso de los alimentos básicos, los precios reales bajaron un 50%. Los precios reales de las bebidas tropicales bajaron un 70%, que fue la mayor disminución registrada por un grupo de productos básicos no combustibles. Esto refleja la aguda tendencia a la baja de los precios del café y el cacao durante la mayor parte del período. En 1991 el café llegó a su nivel más bajo en 16 años y el cacao a su nivel más bajo en 18 años. Esta situación tiene consecuencias catastróficas para muchos países de África y América Latina que dependen del cacao y el café para la mayor parte de sus ingresos de exportación.

852. En 1988/90 el índice de precios reales de los aceites vegetales y las semillas oleaginosas fue un 35% inferior al nivel registrado un decenio antes. El único aceite vegetal cuyo precio mejoró notablemente a principios del decenio de 1990 fue el aceite de cacahuete. Las grandes disminuciones de

precio del aceite de palma y del aceite de coco contrastan con la relativa estabilidad de los precios nominales del aceite de girasol y del aceite de soja.

853. La evolución de las materias primas agrícolas fue mejor que la de otros grupos de productos agrícolas, pero su precio real disminuyó un 30%. El precio nominal del tabaco siguió siendo más estable que el de otros productos durante todo el decenio y los precios de las maderas tropicales aumentaron mucho. Los precios del yute también alcanzaron un nivel nominal relativamente alto a principios del decenio de 1990. En el otro extremo, los precios del caucho natural se aproximaron a los niveles bajísimos registrados a mediados del decenio de 1980.

854. En conjunto, la evolución de los precios de los minerales y metales fue mejor en el decenio de 1980, durante el cual se registró un aumento del 11% de los precios nominales lo que, sin embargo, se traduce en una disminución de casi una cuarta parte en precios reales. Los precios nominales del cobre, el mineral de hierro, el mineral de manganeso, el níquel, el plomo y el zinc alcanzaron niveles relativamente altos al final del decenio, en comparación con los registrados a mediados del decenio, pero los precios de la plata, el estaño y el volframio llegaron a su nivel más bajo desde principios del decenio de 1970. Desde fines del decenio de 1970, la industria del aluminio ha pasado por tres grandes ciclos de precios, que llegaron a su nivel más alto en 1980, 1983 y 1988, y al más bajo en 1982 y 1985. A partir de mediados de 1988 los precios han vuelto a tender a la baja y podrían llegar a su nivel más bajo en 1991.

855. El precio real del petróleo crudo disminuyó más de tres cuartas partes durante el decenio. En términos nominales los precios disminuyeron constantemente de 1979 a 1985. Tras la aguda disminución de 1986, en 1987 mejoraron hasta llegar aproximadamente a su nivel actual, que es de unos 18 dólares por barril. Los precios mensuales del petróleo han oscilado mucho en los seis últimos años. Esta situación contrasta con la reducción de la inestabilidad de los precios de la mayoría de los demás productos básicos durante el decenio de 1980.

856. Como se desprende del cuadro V-6, en el decenio de 1980 los precios de los productos básicos fueron menos inestables que en el decenio de 1970, lo que es un triste consuelo para los países exportadores de esos productos. En promedio, la inestabilidad de los precios, expresados en dólares, fue aproximadamente un 35% inferior. Disminuyó casi un 50% en el caso de los artículos alimentarios, aunque aumentó en el caso del banano, la pimienta y el té. No obstante, también aumentó en el caso del aceite de palma, el aceite de cacahuete, las maderas tropicales aserradas y el yute y el tabaco. Entre los minerales y los metales, aumentó considerablemente la inestabilidad de los precios del aluminio, el estaño, el mineral de manganeso y el níquel -en este caso nueve veces- y la del plomo un poco. Disminuyó drásticamente en el caso del fosfato en roca. No obstante, en el caso de ciertos minerales y metales la comparación puede inducir a error. Los precios del aluminio y el níquel, en el decenio de 1970 se basan en los precios contractuales, mientras que en el decenio de 1980 los precios se basan en los de la Bolsa de Metales de Londres para las ventas en efectivo, en cuyo caso los precios tienden a oscilar más.

Cuadro V-6

Inestabilidad de los precios mensuales de algunos productos primarios

(Variación porcentual en torno a una tendencia)

Producto básico	Ponderación a/ 1983-1985 (en porcentaje)	Indice de inestabilidad b/	
		1971-80	1981-90
Variación porcentual			
Café	11.42	23.7	16.8
Cacao	2.73	26.4	15.5
Té	1.77	12.4	17.9
Azúcar	7.12	56.9	41.0
Harina de soja	1.86	21.6	14.1
Arroz	1.78	32.7	20.0
Banano	1.47	10.4	14.3
Maíz	1.35	19.9	14.2
Trigo	1.06	25.2	11.9
Carne de bovino	0.86	16.8	6.1
Harina de pescado	0.58	26.1	17.2
Pimienta	0.45	20.4	43.8
Aceite de palma	2.31	20.9	22.6
Soja	1.22	18.7	12.5
Aceite de soja	0.80	24.0	18.8
Aceite de coco	0.67	33.1	32.2
Aceite de girasol	0.44	23.2	18.6
Aceite de almendras de palma	0.30	34.3	29.2
Cacahuetes	0.15	18.4	11.6
Aceite de cacahuete	0.14	20.2	27.3
Copra	0.12	35.7	30.3
Almendras de palma	0.03	30.6	29.3
Caucho	2.96	15.5	13.8
Algodón (medio)	2.52	14.3	13.8
Tabaco	2.25	2.7	6.0
Maderas tropicales aserradas	1.93	14.3	14.7
Troncos tropicales	1.79	15.2	11.6
Madera contrachapada	1.49	19.0	12.1
Cueros y pieles	0.45	22.5	10.8
Lana	0.25	23.8	18.5
Yute	0.14	11.7	26.1
Aceite de linaza	0.08	43.6	23.4
Sisal	0.06	36.7	5.3
Cobre	4.45	20.6	18.3
Aluminio	3.22	15.0	20.2
Mineral de hierro	2.94	8.6	5.4
Estaño	1.38	9.9	14.6

Cuadro V-6 (conclusión)

Producto básico	Ponderación <u>a/</u> 1983-1985 (en porcentaje)	Índice de inestabilidad <u>b/</u>	
		1971-80	1981-90
		Variación porcentual	
Fosfato en roca	0.96	47.4	12.7
Níquel	0.91	3.6	31.6
Zinc	0.31	32.5	19.7
Plomo	0.25	20.0	21.5
Mineral de manganeso	0.19	15.9	26.8
Volframio	0.05	23.0	14.3

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

a/ Sobre la base de los valores de las exportaciones de los países en desarrollo.

b/ La medida de inestabilidad es $1/n[(Y-Y_t)/Y_t]$ en que Y es la magnitud observada de la variable; Y_t es la magnitud estimada adaptando una tendencia exponencial al valor observado y N es el número de observaciones. La barra vertical indica el valor absoluto (es decir, cualquiera que sea el signo). En consecuencia, la inestabilidad se mide como desviación porcentual de estas variables a partir de su tendencia exponencial durante un período concreto.

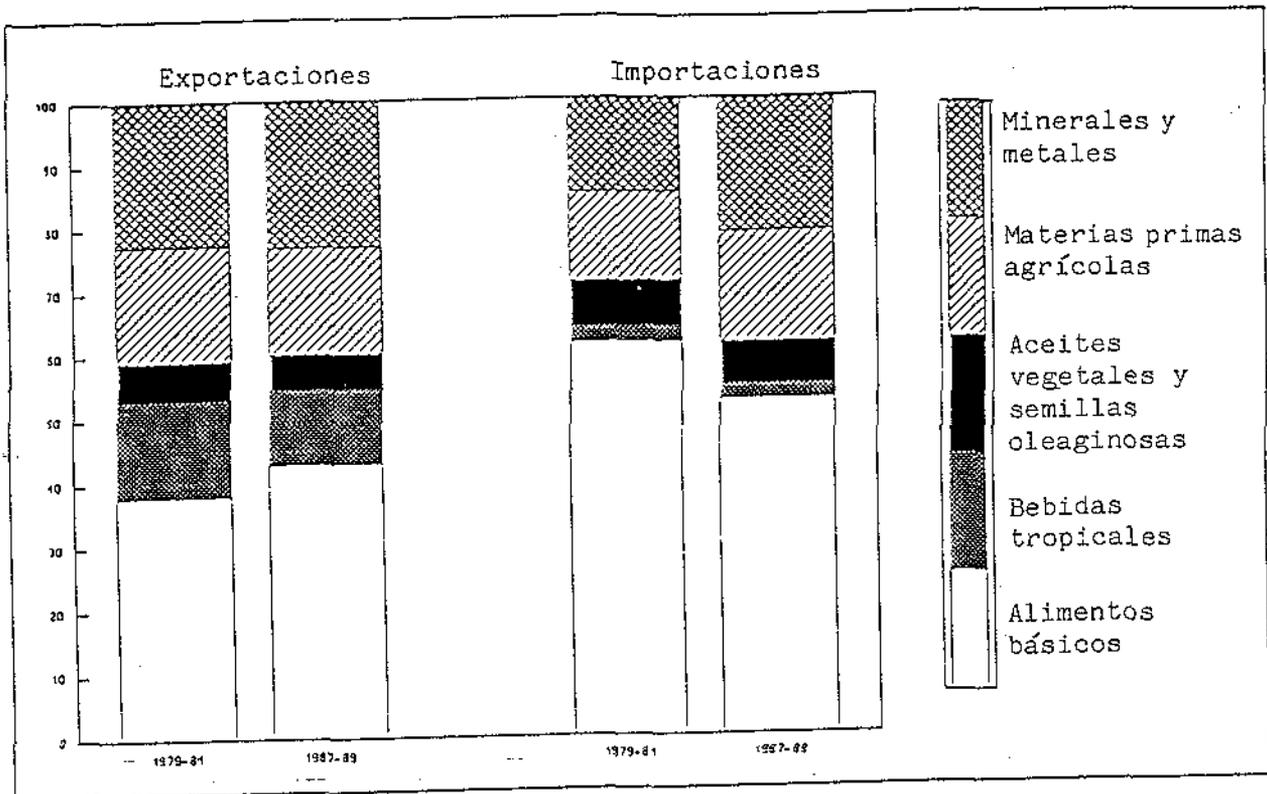
3. Cambios en la composición y la dirección del comercio de productos básicos de los países en desarrollo

857. Las grandes variaciones de precio entre distintos productos básicos han sido un importante factor al que han obedecido los cambios que se han observado en la estructura de las exportaciones e importaciones de productos básicos de los países en desarrollo. Para 1987-1989 los combustibles minerales, que a principios del decenio de 1980 representaban tres cuartas partes de todas las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, representaban algo más de la mitad, tras una aguda disminución de sus precios relativos.

858. Como se desprende también del gráfico V.10, la parte de la estructura de las exportaciones de productos no combustibles correspondiente a las bebidas tropicales y la correspondiente a los alimentos básicos aumentaron, pero eso no se debió sólo a las variaciones de los precios relativos. Por el lado de las importaciones, el principal cambio fue la creciente importancia de los minerales y metales y la disminución de la parte correspondiente a las importaciones de alimentos, que reflejó, en particular, la reducción de los precios relativos de los alimentos básicos.

Gráfico V.10

Estructura de las exportaciones e importaciones de productos básicos no energéticos de los países en desarrollo por grupo de productos, 1979/81 y 1987/89 (%)



859. Los cambios en la estructura y la modalidad del comercio de productos básicos de los países en desarrollo en el decenio de 1980 se debieron a los "éxitos" y "fracasos" de distintos países, que influyeron en las exportaciones y en las importaciones. Entre los principales cambios cabe mencionar los siguientes: a) algunos países aumentaron la producción y las exportaciones y obtuvieron una cuota mayor del mercado de exportación; b) algunos productores, como reacción a la baja de los precios mundiales, redujeron las exportaciones, con lo que se redujo su cuota del mercado, porque pasaron a procesar en el país una parte mayor de su producción; c) algunos, entre ellos los principales exportadores de manufacturas, aumentaron sus importaciones de materias primas y alimentos como resultado de la rápida industrialización; d) las importaciones de alimentos de los principales exportadores de petróleo -que habían aumentado en el decenio de 1970- disminuyeron como proporción de las importaciones mundiales en el decenio de 1980, en forma acorde a la evolución de su renta y e) algunos países pasaron a ser importadores netos de alimentos porque el crecimiento de la producción fue inferior al rápido crecimiento de la población. Estos acontecimientos se reflejan en las variaciones de la composición regional de las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo, de las que se dan pormenores en el anexo V-III.

860. El acontecimiento más importante en lo relativo a los alimentos básicos fue el rápido crecimiento de las exportaciones de los países de Asia meridional y sudoriental. Su parte de las exportaciones de los países en desarrollo aumentó del 30% en 1979-1981 al 39% en 1987-1989. En gran medida este rápido aumento se debió a las exportaciones de productos pesqueros, que al mismo tiempo fueron el componente más dinámico del comercio mundial de alimentos básicos. Sólo hubo otra región que registró un modesto crecimiento de su parte de las exportaciones, el Asia occidental. En conjunto, la parte de las exportaciones mundiales correspondiente a los países en desarrollo disminuyó levemente, como resultado del aumento de la producción y de las exportaciones de alimentos de los países industrializados.

861. La parte de las exportaciones de bebidas tropicales de los países en desarrollo correspondiente a los países del Asia meridional y sudoriental también aumentó considerablemente, de menos del 14% a casi el 20%. Al mismo tiempo, la parte del comercio mundial de bebidas tropicales elaboradas correspondiente a los países en desarrollo disminuyó, lo que benefició a los países de la OCDE, en particular a los de Europa occidental. Con respecto a los aceites vegetales y las semillas oleaginosas, aumentó la cuota del mercado de todas las regiones, aparte de Africa y Oceanía.

862. La principal característica de las exportaciones de materias primas agrícolas de los países en desarrollo durante el decenio de 1980 fue la importante disminución de su parte de las exportaciones mundiales, del 31 al 25%. Su parte de las importaciones mundiales aumentó 2,4 puntos porcentuales, en particular como resultado del aumento de la demanda en los países recién industrializados del Asia meridional y sudoriental, que provocó un aumento de su parte de las importaciones procedentes de los países en desarrollo de más de 10 puntos porcentuales.

863. La importancia de los países en desarrollo como exportadores mundiales de minerales y metales disminuyó. Esta disminución fue especialmente pronunciada en el caso de Africa, en que el valor de las exportaciones en dólares nominales a fines del decenio de 1980 fue inferior al registrado a principios del decenio. La parte de las exportaciones de los países en desarrollo correspondiente a Africa disminuyó 6 puntos porcentuales, de una cuarta parte a menos de una quinta. En cuanto a las importaciones, el acontecimiento más importante en el decenio de 1980 fue el rápido aumento de las importaciones de los países del Asia meridional y sudoriental. La parte de las importaciones de minerales y metales de los países en desarrollo que les corresponde aumentó del 44 al 62% y su parte de las importaciones mundiales se duplicó, llegando al 11%.

864. En conjunto la característica más importante del decenio de 1980 fue el aumento de la importancia de los países del Asia meridional y sudoriental como destinatarios de las exportaciones de productos básicos procedentes de todas las regiones en desarrollo y también de los países desarrollados de economía de mercado. Su importancia como proveedores de productos básicos a los mercados mundiales también aumentó. La parte de las exportaciones y las importaciones mundiales de productos básicos no energéticos correspondiente a Africa y a los países en desarrollo de América disminuyó notablemente.

4. Cambio de protagonistas en el comercio mundial de algunos productos básicos

865. En el cuadro V-7 se da información respecto de 241 casos de dependencia país-producto que abarcan a 74 países, con una cuota del mercado de más del 5% del comercio mundial de uno de los 54 productos seleccionados 297/.

866. Del cuadro se desprende que en algunos mercados de productos básicos los países desarrollados son exportadores casi tan importantes como los países en desarrollo. Ahora bien, en el decenio de 1980 varios países desarrollados pasaron a ser exportadores más importantes de un producto concreto, fenómeno que también se observó entre los países en desarrollo. Los nuevos grandes exportadores, aparte de Australia, fueron países en desarrollo. Por lo que hace a los importadores, los cambios en la cuota del mercado no fueron tan importantes y afectaron a pocos países. Esta evolución ha tenido y tendrá importantes repercusiones en las políticas internacionales de productos básicos.

a) Exportaciones

867. A continuación se describe la evolución de cada uno de los productos básicos cuyas exportaciones cambiaron significativamente en el decenio de 1980. Los productos se examinan por orden de importancia en el comercio mundial.

Combustibles minerales

868. La estructura de las exportaciones del mercado mundial de combustibles minerales cambió drásticamente en el último decenio. La parte correspondiente a la URSS, a la que en 1979/81 correspondía el 8% de las exportaciones mundiales, aumentó el 17% en 1987/89, con lo que el país pasó a ser el mayor exportador el mundo. La parte de Arabia Saudita pasó del 23 al 8%, situándola en segundo lugar. Aumentó la parte de los tres países desarrollados de mercado que eran grandes exportadores -el Canadá, Noruega y el Reino Unido- con lo que el Reino Unido pasó a ser el tercer exportador más importante del mundo. La cuota del mercado correspondiente a casi todos los exportadores de países en desarrollo disminuyó.

Pescado

869. Los países de la región del Asia meridional y sudoriental como grupo registraron un aumento de su cuota del mercado mundial, en rápido crecimiento, pasando del 20% en 1979/81 al 25% en 1987/89, en particular a causa del fuerte crecimiento de las exportaciones de productos de alto valor de Tailandia, como camarones y atún envasado, de los que ese país ha pasado a ser el principal proveedor mundial. Las exportaciones de Taiwán, provincia de China, aumentaron notablemente, con lo que el país pasó a ser el segundo proveedor en desarrollo de pescado después de la República de Corea, que siguió siendo el primero. La cuota del mercado mundial correspondiente a todos los países desarrollados que son exportadores importantes (CEE, Canadá, Estados Unidos y Noruega) disminuyó.

Cuadro V-7

Casos de países cuyas exportaciones de un producto básico representan más del 5% del mercado mundial de ese producto, 1988

País, por categoría	N° total de casos	Parte del país en las exportaciones mundiales de ese producto básico			
		5-10%	10-20%	20-50%	>50%
Países en desarrollo que dependen de un máximo de tres productos básicos para más del 50% de sus ingresos de exportación (35)	61	27	17	16	1
Otros países en desarrollo (19)	67	28	20	15	4
Países desarrollados (20)	113	62	31	16	4

En este cuadro se han incluido 54 productos básicos a los que en 1988 correspondió, individualmente, más del 0,01% del comercio mundial y de los que uno o varios países obtenían como mínimo el 5% de sus ingresos de exportación.

Las cifras entre corchetes indican el número de países de cada categoría.

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

Bauxita/alúmina/aluminio

870. En el decenio de 1980 se produjeron importantes cambios en los mercados mundiales de la bauxita (por valor de unos 1.000 millones de dólares en 1989), la alúmina (5.000 millones de dólares) y el aluminio (16.000 millones de dólares). El tamaño del mercado mundial de la bauxita viene disminuyendo porque la mayoría de los países han empezado a exportar productos elaborados, como alúmina y sobre todo aluminio. Guinea fue el único país que redujo sus exportaciones de alúmina y aumentó sus exportaciones de bauxita, aumentando así su cuota del mercado mundial de la bauxita del 30 al 44%, y disminuyendo su parte de las exportaciones de alúmina del 4 al 3%. Jamaica sigue siendo el segundo exportador más importante de bauxita, aunque su cuota disminuyó del 17 al 12%. Sin embargo, esta disminución no se debe a que haya pasado a concentrarse en productos con un mayor valor añadido, ya que las exportaciones de alúmina también disminuyeron, con lo que su cuota del mercado pasó del 17 al 9%. Australia ha aumentado el grado de elaboración de sus exportaciones: su cuota del mercado mundial de la bauxita disminuyó (del 10 al 7%), consolidó

su posición como principal exportador de alúmina (su cuota aumentó del 37 al 40%) y se ha convertido en el tercer exportador más importante del mundo de aluminio (su cuota aumentó del 1 al 11%). La CEE sigue siendo el mayor exportador de aluminio del mundo, pese a una erosión de su cuota del 28 al 16% (lo que refleja fundamentalmente que sus exportaciones no han seguido el explosivo crecimiento del mercado mundial), seguida del Canadá (cuya parte del mercado sigue siendo del 15% aproximadamente). El Brasil es uno de los recién llegados más importantes del mercado mundial del aluminio: a principios del período no exportaba casi nada mientras que a fines del decenio de 1980 suministró el 6% de las exportaciones mundiales.

Aceites vegetales y semillas oleaginosas

871. En el decenio de 1980, el principal acontecimiento fue una fuerte disminución de la parte de los Estados Unidos, que pasó del 43 al 28% del mercado mundial de los aceites vegetales y las semillas oleaginosas. Paralelamente se produjo un aumento de la cuota de la CEE, del 14 al 25%. Malasia, a quien corresponden más de dos terceras partes de las exportaciones mundiales de aceite de palma, reforzó su posición a la cabeza de los países en desarrollo exportadores, aumentando su cuota del mercado mundial de aceites vegetales del 8 al 10%. También aumentó la cuota del mercado de Indonesia y es probable que ese país pase a ser uno de los principales proveedores de aceite de palma en el decenio de 1990. Las exportaciones de soja del Brasil aumentaron rápidamente, con lo que su parte pasó del 5 al 13%. En cambio, la cuota de la Argentina disminuyó enormemente, pero sus exportaciones de aceite de soja aumentaron del 2 al 19% del mercado mundial.

Trigo y harina de trigo

872. En 1979/81 las exportaciones de trigo y harina de trigo de los Estados Unidos eran tres cuartas partes superiores a las de los países de la CEE (39% del mercado mundial en comparación con un 22%), pero a fines del período los países de la CEE habían pasado a ser exportadores más importantes que los Estados Unidos (su cuota del mercado mundial era del 32% y la de los Estados Unidos del 30%). Si se excluye el comercio entre los países de la CEE, la parte de las exportaciones mundiales de la CEE casi se duplicó, pasando del 8 al 15%. El Canadá, Australia y la Argentina siguieron siendo el tercero, el cuarto y el quinto exportadores más importantes, variando ligeramente su cuota del mercado.

Algodón e hilados de algodón

873. El mercado del algodón cambió considerablemente en el decenio de 1980. La parte del Pakistán se duplicó con creces, pasando del 5 al 11%, y la de China aumentó aún más, del 1 al 9%, con lo que de ser un importante importador neto pasó a ser uno de los principales exportadores. Los Estados Unidos siguieron siendo el principal exportador mundial, pero su cuota disminuyó del 25 al 16%. La CEE pasó a ser el segundo exportador más importante, pasando del 10 al 13% del mercado mundial. La parte del mercado correspondiente a los proveedores tradicionales, como la URSS y Egipto, se mantuvo estable, aunque en disminución, y la parte de Turquía se contrajo a causa de la rápida expansión de la industria textil local. En el decenio de 1980 Australia pasó a ser un importante exportador de algodón.

Azúcar

874. En el decenio de 1980 la parte del mercado del azúcar correspondiente a Cuba y la CEE aumentó del 33 al 38% y del 18 al 24%, respectivamente, y la de otros exportadores fluctuó. Sólo se comercia internacionalmente aproximadamente una cuarta parte de la producción total de azúcar. En consecuencia, los cambios en las modalidades de consumo interno y las decisiones de utilizar siquiera una pequeña proporción del azúcar de caña o de remolacha para otros fines pueden tener una gran influencia en el mercado residual. En este contexto, la importancia del Brasil como exportador varía en gran medida en función de su utilización del azúcar como combustible. En 1989/90 se utilizó el doble de la cosecha de azúcar del Brasil para producir etanol en vez de azúcar refinada, como resultado de lo cual la cuota del mercado mundial correspondiente a ese país pasó del 7 al 3%. Mauricio se convirtió en el cuarto exportador más importante del mundo en 1987/89, con un 5% del mercado en vez del 2% que le correspondía a principios del decenio. La parte de Australia y Filipinas disminuyó considerablemente.

Café

875. La situación del comercio mundial de café se vio influida por un cambio en la demanda, dejándose el robusta para pasar al arábica suave. Como resultado, Colombia se convirtió en el exportador más importante en valor. Viet Nam entró en el mercado como importante pequeño proveedor.

Mineral de hierro

876. La cuota del Brasil aumentó del 21 al 25%, con lo que este país consolidó su posición de principal exportador mundial. La cuota de otros dos exportadores importantes -Australia y la URSS- también aumentó, del 17 al 18% y del 12 al 15%, respectivamente, y la del Canadá disminuyó mucho, del 16 al 10%.

Níquel

877. Se han producido importantes cambios en el mercado mundial del níquel en el decenio de 1980. El Canadá, cuya cuota pasó del 29 al 7%, dejó de ser el principal exportador de níquel en bruto (que representa aproximadamente dos terceras partes del comercio mundial total de níquel); en el caso de los productos intermedios de níquel (una cuarta parte del comercio mundial) su cuota del mercado, que representaba una cuarta parte de las exportaciones totales pasó a representar un tercio, con lo que adelantó a Australia como principal exportador, (en cambio, la cuota de Australia disminuyó de una tercera parte a una sexta). La URSS es ahora el principal exportador mundial de níquel en bruto, y su cuota ha pasado del 11 al 20%. La República Dominicana y Noruega también aumentaron su cuota, del 5 al 11% y del 9 al 14%, respectivamente.

Caucho natural

878. Debido a las actividades de diversificación de las plantaciones de caucho de los pequeños cultivadores, que pasaron al aceite de palma, la cuota de Malasia disminuyó del 49% al 38% del mercado mundial del caucho. Tailandia

absorbió gran parte de esta diferencia, con una cuota del 22% en 1987/89, y el resto fue absorbido por países de Africa y por Viet Nam.

Maderas tropicales

879. La cuota del mercado mundial de las exportaciones de maderas tropicales correspondiente a Malasia e Indonesia ha aumentado aún más, del 65% en 1980 al 76% en 1989. Una tendencia notable en estos países y en otros países productores es el cambio de la composición de sus exportaciones, con más productos elaborados.

Arroz

880. La parte de las exportaciones mundiales de arroz correspondiente a Tailandia aumentó del 20% en 1979/81 al 33% en 1987/89 y la parte de la CEE también aumentó considerablemente, del 10 al 17%. La parte de Viet Nam aumentó en forma espectacular, con lo que en 1989 ese país pasó a ser el cuarto proveedor más importante. La mayoría de los demás exportadores importantes registraron una disminución de su parte, en particular los Estados Unidos de América, cuya parte disminuyó del 25 al 19%. China y Myanmar también experimentaron grandes disminuciones.

Cacao

881. En 1980 Côte d'Ivoire sobrepasó a Ghana como principal exportador de cacao en grano, posición que consolidó durante el decenio de 1980. Tanto Malasia como Indonesia aumentaron sus exportaciones con gran rapidez, gracias a lo cual Malasia pasó a ser el tercer exportador más importante, con un 9% del mercado, en comparación con un 3% en 1979/81. En 1987/89 Indonesia suministraba el 3% de las exportaciones mundiales, a partir de un 0,4% a principios del decenio, y se espera que sus exportaciones sigan aumentando rápidamente. La cuota del mercado de cacao en grano correspondiente al Brasil pasó del 12 al 7%. En cuanto a los productos del cacao, los países en desarrollo perdieron su cuota mayoritaria (56% en 1979/81 y 47% en 1987/89), fundamentalmente a causa de una disminución de la cuota del Ecuador, del 9 al 2%, y de la del Brasil, del 22 al 15%. En el caso del Brasil, la exportación de productos de cacao es más importante que la de cacao en grano.

Té

882. El principal cambio en el mercado mundial fue el rápido crecimiento de las exportaciones de China. Su parte aumentó del 11% en 1979/81 al 18% en 1987/89. También aumentó la parte de Kenya, del 9 al 11%, con lo que ese país se hizo más importante en el mercado mundial. La parte de los principales productores tradicionales -la India y Sri Lanka- disminuyó.

Banano

883. Se produjo un aumento considerable de la cuota del mercado mundial del banano correspondiente a Colombia, del 9% en 1979/81 al 12% en 1987/89. Costa Rica dejó de ser el principal productor pasando a ocupar el tercer lugar, con una disminución de su cuota del 17 al 13%. Las exportaciones del Ecuador aumentaron ininterrumpidamente, con lo que este país pasó a ser el principal exportador del mundo en 1989.

Estaño

884. Con respecto a las exportaciones de mineral y metal de estaño, el principal cambio que se produjo en el decenio de 1980 fue el rápido aumento de la parte del Brasil y de China, de menos del 5% del mercado mundial a principios del decenio a aproximadamente una cuarta parte en 1990. Como resultado, la parte del mercado correspondiente a los principales exportadores -Malasia, Tailandia, Indonesia y Bolivia- disminuyó.

b) Importaciones

885. Sólo se produjeron cambios importantes en la estructura de las importaciones mundiales en el caso del azúcar y el té, y en cierta medida en el de varios minerales y metales. En el mercado mundial del azúcar se dejó de importar de los países desarrollados para importar de los países en desarrollo, a quienes ahora corresponden dos terceras partes de las importaciones del libre mercado. A nivel nacional, las importaciones fueron muy erráticas, como resultado de los cambios en la oferta interna. En los últimos años China, la India, México, Nigeria y el Pakistán han pasado a ser importantes importadores. La parte de la República de Corea pasó de aproximadamente el 2% a casi el 5%, con lo que se ha convertido en un importador de peso. El cambio más radical fue el de los Estados Unidos como importador: su parte de las importaciones mundiales pasó del 12 al 7%.

886. La importancia de los países en desarrollo y de la URSS como importadores de té aumentó mucho durante el decenio de 1980, mientras que la de la CEE, los Estados Unidos y el Japón disminuyó. La URSS es ahora el mayor importador. La cuota del mercado de Egipto ha aumentado del 3% en 1979/81 al 9% en 1987/89, con lo que se ha convertido en uno de los principales importadores.

887. Varios países y territorios del Asia sudoriental se han convertido en grandes importadores de varios metales y materias primas. Por ejemplo, en 1989 la República de Corea era el segundo importador más importante del mundo de cueros y pieles, el tercer importador más importante de mineral de hierro (su cuota del mercado que había pasado del 2 al 5%) y un importante importador de cobre, níquel, estaño y manganeso; a principios del decenio de 1980 su cuota del mercado de todos estos productos era pequeña. Taiwán, provincia de China, también se convirtió en un importante importador de cueros y pieles y de cobre, así como de otros metales. En el caso del algodón y los hilados de algodón, la mayoría de los países del Asia sudoriental aumentaron sus importaciones.

888. Respecto de los productos alimentarios, excluidos el azúcar y el té, los principales importadores siguen siendo los mismos: la URSS en el caso de los cereales, el Japón para los productos pesqueros y los aceites vegetales e Italia para los animales vivos y la carne. En el caso del café, aumentó la parte de la CEE al 45% del mercado mundial y la de los Estados Unidos disminuyó del 27 al 22% en el período 1979/81 a 1987/89. Respecto de algunos productos (cereales secundarios, trigo, carne de bovino y azúcar) la importancia de Africa como importador aumentó, y China pasó a ser un importante importador de arroz y aceites vegetales.

C. Factores que influyen en los mercados de los productos básicos

1. Factores que influyen en la demanda

889. En el decenio de 1980 el lento crecimiento económico fue el principal freno al crecimiento de la demanda de productos básicos, ya que sólo China y los países del Asia meridional y suroriental tuvieron en este período tasas de crecimiento del PIB aproximadamente iguales o superiores a las del decenio de 1970. Sin embargo, el crecimiento de la demanda de varios productos básicos tales como el caucho natural, el té, el cacao, los aceites vegetales y el aluminio fue mayor que el crecimiento económico general.

890. En los países de la OCDE disminuyeron considerablemente las partes porcentuales de la agricultura y la industria (incluidas la producción de energía y la minería) en el PIB y aumentó la de los servicios. También disminuyó la parte porcentual de la construcción. En cambio, en los países en desarrollo la industria, hasta los últimos años del decenio de 1980, y la construcción consolidaron sus partes porcentuales del PIB a expensas de la agricultura. La importancia relativa de estos dos sectores con una densidad de consumo de materias primas bastante alta estimuló el crecimiento de la demanda de materias primas en el Sur.

891. Por lo que hace a los productos alimenticios, el ritmo de crecimiento de su demanda fue menor tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo en el decenio de 1980, aunque por motivos muy diferentes. En los países de la OCDE el crecimiento de la renta ha dejado de ser el factor principal de estímulo de la demanda de alimentos. En estos países el crecimiento de la población, la estructura demográfica de la sociedad, los cambios de hábitos y el estilo de vida son las variables esenciales que determinan la dinámica y estructura del consumo de alimentos. En los países de la OCDE la demanda de alimentos se ha hecho más selectiva desde el punto de vista de la calidad y la dieta. También se aprecia una tendencia a un mayor consumo de refrigerios y artículos de comida rápida, que fomenta sobre todo el consumo de frutas y verduras y chocolate. En cambio, en los países en desarrollo el rápido crecimiento de la población no se ha traducido enteramente en una mayor demanda de alimentos a causa de la baja renta de las capas pobres de la población y de las pocas divisas disponibles para importar alimentos.

a) Demanda de materias primas industriales 298/

892. Para analizar la relación entre crecimiento económico y cambio estructural conviene estudiar cómo ha cambiado el índice de utilización de materias primas por unidad de PIB, esto es, la densidad de utilización de materias primas. Ahora bien, un crecimiento rápido del PIB puede compensar la disminución del consumo de materias primas por unidad de PIB. Normalmente una tasa alta constante de crecimiento económico va acompañada de una tasa de inversión elevada, lo que a su vez supone un consumo más intenso de materias primas al ir aumentando la importancia de las ramas de la construcción y los bienes de capital en la economía nacional.

893. El cuadro V-8 muestra la relación que existe entre el consumo de materias primas por unidad de PIB y la dinámica del crecimiento económico. Por lo que hace a los países de la OCDE, el índice de consumo de materias primas por unidad de PIB disminuyó tanto para las materias primas agrícolas como para los minerales y metales en los dos decenios últimos. Sin embargo, en el de 1980 la tasa de disminución fue mucho mayor para los minerales y metales y notablemente menor para las materias primas agrícolas. En ese decenio disminuyó la demanda de cuatro minerales y metales (manganeso, fosfato natural, estaño y volframio) y aumentó la demanda de materias primas agrícolas, sobre todo la de algodón.

894. En el caso de los países en desarrollo la demanda de materias primas en el decenio de 1980 fue prácticamente la misma que en el de 1970. Su tasa de crecimiento bajó considerablemente al contraerse el crecimiento económico general, pero, en comparación con lo ocurrido en los países desarrollados, el cambio registrado en el consumo de materias primas por unidad de PIB apenas tuvo influencia alguna. Hubo una fuerte diferencia entre los metales y minerales ferrosos y los no ferrosos en lo que se refiere a la evolución del consumo por unidad de PIB. Mientras que el ritmo de aumento de consumo de minerales y metales no ferrosos por unidad de PIB siguió siendo el mismo, la disminución del consumo de acero puso fin al fuerte crecimiento que tuvo en el decenio de 1970 el consumo global de minerales y metales por unidad de PIB.

895. Los efectos que tienen los cambios económicos estructurales sobre el consumo de materias primas por unidad de producto y sobre la demanda de productos básicos dependen también de las modificaciones intraindustriales de la estructura de la producción, sobre todo entre las industrias manufactureras con índices diferentes de consumo de materias primas 299/. La parte porcentual del conjunto de las industrias con un índice relativamente mayor de consumo de materias primas respecto de la producción manufacturera total fue más alta en los países en desarrollo que en los países de la OCDE durante el decenio de 1980. Sin embargo, tanto en un grupo de países como en el otro disminuyó esa parte porcentual, en el caso de los países de la OCDE del 46% en 1980/81 al 44% en 1988/89 y en los países en desarrollo del 54 al 52%.

896. En los países de la OCDE la disminución de la parte porcentual del conjunto de las industrias manufactureras fue acompañada de una pérdida de importancia de las industrias manufactureras que consumen una gran cantidad de materias primas. En consecuencia, las modificaciones interindustriales e intraindustriales de la estructura de la producción han tenido un efecto negativo sobre el consumo de materias primas por unidad de PIB. En cambio, en los países en desarrollo la pequeña disminución de la importancia relativa de las industrias manufactureras que consumen una gran cantidad de materias primas fue acompañada de un claro aumento del peso del conjunto de las industrias manufactureras en el PIB. Por ejemplo, en los países del Sur lo que hizo aumentar la demanda de materias primas fue el peso creciente de la industria en el PIB y no la mayor importancia de las industrias que consumen mayores cantidades de materias primas.

897. La cantidad de materias primas utilizadas por unidad de producto y la composición de estas materias primas permiten saber cómo se transforman en productos finales y si esta transformación es o no eficiente. El estado de la tecnología y factores económicos y sociales tales como los gustos de los

Cuadro V-8

Tasas de variación del consumo de materias primas por unidad de PIB

(Promedios anuales)

	1970/71-1980/81	1980/81-1988/89
<u>Países de la OCDE</u>		
Materias primas agrícolas	-1.7	-0.6
Algodón	-2.3	1.6
Caucho natural	-1.7	0.1
Madera	-1.6	-0.5
Minerales y metales	-1.9	-2.2
Acero	-2.3	-2.7
Minerales y metales no ferrosos	-0.6	-0.8
Aluminio	0.5	0.2
Cobre	-1.4	-1.5
Crecimiento del PIB	3.0	2.7
<u>Países en desarrollo</u>		
Materias primas agrícolas	-1.9	-0.2
Algodón	-2.3	3.1
Caucho natural	1.5	5.1
Madera	-1.9	-0.5
Minerales y metales	3.6	-0.2
Acero	3.5	-1.2
Minerales y metales no ferrosos	4.0	3.9
Aluminio	3.8	4.0
Cobre	3.3	3.4
Crecimiento del PIB	5.2	2.5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

consumidores (por ejemplo, el tamaño de los automóviles, los hábitos locales de construcción y la capacidad de absorción de adelantos tecnológicos por el país) influyen en las materias primas que se decide utilizar y en las cantidades consumidas por unidad de producto.

898. Existe una competencia entre las materias primas agrícolas y entre los metales y minerales, así como entre todos ellos y sus sucedáneos sintéticos. La disminución del consumo de materias primas agrícolas por unidad de PBI se produjo sobre todo antes del decenio de 1980 y tuvo por causa la competencia de los sucedáneos sintéticos. Esa disminución fue menor en los años ochenta. En cambio, en el caso de los minerales y metales parece haberse acelerado la su sustitución tanto entre ellos como con los plásticos y los metales compuestos. Las exigencias tecnológicas, que cambian constantemente, parecen ser el factor que más influye en la sustitución de las materias primas, que las variaciones de los precios estimulan sólo indirectamente y a largo plazo 300/.

899. En los países desarrollados la cantidad de metales y minerales consumidos por unidad de producto ha disminuido muchísimo, con independencia de la sustitución, a consecuencia de la relación entre el aumento de la eficiencia de la actividad manufacturera (sistemas continuos de producción y control) y las mejoras introducidas en el diseño de los productos y en las tecnologías de fabricación. También ha aumentado la recuperación de desechos, estimulada sobre todo por las presiones de los grupos ecologistas, con lo cual ha disminuido la demanda de materias primas. Como se puede apreciar en el cuadro V-9, la recuperación de materiales (chatarra y desechos) es ahora mayor con respecto a muchas materias primas. El cobre y el zinc son las dos excepciones importantes, aunque en el caso del cobre la recuperación alcanza desde hace algún tiempo un nivel muy elevado. Por lo que hace al acero, muy poco más del 50% del acero producido se fabrica con material virgen. El resto se fabrica a partir de chatarra recuperada, de la cual la mayor parte es utilizada en electrohornos de arco tanto en las pequeñas acerías como en las acerías de ciclo integral 301/. La recuperación es mucho menor en el caso de los aleaciones especiales y otros metales de alta tecnología que en el de las materias primas tradicionales.

900. En la mayoría de los países en desarrollo la disminución de las necesidades de materias primas en algunas industrias manufactureras, como consecuencia de la miniaturización, las economías en la utilización de materias primas y la sustitución, será compensada probablemente por el aumento del consumo de materias primas en otras industrias, por ejemplo en la fabricación de bienes duraderos y en la producción de productos intermedios tales como acero galvanizado y productos que contienen cobre y zinc, así como en infraestructuras 302/.

b) Demanda de alimentos

901. En los países en desarrollo la tasa de crecimiento de la población, uno de los factores que más contribuye a modificar la demanda total de alimentos, es baja. Por otra parte, el consumo por habitante de alimentos disminuyó ligeramente en el decenio de 1980, como se puede apreciar en el cuadro V-10.

Cuadro V-9

La importancia de la recuperación de desechos
en los países desarrollados

	1970	1980	1988
<u>Cantidades utilizadas de chatarra y desechos en porcentaje del consumo a/</u>			
Plomo	45	52	53
Cobre	56	52	55
Zinc	22	21	20
Aluminio	22	25	27
<u>Cantidades utilizadas de chatarra y desechos en porcentaje de la producción</u>			
Acero b/	-	45	48
Papel y cartón recuperados c/	23	29	34

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Metallgesellschaft, Metallstatistik; FAO, Anuario de productos forestales, varios números; bases de datos de la UNCTAD y la CEPE.

a/ Para los países de la OCDE.

b/ Para la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia. En el período estudiado estos países sumaron más de las dos terceras partes de la producción mundial de acero bruto.

c/ Para América del Norte, la CEE, los países nórdicos y el Japón.

Cuadro V-10

Tasas de variación del consumo de alimentos por habitante

(Promedios anuales)

	1980/81-1988
<u>Países desarrollados de economía de mercado</u>	
Todos los productos alimenticios	-0.1
Café	1.0
Cacao	4.7
Carne	0.6
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	0.6
Cereales	-3.7
Azúcar	-0.9
Bananas	2.6
Crecimiento de la población	0.9
Crecimiento del PIB	2.7
<u>Países en desarrollo</u>	
Todos los productos alimenticios	0.2
Azúcar	1.0
Carne	-0.7
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	2.1
Cereales	3.0
Crecimiento de la población	3.0
Crecimiento del PIB	2.5
<u>China</u>	
Todos los productos alimenticios	9.7
Té	5.5
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	4.5
Bananas	191.5
Carne	6.3
Cereales	1.6
Azúcar	10.0
Crecimiento de la población	1.3
Crecimiento del PIB	9.5
<u>Países de la Europa central y oriental y la URSS</u>	
Todos los productos alimenticios	1.0
Café	3.7
Cacao	-1.7
Carne	1.8
Cereales	0.1
Azúcar	-0.4
Bananas	-5.0
Crecimiento de la población	0.9

902. Los efectos de factores tales como los hábitos alimenticios, el estilo de vida o la inmigración sobre el consumo de alimentos son cada vez mayores en estos países. Esos factores influyen en el volumen, la composición y la calidad del consumo de alimentos. En los países de la OCDE, y también en los países de la Europa central y oriental y en la URSS, se está produciendo un fuerte envejecimiento de la población. Por lo que hace a la demanda de alimentos, la consecuencia más obvia de ese hecho de la población es la tendencia a consumir menos alimentos por habitante.

903. El cacao es un buen ejemplo de los distintos factores que tienen efectos dispares sobre la demanda. Aunque el envejecimiento de la población contribuyera a hacer bajar la demanda de cacao, otros factores tienen un efecto positivo sobre ella. De hecho, el consumo de cacao por habitante subió muchísimo en el decenio de 1980 al aumentar el consumo de refrigerios a base de cacao con el cambio de estilo de vida. Las frutas gozan también de una popularidad cada vez mayor como alimentos de refrigerio. Según estudios recientes, en la Europa occidental entre el 70 y el 80% de la población consume fruta como refrigerio, aparte de la que se come en las comidas principales 303/. En el mismo período, la preocupación por la salud y los nuevos gustos de la población hicieron bajar la demanda de algunos productos como la carne y subir la de productos sustitutivos como el pescado.

904. La estructura de la demanda de alimentos depende también de la política agrícola y la política de comercio exterior, las cuales influyen en los precios relativos. Un ejemplo en este sentido es lo ocurrido con el azúcar en los Estados Unidos, donde el elevado precio interior del azúcar y la imposición de contingentes para controlar el volumen y el precio de las importaciones hicieron que sucedáneos tales como el jarabe concentrado de fructosa se volvieran competitivos desde el punto de vista del precio.

905. En el conjunto de los países en desarrollo el consumo de alimentos por habitante creció constantemente, pero a un ritmo decreciente, a lo largo de los dos decenios pasados. Tras crecer a una tasa del 1,2% en los años setenta, en los ochenta aumentó a la bajísima tasa del 0,2%. El crecimiento de la demanda de alimentos en los países en desarrollo depende mucho de cómo evolucionen la renta de los habitantes pobres 304/ y la tasa de crecimiento de la población. También influye en él la disponibilidad de divisas para importar alimentos. Por ejemplo, en 1990, aunque el precio del trigo alcanzó su nivel más bajo en casi 20 años, varios países fuertemente endeudados tuvieron que reducir sus importaciones de trigo por no tener divisas suficientes. En cambio, varios países de renta media que no tenían presiones similares, sobre todo en Asia, aumentaron las importaciones de trigo y así pudieron beneficiarse más del precio bajo del producto 305/.

906. El consumo de alimentos por habitante en China se duplicó durante el decenio de 1980. El crecimiento de la demanda de alimentos de primera necesidad se mantuvo bastante vigoroso y el de la demanda de bananos alcanzó tasas de crecimiento elevadísimas.

Recuadro V-1

EL AZUCAR Y LA INTERVENCION DEL ESTADO

La intervención del Estado en los mercados azucareros tiene una larga historia. De hecho fue el bloqueo de la Europa continental por los británicos durante las guerras napoleónicas lo que llevó a iniciar la producción de remolacha azucarera. Desde entonces esta producción ha gozado de niveles altos de protección.

Durante el decenio de 1980 los sucedáneos del azúcar conquistaron mucho terreno en el mercado de los edulcorantes, sobre todo en ciertos países desarrollados. En 1990 el consumo del jarabe de concentrado de fructosa representó el 6,2% del consumo mundial de edulcorantes y el de edulcorantes bajos en calorías el 5,8%.

Hasta ahora el crecimiento del consumo de jarabe concentrado de fructosa ha estado circunscrito a dos países sobre todo, los Estados Unidos y el Japón. En ellos los usuarios industriales, particularmente los fabricantes de bebidas no alcohólicas, han sustituido el azúcar por el jarabe concentrado de fructosa.

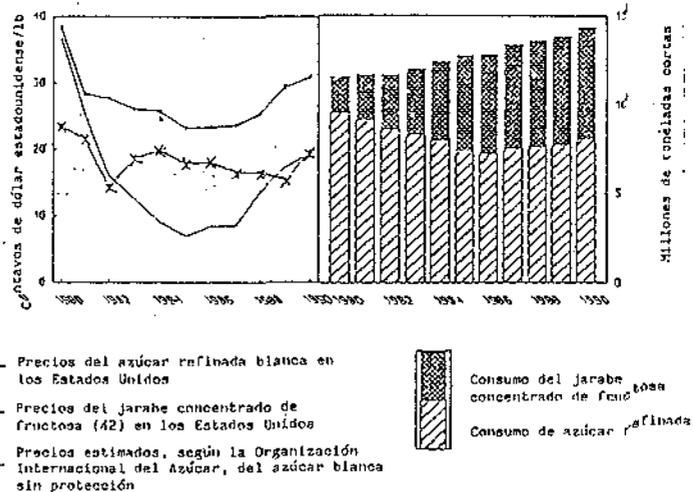
La producción de jarabe concentrado de fructosa se ha desarrollado amparada por los elevados precios interiores del azúcar de remolacha y de caña, muy superiores a los precios del mercado mundial.

El gráfico que se reproduce al lado recoge la situación en los Estados Unidos. Actualmente el consumo de jarabe concentrado de fructosa representa el 21% del consumo estadounidense de edulcorantes, en comparación con el 14% en 1980.

La mayoría de los países desarrollados no han conseguido adaptar su política azucarera a la nueva situación económica, con lo cual han hecho recaer la carga del ajuste sobre los exportadores tradicionales de azúcar de caña.

Gráfico V.11

Consumo y precios del azúcar y del jarabe concentrado de fructosa en los Estados Unidos de América



La mayoría de los países desarrollados no han conseguido adaptar su política azucarera a la nueva situación económica, con lo cual han hecho recaer la carga del ajuste sobre los exportadores tradicionales de azúcar de caña.

907. En general, la demanda de alimentos de primera necesidad en los países de la Europa central y oriental creció mucho. Los índices de consumo por habitante de cereales y azúcar, expresados en porcentaje de los índices de consumo en los países de la OCDE, aumentaron a pesar de que habían alcanzado ya niveles altos a comienzos del decenio de 1980. En cambio, los índices de consumo por habitante de productos tropicales como el cacao y los bananos, que ya eran bajos a principios de ese decenio, disminuyeron todavía más y se situaron en el 36 y el 5%, respectivamente, de los índices alcanzados en los países de la OCDE.

2. Factores que influyen en la oferta

908. Varios factores explican el rápido aumento de la oferta de productos básicos de que ya se habló en la sección B de este capítulo. Esos factores son las innovaciones tecnológicas y las políticas macroeconómicas y sectoriales nacionales.

a) Efectos de la tecnología

909. La tecnología ha revolucionado la industria minera. Como resultado de una serie de innovaciones tecnológicas, ahora resulta rentable extraer metales de minerales de ley inferior y explotar yacimientos que antes eran inaccesibles. Los nuevos soportes lógicos de informática que convierten los datos sísmicos tridimensionales en modelos topográficos que se pueden analizar desde todos los ángulos fueron el origen del asombroso descubrimiento, en mayo de 1991, de un yacimiento de más de 1.000 millones de barriles en una zona ya muy explorada cerca de Nueva Orleans. Además, las nuevas técnicas de exploración están produciendo una disminución espectacular de los costos de exploración 306/.

910. Gracias a la tecnología se han obtenido también avances cualitativos. El gran problema de la industria del mineral de hierro, por ejemplo, era encontrar las formas más eficaces y a la vez más baratas no sólo de suministrar a los consumidores de acero las cantidades que necesitaban sino también, y sobre todo, de satisfacer las exigencias de calidad cada vez más severas de esos consumidores. La introducción general de técnicas de beneficio y procesos de concentración mejorados permitió aumentar notablemente el contenido de hierro de los minerales de ley baja extraídos de grandes yacimientos. Además, esas técnicas mejoradas permitieron reducir el contenido de impurezas tales como metaloides, óxidos alcalinos y otros elementos que mermaban la calidad de los productos de hierro y acero.

911. La tecnología y la utilización de métodos de gestión mejores han contribuido a incrementar la oferta de productos agrícolas y a mejorar su calidad. Por un lado se han introducido variedades de alto rendimiento, más resistentes a las enfermedades y, por otro, ha aumentado la utilización de factores de producción técnicos tales como abonos y plaguicidas y se han mejorado los métodos de gestión de las explotaciones agrícolas, mejoras todas ellas que han incrementado los rendimientos. Estudios hechos en Europa han puesto de manifiesto, por ejemplo, que los rendimientos de los cultivos de cereales aumentaron entre un 35 y un 50% gracias a la introducción de nuevas variedades, entre un 30 y un 35% como consecuencia de la utilización de abonos y entre un 25 y un 30% como resultado del empleo de plaguicidas y retardantes del crecimiento 307/.

912. Aunque en los rendimientos de los cultivos siempre influirán el estado del suelo y el clima, en general han aumentado en los países en desarrollo. Los aumentos han sido diferentes según los países y las regiones. El cuadro V-11 da algunos ejemplos y pone de relieve dos hechos con respecto a cultivos producidos tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, tales como el algodón, el arroz y el maíz. Por un lado los aumentos de los rendimientos han sido mayores en el Sur que en el Norte; por otro, los rendimientos en los países en desarrollo han seguido siendo mucho más bajos que los obtenidos en los países desarrollados.

913. La amplia utilización de variedades de alto rendimiento ha contribuido muchísimo a incrementar la oferta de productos agrícolas en los países en desarrollo y los países desarrollados. Por ejemplo, la mayor parte de los cacaoteros plantados en los últimos diez años han sido de variedades híbridas de alto rendimiento. Los híbridos pueden llegar a producir entre 1.500 y 2.000 kg por hectárea, pero su rendimiento dependen mucho de cómo se administren y mantengan las plantaciones y de los agentes químicos que se utilicen (exigen grandes cantidades de abonos, insecticidas y herbicidas.) Los híbridos alcanzan su máximo rendimiento al cabo de cinco a siete años. El ritmo de plantación de cacaoteros ha sido muy desigual. Los rendimientos del cacao en el Asia sudoriental casi se triplicaron en el decenio de 1980, mientras que en Africa el aumento medio fue del 30%. La producción de cacao en Indonesia y Malasia seguirá aumentando en los años próximos, pues grandes extensiones de árboles todavía no han alcanzado su pleno rendimiento 308/. La tercera parte de los cacaoteros de Malasia, por ejemplo, tienen menos de cinco años y más del 80% no llegan a los diez años; en cambio, en el Camerún sólo el 6% de los árboles tienen menos de cinco años, mientras que el 32% tiene más de cuarenta años. La proporción de híbridos respecto del número total de cacaoteros es del 15% en Ghana y de algo más de una tercera parte en Nigeria 309/.

914. La creciente utilización de factores de producción técnicos en la agricultura también está impulsando los rendimientos. Aunque, como puede apreciarse en el cuadro V-12, esa mayor utilización de factores de producción técnicos es un fenómeno generalizado en los países en desarrollo, en estos países todavía se utilizan muchos menos factores de producción que en los países de la OCDE, siendo la América en desarrollo la región en desarrollo en la que se utilizan mayores cantidades de factores de producción 310/.

915. Las diferencias con respecto a la cantidad de factores de producción utilizados no bastan para explicar las disparidades de rendimientos. En primer lugar, el empleo de abonos, herbicidas y plaguicidas más eficaces permite ya reducir considerablemente las dosis y la frecuencia de su aplicación. Las mejoras conseguidas en la calidad de estos factores de producción también han aumentado su eficacia. En segundo lugar, la utilización de nuevas variedades o híbridos resistentes a las enfermedades o a los insectos permite emplear menos cantidad de factores de producción por hectárea. Por último, hay que tener en cuenta la evolución cualitativa de la mecanización de la agricultura. Por ejemplo, la sustitución en los países de la OCDE de los viejos modelos por tractores polivalentes puede incrementar la eficacia de estas máquinas sin que cambie el número de tractores empleados.

Cuadro V-11

Evolución de los rendimientos de ciertos cultivos en distintas regiones y países, 1979-81 y 1987-89

(En kilogramos por hectárea)

	1979-81 (1)	1987-89 (2)	Variación porcentual (2/1)
<u>Cacao en grano</u>			
<u>Países en desarrollo</u>	357	438	22.7
<u>Africa</u>			
Camerún	276	279	1.1
Côte d'Ivoire	507	709	39.8
Ghana	223	287	28.7
Nigeria	241	224	-7.0
<u>Asia</u>			
Indonesia	552	1 240	224.6
Malasia	1 058	994	-6.0
<u>América en desarrollo</u>			
Brasil	689	546	-20.7
Ecuador	308	245	-20.5
<u>Café verde</u>			
<u>Países en desarrollo</u>	525	527	3.8
<u>Africa</u>			
Côte d'Ivoire	287	206	-28.2
Uganda	500	773	54.6
<u>Asia</u>			
Indonesia	602	583	-3.2
<u>América en desarrollo</u>			
Brasil	589	573	-2.7
Colombia	692	720	4.0
Guatemala	667	744	11.5
México	507	505	-0.4

Cuadro V-11 (continuación)

	1979-81 (1)	1987-89 (2)	Variación porcentual (2/1)
<u>Algodón en bruto</u>			
<u>Países de la OCDE</u>	1 572	2 008	27.7
Australia	3 233	3 732	15.4
Estados Unidos	1 493	1 911	28.0
<u>Países en desarrollo</u>	799	1 056	32.2
<u>Africa</u>			
Egipto	2 646	2 100	-20.6
Sudán	837	1 459	74.3
Tanzania (República Unida de)	377	585	55.2
Zimbabue	1 620	1 125	30.6
<u>Asia</u>			
China	1 613	2 371	47.0
India	495	573	15.8
Pakistán	1 027	1 693	64.8
Turquía	1 967	2 274	15.6
<u>América en desarrollo</u>			
Argentina	904	1 364	50.9
Brasil	465	904	94.4
México	2 718	3 038	11.8
Paraguay	1 010	1 127	11.6
URSS	3 057	2 451	-19.8
<u>Arroz con cáscara</u>			
<u>Países de la OCDE</u>	5 466	6 120	12.0
Japón	5 581	6 081	9.0
Estados Unidos	5 167	6 284	21.6
<u>Países en desarrollo</u>	2 135	2 625	23.0
<u>Africa</u>			
Egipto	5 707	5 909	3.5
Madagascar	1 738	1 893	8.9

Cuadro V-11 (conclusión)

	1979-81 (1)	1987-89 (2)	Variación porcentual (2/1)
<u>Asia</u>			
Bangladesh	1 952	2 426	24.3
China	4 244	5 049	27.5
India	1 858	2 444	31.5
Myanmar	2 689	2 884	7.2
<u>América en desarrollo</u>			
Brasil	1 436	1 943	35.3
Colombia	4 278	4 422	3.4
URSS	4 014	4 072	0.3
<u>Maíz</u>			
<u>Países de la OCDE</u>	5 760	6 016	4.4
Canadá	5 672	6 267	10.5
Estados Unidos	6 474	6 630	2.4
Francia	5 458	7 018	28.6
<u>Países en desarrollo</u>	1 553	1 704	9.7
<u>Africa</u>			
Egipto	3 947	5 257	33.2
Kenya	1 360	1 857	36.5
Tanzania (República Unida de)	1 306	1 417	8.5
<u>Asia</u>			
China	3 038	3 862	27.1
India	1 100	1 258	14.4
Indonesia	1 458	2 015	38.2
Tailandia	2 197	2 384	8.5
<u>América en desarrollo</u>			
Argentina	3 159	3 256	3.1
Brasil	1 684	1 975	17.3
México	1 718	1 671	-2.7
URSS	2 989	3 466	16.0

Cuadro V-12

Indicadores de la utilización de factores de
producción en la agricultura

Consumo de abonos (En kg por ha de superficie cultivable y cultivos permanentes)	Promedio 1972-77	Promedio 1983-88
Países de la OCDE	109.9	114.0
Países en desarrollo	22.3	41.0
Africa	6.6	10.1
América en desarrollo	24.9	53.3
Asia (meridional y sudoriental)	31.3	44.0
Consumo de herbicidas (En kg por 1000 ha de superficie cultivable)	Promedio 1969-71	Promedio 1986-88
Países de la OCDE	481	440
Países en desarrollo	33	127
Africa	9	16
América en desarrollo	29	86
Asia (meridional y sudoriental)	120	300
Tractores agrícolas (Unidades por 1000 ha de superficie cultivable y cultivos permanentes)	Promedio 1972-77	Promedio 1983-88
Países de la OCDE	31.4	40.3
Países en desarrollo	2.4	5.2
Africa	1.2	1.6
América en desarrollo	1.2	3.8
Asia (meridional y sudoriental)	4.7	7.7

Fuente: FAO, Anuario de producción, varios números, y Anuario de fertilizantes, varios números.

b) Efectos de las políticas nacionales

916. En la oferta de productos básicos también han influido mucho las políticas nacionales aplicadas en los ámbitos macroeconómico y sectorial. Mientras que las primeras tienden a influir en la oferta de productos básicos de forma general (por ejemplo, la liberalización de las importaciones reduce el costo o facilita la adquisición de factores de producción técnicos), las segundas alientan o desalientan la oferta de determinados productos. Por lo que hace a los países desarrollados, sus políticas sectoriales, sobre todo en los sectores de la agricultura, los carburantes sólidos y el acero, influyen enormemente en los niveles de la producción.

917. Si por un lado las políticas agrícolas de los países desarrollados obedecen a los intereses nacionales que estos países tratan de defender, por otro sus efectos llegan también a toda la economía mundial. Según estimaciones de la OCDE, el costo de los programas de apoyo a la agricultura en todos los países miembros fue de 299.000 millones de dólares estadounidenses en 1990, cifra que es más del doble del monto total de los ingresos obtenidos por los países en desarrollo de las exportaciones de todos los productos básicos no energéticos. El mantenimiento o la garantía de unos precios interiores altos ha alentado la sobreproducción de un gran número de productos básicos en los países de la OCDE, lo que obliga a exportar los excedentes y a subvencionar sus ventas al extranjero. Con la excepción de los productos lácteos, esas exportaciones de excedentes compiten con las exportaciones de los países en desarrollo (por ejemplo de cereales, azúcar, aceites vegetales y semillas oleaginosas, algodón y carne). Como resultado de las políticas internas aplicadas, las importaciones de azúcar que efectúan los Estados Unidos han disminuido considerablemente y la CEE se ha convertido en un gran exportador neto de azúcar. Según puede apreciarse en el cuadro V.13, en el decenio de 1980 la CEE aumentó considerablemente su parte de las exportaciones mundiales de cereales, excluido el arroz, y de carne de vacuno. Los Estados Unidos y el Canadá casi triplicaron su parte de las exportaciones mundiales de carne de vacuno en el decenio de 1980. En cambio, si por un lado los países en desarrollo lograron consolidar sus cuotas de mercado en los mercados de exportación de cereales, por otro perdieron claramente terreno en el mercado mundial de la carne de vacuno. La América en desarrollo perdió una gran parte de su cuota de mercado con respecto a ambos productos.

918. En contraste con los países desarrollados, en general los países en desarrollo no tienen este tipo de políticas agrícolas. Obviamente, sus posibilidades de subvencionar la producción son limitadas y sus altos índices de pobreza exigen alimentos baratos, no más caros. En los países en desarrollo la intervención de la administración ha consistido más bien en animar a los agricultores a incrementar su producción y en proporcionarles servicios auxiliares. En el marco de los programas de ajuste estructural, las autoridades de muchos de estos países han recurrido a la devaluación de la moneda nacional y a liberalizar las importaciones de factores de producción con el fin de estimular la producción y las exportaciones de productos básicos.

919. Se podía suponer que los países cuya moneda se depreció más serían también los países donde más habrían aumentado las exportaciones de productos básicos. Sin embargo, los datos de que se dispone revelan que no existe una correlación sólida entre las variaciones del tipo de cambio y el crecimiento

Cuadro V-13

Partes porcentuales de países y grupos de países en las exportaciones mundiales de cereales y carne

(En porcentajes basados en el volumen de las exportaciones)

	Promedio 1979-81		Promedio 1987-89	
	Cereales <u>a/</u>	Carne <u>b/</u>	Cereales	Carne
Países de la Comunidad Europea	15.6	45.1	24.6	51.2
América del Norte	64.5	3.2	55.3	8.4
Australia	7.2	18.9	8.6	14.2
Países en desarrollo	7.9	17.5	8.9	13.7
Africa	(0.1)	(1.7)	(0.4)	(1.2)
América	(2.0)	(0.9)	(4.5)	(3.2)
Asia	(5.8)	(14.9)	(4.0)	(9.3)

Fuente: FAO, Anuario de comercio, varios números.

a/ Trigo y morcajo, cebada, maíz, centeno y avena.

b/ Carne de vacuno fresca.

de las exportaciones de esos productos y que, más bien, lo que ha habido en general ha sido un fortísimo aumento del volumen de las exportaciones de productos básicos al margen de la devaluación de la moneda nacional. En cuanto a la relación entre la liberalización de las importaciones y el comportamiento de las exportaciones de productos básicos, los resultados son dispares. La relación entre las exportaciones de productos básicos y el PIB aumentó tanto en los países que pusieron en práctica grandes programas de liberalización de las importaciones como en aquellos que aplicaron políticas de importación restrictivas.

920. Como ya se ha señalado, las políticas sectoriales han sido más bien la excepción que la regla en los países en desarrollo durante el decenio último. La necesidad de mantener el empleo, ganar divisas y evitar elevados costos de cierre y reapertura fue en ocasiones un factor muy poderoso para que en algunos países la administración del Estado decidiera mantener en funcionamiento durante las fases de precios bajos las empresas mineras con medidas de protección directa o indirecta. Como medidas de este tipo se puede citar la concesión de préstamos con un interés bajo, la subvención de las pérdidas temporales o la concesión de exenciones fiscales.

921. En la mayoría de los países en desarrollo muy endeudados ha habido un trasvase de recursos hacia la producción de productos básicos para la exportación, trasvase que se puede medir por el aumento de la relación entre las exportaciones de productos básicos no energéticos y el PIB. Ese trasvase fue particularmente grande en los países con altas obligaciones de servicio de la deuda. En casi todos los países el crecimiento de las exportaciones se consiguió a expensas de la inversión o de la oferta de productos para el consumo interior.

3. Otros factores

922. Aparte del volumen de la demanda y la oferta y del volumen de las existencias de los productos básicos objeto de comercio mundial, la formación de los precios de los productos básicos depende también de la estructura de la demanda y la oferta del mercado, sobre todo del número de los que participan en éste, y de los métodos y prácticas de comercio. La transparencia del mercado y, en este contexto, la capacidad de los participantes de reunir los datos necesarios, tener acceso a ellos y utilizarlos son factores importantes que garantizan la eficacia de las decisiones de comercialización. Raras veces llegan a darse en los mercados de productos básicos las condiciones para que haya una competencia perfecta. El número y el poder económico de los compradores y los vendedores, aunque son diferentes según los productos básicos, con frecuencia responden a características oligopolísticas u oligosopnísticas, mientras que las prácticas empleadas en su comercio responden fundamentalmente a los intereses de los comerciantes y usuarios de los productos básicos.

923. No se dispone de una información sistemática sobre la propiedad ni sobre los cambios en las estructuras de la industria y el mercado mundiales de los distintos productos básicos, pero hay datos que indican que a lo largo del decenio de 1980 disminuyó el número de los grandes participantes en los mercados de muchos productos básicos, con lo cual aumentó su poder de influir en los precios a través de sus decisiones de acumular o vender existencias y otras decisiones que influyen en la demanda. Básicamente la información sobre la demanda sólo la tienen esos grandes participantes, y por lo general las empresas que reúnen la doble condición de sociedades de comercio exterior y empresas de transformación, las cuales desempeñan un papel importante en la formación de los precios y tienen un cierto interés en sus resultados, son las principales fuentes de información de dominio público 311/.

924. Con la aparición de nuevos exportadores es posible que haya aumentado el número de empresas que se dedican directamente al comercio exterior de productos básicos. Sin embargo, paralelamente ha aumentado el poder económico de las grandes empresas, que normalmente operan en más de un mercado y por lo general a escala mundial, como consecuencia de las fusiones y adquisiciones y de la instalación de capacidades de transformación en nuevos lugares. Este fenómeno es especialmente patente en el sector de la alimentación. En el mercado del té el número, que ya era pequeño, de grandes empresas disminuyó 312/ y el poder de mercado de estas empresas aumentó considerablemente, incluso en mercados de países en desarrollo como el Pakistán y la India. En la industria del cacao los cinco mayores fabricantes de chocolate ya utilizan casi el 40% de la producción anual mundial de cacao en grano y tanto la comercialización del cacao como la fabricación de

productos intermedios se han ido concentrando cada vez más en manos de unas pocas empresas 313/. Se han producido cambios similares en la industria del café. En las industrias del azúcar y de los cereales las principales empresas también procedieron a adquisiciones e importantes ampliaciones 314/. En el sector agroalimentario varias grandes empresas se fusionaron o adquirieron otras empresas 315/. En un estudio reciente se afirmaba que "poco a poco las empresas más pequeñas van desapareciendo y ha comenzado la batalla entre los grandes fabricantes industriales para hacerse con el control de un sector internacional de la alimentación cada vez más universalizado" 316/.

925. En el sector de los minerales y metales la expansión de las empresas ha producido una consolidación del poder de mercado. Parece haber terminado la tendencia de las grandes compañías petroleras a diversificar horizontalmente su actividad extendiéndola al sector de la minería, pues varias han revendido a empresas mineras y metalúrgicas tradicionales las empresas que habían adquirido en el sector de los metales.

926. La segunda característica del creciente poder del mercado de las grandes empresas, principalmente transnacionales, que compran productos básicos es de que estas empresas tienen una actividad importante en un número cada vez mayor de productos básicos afines 317/. Una tercera característica es la creciente internacionalización de las adquisiciones y fusiones de empresas. Para lograr introducirse en mercados en expansión o nuevos o en zonas que forman bloques comerciales (por ejemplo, el futuro Mercado Unico Europeo de 1993) las grandes empresas no sólo están procediendo a establecer filiales sino que además están comprando empresas sólidamente establecidas en mercados extranjeros que poseen sus propias redes de distribución y sus propias marcas.

927. Una cuarta característica en el terreno de la demanda es la tendencia a incrementar la integración vertical extendiéndola a los productos finales. Una consideración importante a este respecto es el poder del mercado que da el ser titular de marcas que gozan de la lealtad de los consumidores. En el sector de los minerales otra consideración es asegurarse mercados para dar salida a la producción en los períodos de crecimiento económico más lento 318/. Empresas de países en desarrollo han intentado también asegurarse sus mercados recurriendo a la integración vertical 319/. Varias de las grandes empresas de transformación también tomaron decisiones para incrementar la integración en la esfera de la producción de productos básicos 320/.

928. En el campo de la oferta ha aumentado mucho en prácticamente todos los mercados de productos básicos el número de productores, no sólo el de países que producen productos básicos para su exportación sino también el número de vendedores. El aumento del número de vendedores se debe sobre todo a la liberalización de la comercialización de las exportaciones en muchos países, sobre todo en los que se han llevado a cabo programas de ajuste estructural conforme a los cuales se ha abolido la centralización de la actividad exportadora por conducto de organismos tales como las juntas de comercialización. Las consecuencias de esta liberalización han sido no sólo una mayor competencia entre los vendedores sino también un tamaño relativamente pequeño e inexperiencia en el funcionamiento de los mercados internacionales y las técnicas de comercialización utilizadas en ellos (condiciones de los contratos, servicios de transporte, etc.), lo que ha dado más poder de negociación a los compradores.

929. En el caso de unos pocos productos básicos como el caucho se ha apreciado una tendencia al establecimiento de vínculos más estrechos entre los productores y las empresas de transformación con el fin de adaptar la calidad y la cantidad de la producción a las necesidades de materias primas de la empresa transformadora. Esta tendencia existe también en el caso del cacao 321/. Se han establecido asimismo vínculos más estrechos entre productores y distribuidores de frutas y hortalizas tales como bananos, naranjas, piñas y tomates y de flores y plantas decorativas.

930. Los hechos anteriores han tenido repercusiones importantes en el funcionamiento de los mercados, pues una proporción cada vez mayor del comercio se lleva a cabo directamente entre los compradores y los vendedores de forma continua y sin la presencia de intermediarios. Esto ha puesto en tela de juicio la representatividad de la formación de los precios en los mercados internacionales de productos básicos al haber disminuido el porcentaje del comercio de productos básicos, sobre todo de varios de los principales productos agrícolas, que se lleva a cabo por conducto de sociedades de comercio exterior o en mercados terminales. Los resultados han sido la aparición de nuevos tipos de instrumentos de gestión de los riesgos (sobre todo instrumentos extrabursátiles tales como swaps (permutas financieras), floors, collars y caps) más adecuados a estos mecanismos de comercialización, la importancia cada vez menor de las sociedades de comercio exterior, que eran los intermediarios tradicionales en los mercados de muchos productos básicos, y el papel más importante de las instituciones financieras en el campo del comercio exterior.

931. Los contratos de futuros (y las opciones) han sido tradicionalmente el medio utilizado por los comerciantes, sobre todo por las sociedades de comercio exterior, para protegerse a medio plazo contra los riesgos. Cada vez se utilizan más los precios de los mercados de futuros como precios de referencia para los contratos a medio y largo plazo, los pedidos ejecutables y los diversos instrumentos financieros extrabursátiles adaptados a las necesidades del cliente, por ejemplo las permutas financieras, con respecto a un amplio abanico de productos básicos minerales y agrícolas. El volumen de los contratos negociados en los mercados de futuros aumentó con rapidez en el decenio de 1980 como resultado de las modificaciones introducidas en la legislación relativas a las bolsas de mercancías, que afectaron sobre todo a las opciones, y también como corolario del crecimiento astronómico de los futuros financieros. Todo esto ha hecho que los mercados de futuros sobre productos básicos se hayan convertido en un elemento más del sistema financiero internacional, pero a su vez esto ha llevado a preguntarse si los precios de los futuros sobre los distintos productos básicos reflejan adecuadamente las variables fundamentales de los mercados de físicos.

932. Los motivos para hacerse esta pregunta son varios. En primer lugar, la robustez de un mercado de futuros y su función de formación del precio dependen directamente de la intensidad con que operan en ese mercado, con fines de cobertura, los participantes en el comercio de físicos (productores, comerciantes y usuarios). Durante el decenio de 1980 disminuyó mucho el número de sociedades de comercio exterior como resultado de las fusiones y los cierres, pero entre los miembros de las bolsas de futuros sobre mercancías también hubo menos sociedades de comercio exterior o divisiones o filiales comerciales de los grandes productores o usuarios, que eran tradicionalmente

los que más operaban en esos mercados. Como consecuencia de estos varios mercados de futuros que están dominados por los usuarios del comercio de físicos y no por los especuladores (caucho, cacao, café, azúcar, soja, aluminio, níquel, zinc, entre otros) han tenido en algunos períodos un volumen muy bajo de contratos relacionados con el comercio de físicos. Por ejemplo, en el FOX de Londres el volumen de contratos de azúcar en bruto disminuye constantemente desde hace años y cayó un 68% entre abril de 1990 y abril de 1991, el de contratos de futuros de cacao disminuyó un 50% el año pasado y el mercado de futuros de café es el único que sigue teniendo una cifra elevada de contratos. En el caso de varios otros productos básicos como el caucho y el estaño, al incrementarse el comercio directo la contratación en los mercados de futuros relacionada con el comercio de físicos ha disminuido y ahora alcanza cifras insignificantes. Esto ha dado a los distintos operadores más posibilidades de influir más en los precios de los futuros. Prácticamente todos los mercados de futuros sobre mercancías (en particular los del cacao, el café, el aluminio, el estaño, el cobre, el aceite de palma, la soja, el maíz, el zinc y el níquel) tuvieron problemas durante el decenio de 1980 motivados por los intentos de apretones, el elevado número de casos de "backwardation" (cuando el precio al contado es superior al precio a plazo) y la utilización de prácticas de comercio ilegales.

933. Si por un lado ha disminuido la utilización de los futuros de mercancías para operaciones de cobertura relacionadas con el comercio de físicos, por otro ha aumentado la utilización de estos futuros por los fondos de inversión y se han hecho miembros de las bolsas de mercancías un mayor número de intermediarios financieros tales como sociedades de valores y bancos que operan en esas bolsas por cuenta de clientes suyos (para operaciones privadas o relacionadas con transacciones de comercio exterior) o con objeto de proteger préstamos que han concedido a sus clientes. Esto ha tenido un doble efecto. El cambio habido en la estructura de los miembros de las bolsas de mercancías ha reducido la influencia que ejercen sobre los precios de los futuros los movimientos de las transacciones físicas y aumentado los efectos de la especulación con los precios a corto plazo. Los movimientos a corto plazo de los precios, que van de unas horas hasta los tres días, obedecen cada vez más a operaciones especulativas para ganar dinero con la inestabilidad (en ambas direcciones) y a los trasvases de financiación para inversiones entre los mercados a fin de obtener beneficios a corto plazo; los grandes fondos de inversión contribuyen a acentuar la dirección de los movimientos de los precios porque sus posiciones en los mercados son bastante similares.

934. La mayoría de los fondos de inversión necesitan mercados muy líquidos, pues operan tomando posiciones muy grandes en comparación con los especuladores individuales. En los mercados en los que operan se han autorizado, para atender a sus necesidades, fuertes aumentos de los límites puestos a los movimientos diarios permitidos de los precios. Los mercados de productos básicos en los que operan los fondos de inversión son sobre todo los mercados de futuros de metales y de productos energéticos en Nueva York y los de futuros de productos agrícolas en Chicago, pero estos fondos han operado también en los mercados de productos agrícolas en Nueva York y los de algunos metales en Londres. El administrador del fondo de futuros de un importante establecimiento financiero resumió recientemente en estos términos el nuevo papel que deberían desempeñar los mercados de futuros de productos básicos: "El FOX de Londres está dirigido por una vieja guardia que se preocupa más por

las necesidades de los productores y los fabricantes que por las necesidades de los inversores. La bolsa tiene que entender que sus contratos tienen una audiencia que rebasa el ámbito de los que sólo se dedican al comercio de físicos" 322/. El resultado de este cambio de papel es que los que utilizan los mercados de productos básicos para operaciones de cobertura tienen que utilizar métodos más complejos para interpretar los movimientos de los precios y planear sus estrategias. También ha significado que las opciones basadas en futuros de mercancías se han convertido en una herramienta de cobertura cada vez más útil porque cuando se utilizan opciones el riesgo de que haya que pagar un margen de variación en la contratación de futuros es sustituido por un desembolso financiero conocido.

935. A pesar de los esfuerzos conjugados que han hecho las bolsas de mercancías y las autoridades de los países desarrollados para animar a los exportadores de los países en desarrollo a que utilicen más los futuros y las opciones como medio de proteger los precios de sus exportaciones de productos básicos, esta actividad ha crecido muy poco. Las razones son el conocimiento insuficiente de las complejidades de las bolsas de mercancías; las dificultades de conseguir divisas para operaciones de cobertura; la necesidad de estar en contacto constante con los mercados; y el uso de contratos tipo que no corresponden forzosamente a la calidad del producto básico exportado. Otros obstáculos son la naturaleza especulativa de los mercados de futuros y las dificultades y el costo elevado que supone el operar en estos mercados desde el punto de vista de los pequeños productores y de las transacciones de exportación de poco valor. Muchos exportadores, a la vez que pretenden asegurarse un precio mínimo de esos contratos, también quieren beneficiarse de las posibles subidas del precio, y por esto se resisten a utilizar futuros que no les dan esta posibilidad. Ante esta situación varias sociedades de comercio exterior vienen ofreciendo, para animar el comercio, opciones extrabursátiles con precios mínimos y participación de los exportadores en las subidas de precios, y ellos mismos se cubren contratando futuros; esa práctica es bastante corriente en el comercio del cacao y el café.

936. Otra novedad de los últimos años, fruto principalmente de la situación de la deuda exterior en la mayoría de los países en desarrollo y la brutal caída de la inversión privada en ellos, especialmente la inversión de los intermediarios financieros y los bancos, es la presencia cada vez mayor de las instituciones financieras privadas en los mercados de productos básicos. Para reducir los riesgos derivados de préstamos viejos o nuevos, esas instituciones intervienen cada vez más en transacciones de comercio exterior emitiendo instrumentos extrabursátiles, por ejemplo permutas financieras, contra cuyos riesgos se protegen con la contratación de futuros. La causa en parte del alargamiento de los plazos de los contratos de futuros en muchas bolsas de mercancías es atender la necesidad de cobertura del mercado de permutas financieras.

937. En el decenio de 1980 ha habido muchas iniciativas para lanzar al mercado nuevos mercados de futuros para calidades diferentes de productos básicos que ya contaban con ese tipo de contratos o para productos básicos nuevos. Muchos de esos nuevos contratos 323/ no han despertado suficiente interés entre los que intervienen en el comercio de físicos para que llegaran a ser viables, mientras que otros han tenido cada vez más aceptación 324/. En otros casos, la rivalidad de contratos entre las bolsas 325/ ha reducido la

liquidez y llevado a considerar la posibilidad de fusionar los contratos o eliminar uno de ellos. En los países en desarrollo las bolsas de mercancías y los contratos de futuros, con la excepción de las bolsas que son en realidad mercados terminales o a plazo, no han tenido un funcionamiento satisfactorio, sobre todo a causa de problemas de reglamentación y de liquidez. Sin un apoyo sólido del comercio de físicos, los mercados de futuros corren el riesgo de convertirse en una anomalía o en una herramienta de inversión puramente especulativa, desvinculada totalmente del comportamiento de los precios en los mercados de físicos.

D. Problemas para el decenio de 1990

938. Todos los factores tratados en la sección anterior seguirán influyendo en los mercados de productos básicos durante el decenio en curso. Algunos de ellos se intensificarán como resultado de los acontecimientos que se produjeron en los últimos años del decenio de 1980, cuyos efectos se harán sentir de forma más directa en el de 1990. Los cinco factores siguientes influirán especialmente en la dirección del comercio de productos básicos, así como en su volumen y su composición: los cambios que se están produciendo en los países de Europa central y oriental y en la URSS; la formación y ampliación por los países desarrollados de mercados comunes regionales; las crecientes posibilidades de crecimiento del comercio Sur-Sur; los cambios demográficos en los mercados de exportación tradicionales y sus efectos en la producción y el comercio de productos básicos; y la creciente preocupación por las cuestiones ambientales y su impacto en la producción y el comercio de productos básicos.

1. Los cambios que se están produciendo en los países de Europa central y oriental y en la URSS

939. Los cambios políticos y económicos que se están produciendo en esos países tienen repercusiones sobre el comercio de productos básicos entre ellos, así como sobre su comercio de productos básicos con el resto del mundo. Los acontecimientos recientes apuntan a una situación bastante sombría de aguda disminución de las importaciones, por lo menos a corto plazo. Debido a una aguda contracción de la actividad industrial y a una grave escasez de divisas, sobre todo en el caso de la URSS, en el primer trimestre de 1991 las importaciones de mercancías disminuyeron en forma espectacular en comparación con el primero de 1990. Se estima que las importaciones procedentes de los países en desarrollo han disminuido aproximadamente un 50%. Parece probable que esas tendencias persistan durante el período de transición, pese a los actuales niveles bajos de consumo por habitante, en especial en el caso de las bebidas y frutos tropicales, que en 1989 representaban el 15% del nivel registrado en los países de la OCDE en el caso del café, el 47% en el del cacao ^{326/} y el 6% en el del banano. En cambio, debido a la baja de la demanda interna, se ha producido un aumento de las exportaciones, sobre todo de minerales y metales de la URSS, lo que ha tendido a deprimir aún más los precios de los metales.

940. Los cambios que se están produciendo tienen importantes repercusiones para algunos países en desarrollo que formaban parte del CAEM (Cuba, Mongolia y Viet Nam) y que durante el decenio de 1980 vendían una elevada proporción de sus exportaciones de productos básicos en los mercados de Europa oriental.

Sirva de ejemplo de esos efectos la aguda disminución de las exportaciones de azúcar de Cuba, que bajaron abruptamente de 3,7 millones de toneladas en el período noviembre 1988/abril 1989 a 2,9 millones de toneladas en el período equivalente de 1990/1991.

941. De medio a largo plazo, la reanudación del crecimiento económico en los países de Europa oriental y central y en la URSS, junto con la liberalización del comercio y la convertibilidad monetaria, deberían propiciar un aumento del comercio con el resto del mundo que podría muy bien ser superior al crecimiento de la economía de esos países. Los que más posibilidades tendrían de beneficiarse serían los productos básicos con una elasticidad-renta de la demanda relativamente alta en la región, como los productos tropicales. En el caso de las materias primas agrícolas, los niveles relativamente bajos de consumo de algunos productos indican que es posible que se produzcan grandes aumentos de la demanda a más largo plazo. Por ejemplo, el consumo por habitante de caucho natural sólo representa aproximadamente un tercio del de los países de la OCDE, fundamentalmente a causa de la baja tasa de propiedad de automóviles. En el caso del algodón, la reducción de las exportaciones de la URSS a los países de Europa central y oriental que se espera se registre podría crear oportunidades para que aumenten las exportaciones de algodón de los países en desarrollo, sobre todo si los países de Europa central y oriental adquieren una ventaja competitiva en las manufacturas textiles y si se eliminan las barreras a la importación aplicadas en Europa occidental. En cambio, esos países, excepción hecha de la URSS, son básicamente autosuficientes en cereales de zona templada, carne y aceites vegetales y puede que en el decenio de 1990 aumenten su producción y sus exportaciones. La producción de remolacha azucarera también va en aumento, por lo que es probable que las importaciones de azúcar de caña disminuyan aún más. Además, aunque ahora la URSS es un buen importador de cereales, carne y azúcar, es muy posible que su producción de esos productos aumente.

942. En cuanto a los combustibles, los países de Europa central y oriental dependen considerablemente de las exportaciones de gas y petróleo crudo de la URSS. Ahora tienen que pagar estas importaciones en moneda fuerte a precios del mercado mundial. La disminución de la producción de petróleo crudo de la URSS ha obligado a estos países a diversificar sus proveedores. Es probable que el aumento del costo de los combustibles propicie una utilización más eficiente de la energía y el cierre o una gran reducción de la producción de las centrales económicamente no viables y que suponen un derroche de energía. Muchas de esas centrales consumen grandes cantidades de minerales y metales en forma ineficiente y si se cierran se reduciría la demanda de esos productos. Además, en el sector manufacturero, la transición que se prevé de la industria pesada a los bienes de consumo puede provocar una reducción del consumo de algunos minerales y metales. Esto ya está sucediendo, como demuestra la evolución de la industria siderúrgica. Según el Instituto Internacional del Hierro y del Acero, en enero-mayo de 1991, en comparación con el mismo período de 1990, la producción siderúrgica disminuyó considerablemente; esa disminución fue del 6,3% en Checoslovaquia a más del 17% en Hungría.

943. Por último, es importante recordar que entre los países de Europa central y oriental hay vínculos comerciales desde hace mucho tiempo. En especial, el sistema de transporte de productos a granel relativamente eficiente favorecerá a la URSS como proveedor competitivo de materias primas.

2. Los acuerdos regionales de comercio entre países desarrollados

944. Existe el peligro de que en el decenio de 1990 el creciente interés en los acuerdos regionales de comercio acentúe los problemas de acceso con que tropiezan los productos básicos procedentes de los países no miembros. El establecimiento de un mercado único en la Comunidad Económica Europea a partir del 1° de enero de 1993, al estimular el comercio entre los países miembros, influirá en particular en los productos básicos, incluidos los elaborados. Es probable que la ampliación de la Comunidad resultante de la reunificación de Alemania provoque un aumento aún mayor de su producción agrícola, aunque tanto la magnitud de ese aumento como el momento en que se producirá dependerán esencialmente de cómo y cuándo se reorganice la estructura centralmente planificada de la agricultura de Alemania oriental y se resuelvan las cuestiones de la pobreza y la propiedad. Conviene asimismo señalar que en esta región las nuevas inversiones en elaboración de productos básicos, tanto agrícolas como minerales, proceden de los países vecinos, lo que indica el afianzamiento de los vínculos comerciales e industriales dentro de Europa occidental.

945. El inicio en junio de 1990 de las negociaciones entre la Comunidad Europea y los países de la AELC respecto de la creación de un Espacio Económico Europeo y el ofrecimiento de la Comunidad Europea a los países de Europa oriental de firmar con ellos acuerdos de asociación son indicios de la creciente integración de las relaciones comerciales y económicas en Europa en general. Esta evolución queda confirmada aún más por las negociaciones de los países de la AELC con Checoslovaquia, Hungría y Polonia para firmar acuerdos de libre comercio. En todas estas negociaciones uno de los principales problemas, y de los más sensibles, es el del comercio de productos agrícolas, cuya solución puede muy bien provocar el desplazamiento de los suministros importados de terceros países. Si en la creciente integración dentro de Europa se tienen en cuenta los estrechos vínculos comerciales de la Comunidad con Africa conforme al Convenio de Lomé, los acuerdos del Magreb y otros acuerdos, es muy probable que la estructura del comercio de los países en desarrollo de Africa se oriente aún más hacia Europa.

946. El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Canadá podría tener importantes repercusiones para el comercio internacional de productos agrícolas, madereros y pesqueros. Su posible ampliación para que incluya a México podría tener repercusiones aún mayores para el comercio de productos básicos, sobre todo los tropicales, y el azúcar. El lanzamiento de la Iniciativa de las Américas podría atenuar los efectos de este acontecimiento, pero a su vez podría muy bien marginar a otros países en desarrollo por lo que hace a sus perspectivas comerciales.

3. El aumento del potencial del comercio Sur-Sur

947. La aparición y el fortalecimiento de agrupaciones regionales y subregionales de países en desarrollo puede considerarse un complemento de sus relaciones económicas con otros participantes en el comercio. En las tres regiones en desarrollo se está procurando afianzar los vínculos comerciales, entre otras cosas mediante la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), el fortalecimiento del Pacto Andino, la creación de la Comunidad Económica Africana y el afianzamiento de la ANASA y la CARICOM. También se han

negociado varios acuerdos comerciales bilaterales, en particular en América Latina. Debido a todo esto, en el decenio de 1990 debería aumentar el comercio regional de productos básicos Sur-Sur. Además, los factores que se enumeran a continuación indican que hay posibilidades de que aumente sustancialmente el comercio interregional de productos básicos.

948. La elevada tasa de crecimiento de población que se prevé en los países en desarrollo hará que aumente la demanda de alimentos. Una gran parte de la población de la mayoría de los países en desarrollo está en sus años de máxima capacidad reproductiva. En vista de que varios países en desarrollo tienen pocas posibilidades de incrementar su superficie cultivable, la superficie cultivable por habitante disminuirá, con lo que la tasa de autosuficiencia alimentaria de esos países disminuirá en consecuencia. Así pues, al menos una parte de la nueva demanda tendrá que satisfacerse con importaciones de alimentos. Esto crea posibilidades para un gran aumento del comercio de productos alimentarios Sur-Sur. No obstante, es posible que parte de esas posibilidades no se hagan realidad, por falta de poder adquisitivo en los países importadores y por la competencia de los exportadores de los países desarrollados, con su exceso de producción subvencionada y su ayuda alimentaria.

949. También es probable que el avance de la industrialización en Asia, que seguirá provocando un aumento de la demanda de importaciones de materias primas industriales, estimule el comercio interregional Sur-Sur. Esto creará oportunidades de exportación para otros países en desarrollo, sobre todo en forma de acuerdos contractuales a largo plazo de abastecimiento de minerales y metales, como el mineral de hierro y el cobre.

950. Sin embargo, la expansión del comercio de productos básicos Sur-Sur dependerá considerablemente de que los países en desarrollo consigan ofrecer condiciones competitivas. También dependerá de que mejoren los transportes y las comunicaciones y de que se reduzcan las incertidumbres en cuanto a la entrega, que actualmente constituyen una barrera que inhibe las corrientes comerciales Sur-Sur.

4. Los cambios demográficos en los mercados de importación tradicionales y sus repercusiones en la producción y el comercio de productos básicos

951. El bajo crecimiento e incluso el estancamiento de la población, así como una estructura de población en envejecimiento seguirán siendo características de los países desarrollados. No cabe duda de que esto influirá en la demanda de productos básicos de esos países en el decenio de 1990.

952. La disminución de la parte de la población de un país de 15 años de edad o menos influirá en el consumo de alimentos. Esta proporción, por ejemplo, disminuyó del 28% en 1970 al 21% en 1990 en los Estados Unidos y del 25 al 20% en Europa en el mismo período. El consumo de alimentos por habitante disminuirá inevitablemente al disminuir esa proporción. En cambio, puede muy bien que el consumo de café aumente, en vista de la correlación entre el consumo de café y la población de 20 a 60 años de edad. El interés en una alimentación sana, que es probable que favorezca un aumento del consumo de frutas, legumbres y hortalizas, también tendrá repercusiones más pronunciadas.

953. Asimismo, el aumento de la proporción de personas de 20 a 40 años de edad durante el decenio de 1990 tendrá efectos favorables sobre la demanda de bienes de consumo duraderos y vivienda; como resultado, es probable que aumente la demanda de minerales y metales.

954. La combinación de niveles de vida aún más altos en los países desarrollados, como resultado de las bajas tasas de natalidad, y la posibilidad de niveles de vida aún más bajos en los países en desarrollo con una población en rápido crecimiento, provocará inevitablemente un aumento de las presiones a la migración del Sur al Norte durante el decenio de 1990. Una forma de hacer frente a ese problema consistiría en reubicar las industrias en el Sur, lo que a su vez podría estimular el comercio de productos básicos elaborados con el Norte.

5. El creciente interés en las cuestiones ambientales y sus repercusiones en la producción y el comercio de productos básicos

955. Al iniciarse el decenio de 1990, se apreciaba un interés mundial en el agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático y la extinción de recursos genéticos y de otros recursos naturales únicos. Es indudable que el interés nacional e internacional en estas cuestiones repercutirá en la producción, la elaboración y el comercio de productos básicos. La producción y la elaboración de productos básicos son elementos clave en la contaminación ambiental y en la conservación del medio ambiente. La elaboración de productos básicos es un importante factor de contaminación, pero la reducción de los niveles de contaminación también influye en los productos básicos. Sirvan de ejemplo los programas de repoblación forestal o la incorporación de determinados productos básicos, como los minerales de platino, manganeso y paladio, en los instrumentos de lucha contra la contaminación. El creciente interés en el medio ambiente también influye en la demanda de productos naturales biodegradables y de productos orgánicamente producidos.

956. Es posible que haya cambios en la agricultura como consecuencia de las restricciones que los países desarrollados imponen a la utilización de fertilizantes y plaguicidas químicos, lo que podría provocar una reducción de las cosechas. En el caso de los países en desarrollo donde los insumos agrícolas se utilizan en forma mucho menos intensiva que en los países desarrollados, recientemente se ha reducido la utilización de fertilizantes y plaguicidas como consecuencia de los bajos precios mundiales de los productos de exportación. En cambio, la creciente utilización de variedades de alto rendimiento y el desarrollo de plantas con una mayor resistencia a las plagas y enfermedades puede contrarrestar con creces esta evolución. Se abriga la esperanza de que gracias a la biotecnología se utilice cada vez más el potencial genético inherente a las plantas y que eso contribuya a encontrar métodos biológicos -y no químicos- y ecológicamente inocuos de luchar contra las plagas y de aumentar el rendimiento.

957. Es probable que el mercado de los materiales reciclados cobre mayor importancia en el decenio de 1990. Por ejemplo, el caucho obtenido de los neumáticos descartados ya se utiliza como combustible industrial y como aditivo en los materiales de asfaltado de carreteras; la industria de las latas de aluminio recicla hasta un 75% del aluminio que consume y la industria de los productos plásticos también ha empezado a reciclar. Estas tendencias influirán cada vez más en la demanda de productos energéticos y no energéticos.

958. A medida que los reglamentos relativos a la contaminación se hacen más estrictos, tanto por lo que se refiere a los niveles como a la eliminación de desechos, podrían surgir nuevas técnicas de producción y se podría proceder al cierre de algunas industrias que contaminan mucho. Esto favorecerá la creación de nuevas instalaciones y podría crear oportunidades comerciales para las industrias del Norte y del Sur; en este último caso, el aumento de las exportaciones del Sur al Norte podría depender no sólo de que esas exportaciones sean competitivas, sino también de que satisfagan controles de contaminación parecidos a los que se aplican en el Norte.

959. El interés en los bosques tropicales influirá en la demanda y en la oferta de maderas tropicales. La demanda también se verá influida por la posible explotación de recursos madereros de otras zonas, como Siberia. La preocupación por el agotamiento de los recursos naturales también repercutirá en el abastecimiento de productos pesqueros y las medidas de conservación de la energía seguirán siendo una característica importante en el decenio de 1990.

E. Problemas en la política internacional de productos básicos

1. La VII UNCTAD y la política internacional de productos básicos

960. En el Acta Final de la Séptima Conferencia se reconoció que la cooperación internacional entre productores y consumidores era necesaria y debía reforzarse a fin de buscar soluciones duraderas que permitieran abordar con eficacia los problemas a corto, medio y largo plazo en el sector de los productos básicos. Con tal fin, la Conferencia reafirmó la validez de su resolución 93 (IV) y pidió que se aplicaran, entre otras, ciertas políticas y medidas acordadas 327/.

961. En ese contexto, la Conferencia acordó que, cuando fuera apropiado y factible, habría que potenciar y reforzar las consultas y la cooperación entre productores y consumidores, o iniciarlas cuando no existieran, y que debían mejorarse la aplicación y el funcionamiento de los convenios de productos básicos existentes. También pidió al Secretario General de la UNCTAD que organizara o reanudara, en función de los resultados de las amplias consultas que se celebrasen con los productores y los consumidores, reuniones especiales de examen y/o reuniones preparatorias sobre los distintos productos básicos que no estaban regulados por un convenio o acuerdo internacional de productos básicos y que estaban incluidos en la lista indicativa de la resolución 93 (IV). La Conferencia subrayó que las ventas de existencias no comerciales no debían trastornar los mercados de productos básicos y debían realizarse en consulta con los productores y, cuando procediera, con las organizaciones de productos básicos. Se pidió encarecidamente que, una vez cumplidas las condiciones para la entrada en vigor del Fondo Común para los Productos Básicos, las partes en el Convenio se esforzaran cuanto antes por poner en funcionamiento el Fondo Común 328/.

962. Respecto de otras políticas y medidas en la esfera de los productos básicos, la Conferencia convino en que era necesario aportar suficientes recursos financieros para ejecutar los programas de diversificación, incluidas las actividades de elaboración, comercialización y distribución. Esa financiación a plazo medio y largo debía complementarse con asistencia

técnica para la ejecución de esos programas, así como para la realización de estudios de viabilidad y el desarrollo de la infraestructura. La Conferencia también acordó que debía prestarse apoyo técnico y financiero para mejorar la competitividad de los productos naturales frente a los productos sintéticos y los sucedáneos. Señaló que la Ronda Uruguay era una importante oportunidad para afianzar el sistema comercial multilateral, detener e invertir las tendencias proteccionistas, eliminar las distorsiones del comercio y con ello contribuir de manera significativa, entre otras cosas, a mejorar el acceso a los mercados 329/.

2. Acontecimientos desde la Séptima Conferencia

963. Después de la Séptima Conferencia se produjeron varios acontecimientos importantes en relación con la aplicación de las decisiones de la Conferencia. Para empezar, en junio de 1989 se produjo la tan esperada entrada en vigor del Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos. La primera reunión anual del Consejo de Gobernadores del Fondo Común fue convocada por el Secretario General de la UNCTAD en julio de 1989. En esa reunión, el Consejo de Gobernadores decidió que la sede del Fondo estuviera en Amsterdam, designó al Director Gerente, eligió a los Directores Ejecutivos y aprobó el reglamento del Consejo de Gobernadores y de la Junta Ejecutiva, así como un reglamento financiero provisional. Más adelante, se celebró otra reunión del Consejo de Gobernadores, seis reuniones de la Junta Ejecutiva y dos reuniones del Comité Consultivo que da asesoramiento sobre el funcionamiento de la Segunda Cuenta. Se espera que el Fondo empiece a conceder préstamos/donaciones con cargo a la Segunda Cuenta en un futuro cercano.

964. En la esfera de los convenios internacionales de productos básicos, el 29 de diciembre de 1988 entró en vigor el Convenio Internacional del Caucho Natural, negociado en 1987 con los auspicios de la UNCTAD. En la actualidad es el único convenio internacional de productos básicos con medidas de estabilización de los precios. En 1989, se renegóció el Convenio Internacional del Yute y los Productos del Yute, que entró en vigor el 12 de abril de 1991. El Convenio Internacional del Cacao se prorrogó por un período de dos años a partir del 1° de octubre de 1990, pero no se renovaron las principales disposiciones económicas de ese Convenio. Asimismo, se prorrogó el Convenio Internacional del Café por un período de dos años a partir de la misma fecha, pero sus disposiciones económicas quedaron suspendidas para todo el período de la prórroga. El Convenio Internacional del Azúcar, el Convenio Internacional del Trigo, el Convenio Internacional del Aceite de Oliva y el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 1992, el 30 de junio de 1993, el 31 de diciembre de 1993 y el 31 de marzo de 1994, respectivamente.

965. En mayo de 1990, el Secretario General de la UNCTAD, de conformidad con el apartado b) del párrafo 19 del Mandato del Grupo Internacional de Estudio sobre el Níquel negociado en 1985 bajo los auspicios de la UNCTAD, convocó una reunión en la que los 12 Estados que habían notificado su aceptación de ese Mandato decidieron poner en vigor entre ellos el Mandato. Más adelante, en junio de ese año, se celebró la reunión inaugural del Grupo Internacional de Estudio sobre el Níquel. Además, en febrero y abril de 1989 se negociaron bajo los auspicios de la UNCTAD los mandatos para el establecimiento de grupos internacionales de estudios sobre el cobre y el estaño, respectivamente.

La condición para la que entre en vigor provisionalmente el mandato del grupo de estudio sobre el cobre es que los países que lo han aceptado representen por lo menos el 60% del comercio de cobre; para la entrada en vigor definitiva se requerirá el 80% del comercio; hasta la fecha, esos países sólo representan el 29,01% del comercio. En el caso del estaño, la condición para la entrada en vigor es que los países que lo han aceptado representen al menos el 70% del comercio de estaño, pero hasta la fecha sólo les corresponde el 28,13%. En vista de ello, no se ha podido establecer ninguno de los dos grupos de estudio.

966. La Junta de Comercio y Desarrollo, en su decisión 328 (XXXVII) decidió que "se mantengan los trabajos de la UNCTAD sobre el mineral de hierro y se convoquen regularmente reuniones intergubernamentales de expertos, con la participación de asesores de la industria, para intercambiar opiniones sobre la situación del mineral de hierro y estudiar y mejorar las estadísticas relativas al mineral de hierro". Además, como resultado de las amplias consultas sobre distintos productos celebradas atendiendo a la ya mencionada solicitud formulada por la Séptima Conferencia, en su Acta Final, en mayo de 1991 se celebró una reunión especial sobre la bauxita y se ha pedido que se celebre, otra tan pronto como sea posible después de la VIII UNCTAD; en esa reunión, entre otras cosas, se discutirá y examinará la necesidad y el nivel de apoyo para un órgano de productores y consumidores de bauxita, alúmina y aluminio. El proceso de amplias consultas entre productores y consumidores de distintos productos básicos no desembocó en ninguna otra reunión especial de estudio ni reunión preparatoria. Teniendo esto en cuenta, en su conclusión convenida 26 (XIV), la Comisión de Productos Básicos decidió que "el proceso de consultas sólo proseguirá en los casos en que los progresos realizados hayan demostrado que es apropiado" 330/.

967. En el GATT hay otros dos órganos de productos básicos establecidos a raíz de la Ronda de Tokio, a saber, el Consejo Internacional de la Carne y el Consejo Internacional de Productos Lácteos que se ocupa de algunos productos de leche en polvo y de grasas lácteas, entre otras la manteca y algunos quesos. Además, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) convoca a grupos y reuniones intergubernamentales respecto de varios productos agrícolas, a saber, el banano, los frutos cítricos, los cereales, el yute, las fibras duras, el kenaf y fibras afines, las semillas oleaginosas, los aceites y grasas, el arroz, el té, el vino y los productos vinícolas, así como productos pesqueros y forestales. En cuanto a los minerales y metales, la UNCTAD cuenta con un Comité del Volframio y un Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc que se creó con los auspicios de las Naciones Unidas. Al margen de las Naciones Unidas, se han creado órganos autónomos sobre el caucho y el algodón.

3. La situación actual de la cooperación entre productores y consumidores

968. La incapacidad de la comunidad internacional para desarrollar y aplicar una política internacional de productos básicos convenida y coherente se observa con toda claridad en dos características de la situación actual de los productos básicos. La primera reside en las grandes divergencias en la posición adoptada por los países en las negociaciones de la Ronda Uruguay respecto de la agricultura, los productos tropicales y los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales. Incluso si esas posiciones llegaran

a conciliarse, no se produciría una liberalización completa del comercio de esos productos; en cambio, puede que varíen el alcance y la forma de intervención de los gobiernos. En consecuencia, los problemas fundamentales de exceso de oferta, existencias acumuladas, restricciones del acceso a los mercados, impuestos al consumo y subvenciones, con que se enfrentan la mayoría de los productos básicos, persistirán. La segunda característica es la debilitación de la cooperación entre productores y consumidores y entre productores. Debido a la depresión de los precios de los productos básicos, ha mermado el interés en las medidas de estabilización de los precios en el marco de los convenios de productos básicos. En vista de la abundancia de suministros, los consumidores están poco interesados en la seguridad de los suministros y a los productores les preocupa más competir por obtener cuotas del mercado que mantener el bajo nivel de precios. Además, en el caso de varios convenios de productos básicos, hay importantes productores o consumidores que no son miembros. Por ejemplo, Indonesia, Malasia, y los Estados Unidos no son miembros del Convenio Internacional del Cacao y los países de Europa central y oriental y la URSS no son miembros del Convenio Internacional del Café. Por otra parte, muchas organizaciones de productos básicos tienen dificultades financieras como resultado de los retrasos en el pago de las cuotas de los miembros y algunos países se han retirado de los convenios a causa de sus problemas financieros.

969. Se han tomado disposiciones para negociar nuevos convenios sobre el cacao y el azúcar y es probable que en un futuro cercano se trate de negociar nuevos convenios del café, las maderas tropicales, el caucho natural y el trigo. Es evidente que esos procesos de renegociación se verían considerablemente facilitados si hubiera una política internacional de productos básicos convenida y coherente que tuviera en cuenta toda la gama de problemas con que se enfrentan los productos básicos.

970. La razón fundamental para cualquier tipo de órgano de productos básicos es mejorar las condiciones de la oferta y la demanda. El primer paso consiste en que los productores y consumidores intercambien información acerca de las perspectivas actuales y futuras de ese producto concreto. Si por un motivo u otro, no se dispone de información sobre la oferta o la demanda, entre otros las alegaciones de confidencialidad, los diagnósticos de los problemas y de las medidas que hay que tomar para corregirlos serán deficientes. Por ejemplo, si no se da información completa sobre las existencias o las reexportaciones, entonces, ineludiblemente, la ecuación oferta/demanda será errónea. El reconocimiento de este problema es lo que impulsa a la comunidad internacional a pedir frecuentemente que se mejore la transparencia del mercado.

4. La optimización de la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo, inclusive mediante la diversificación

971. En vista de la función que desempeña el sector de los productos básicos en la economía interna de la mayoría de los países en desarrollo, es indispensable gestionar en forma eficiente la dependencia de un país respecto de los productos básicos, sobre todo para que el país pueda hacer frente a los choques externos. Siendo así, los gobiernos han desarrollado o deben desarrollar y aplicar amplias políticas de productos básicos en un marco macroeconómico apropiado. Esas políticas deben incluir suficientes incentivos

para alentar la empresa privada, la creación y el mantenimiento de una infraestructura específica, el suministro de servicios de apoyo y capacitación, el apoyo a las disposiciones de investigación en materia de productos básicos y la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales.

972. También hay que tratar de fortalecer los vínculos entre el sector de los productos básicos y el resto de la economía interna, a fin de optimizar la contribución del sector al desarrollo económico general. La diversificación del sector de los productos básicos es un elemento decisivo en esos esfuerzos y tiene a su vez el efecto de estimular el cambio estructural en toda la economía. Eso es especialmente importante en el caso de las pequeñas explotaciones agrícolas, en el de la transformación de productos agrícolas con suministro de material y otros insumos locales y en la esfera de las reparaciones y el mantenimiento. Asimismo, la creciente participación local en la comercialización nacional, regional e internacional estimula el sector de los servicios en esferas como el transporte, las comunicaciones, los seguros y las finanzas.

973. Así pues, además de las medidas para mejorar la competitividad de las exportaciones tradicionales de productos básicos, es preciso que en las políticas nacionales relativas a este sector se incluyan medidas específicas para fomentar la diversificación horizontal y vertical de los productos básicos. Las decisiones sobre la diversificación, por su misma naturaleza, varían de un país a otro y deben adaptarse a las ventajas comparativas dinámicas a largo plazo, que tiene un país por su base de recursos naturales, sus recursos humanos y su estructura económica. Los ajustes macroeconómicos son imprescindibles, pero no bastan para que se produzca la diversificación; también se necesitan intervenciones específicas de la administración para sostener el sector. Los sectores de exportación existentes, si son viables, deben fortalecerse y desarrollarse más; el propósito de la diversificación no es ser sustituto de las actividades tradicionales, sino estimular otras. Además, la experiencia ha demostrado que aunque la mayoría de las actividades de exportación nuevas empezaron en el mercado interno, a la larga proteger a los sectores internos de la competencia externa no es una opción sostenible.

974. Una delimitación de las respectivas funciones de la administración y del sector privado ayudaría a optimizar la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo. En términos generales, la administración debería concentrarse en crear un entorno favorable, gracias al cual el sector privado (interno y extranjero) pueda lograr una cierta competitividad en el país y en los mercados mundiales. Sin embargo, en algunos casos, puede ser necesario o conveniente que la administración participe directamente en la producción y comercialización de los productos básicos. La administración debería mantener un diálogo constante con el sector privado.

975. En el Acta Final de la Séptima Conferencia, se dieron nuevas orientaciones respecto de la labor confiada al Grupo de Trabajo sobre diversificación, elaboración, comercialización y distribución de los productos básicos, incluido el transporte. Al analizar los obstáculos con que tropieza la diversificación, se reconoció que el nivel de desarrollo de la infraestructura (es decir, los sistemas de transporte, las instalaciones portuarias, los sistemas de almacenamiento, electricidad, riego y

comunicaciones) influyen en la diversificación, y que la insuficiencia de estos servicios ha obstaculizado estos esfuerzos 331/. El Banco Mundial y los organismos bilaterales de ayuda, que han sido las principales fuentes de financiación exterior de la infraestructura, en forma de préstamos o donaciones a largo plazo y de bajo interés, deberían redoblar sus esfuerzos en esta esfera. Asimismo, la falta de personal bien calificado influye en la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades existentes y potenciales de diversificación, elaboración, comercialización y distribución, y de ahí que sea imprescindible que la comunidad internacional tome medidas para proporcionar la asistencia técnica necesaria. No obstante, con frecuencia el problema no reside tanto en la falta de asistencia como en la falta de cooperación, que a menudo hace que resulte difícil determinar las fuentes de asistencia más apropiadas.

976. La comunidad internacional ha reconocido que la diversificación debe reflejar los factores y condiciones internas del país, pero esto no garantiza forzosamente su viabilidad, a menos que se den también ciertas condiciones externas. Pese a los compromisos de los gobiernos de reducir las barreras comerciales y crear sistemas preferenciales para facilitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, persisten obstáculos en forma de barreras arancelarias y no arancelarias que limitan las exportaciones de productos básicos primarios y elaborados de los países en desarrollo. *Las prácticas comerciales restrictivas tienen efectos negativos parecidos a los de las barreras oficiales al comercio.* Tal como se señaló en una reciente resolución de la Asamblea General, la comunidad internacional ha instado a todas las partes interesadas "a que se esfuercen por lograr un resultado equilibrado respecto de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay, a fin de que el éxito final de las negociaciones traiga consigo una mayor expansión y liberalización del comercio de productos básicos, teniendo en cuenta el trato especial y diferencial para los países en desarrollo, así como todos los demás principios contenidos en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay" 332/.

977. La disponibilidad de información adecuada es condición básica para el desarrollo del sector de los productos básicos. La comunidad internacional ha reconocido que a menudo la información existente es incompleta para hacer decisiones de inversión, producción y comercialización y que es preciso aumentar la cooperación internacional para mejorar las corrientes de información mediante una mayor participación del sector público y de la industria, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, en los órganos de productores y consumidores como medio de intercambiar información y opiniones sobre las inversiones, las perspectivas y los mercados de los distintos productos básicos. Además, el Grupo de Trabajo invitó a los donantes bilaterales y al PNUD y a otras organizaciones competentes de las Naciones Unidas a que siguieran proporcionando ayuda financiera para mejorar las corrientes de información, coordinar los sistemas de información y proporcionar asistencia a los países en desarrollo mediante actividades de formación profesional y de preparación de herramientas de análisis, con objeto de que pudieran utilizar mejor la información existente. Pidió a la secretaría de la UNCTAD que, con los recursos disponibles y teniendo en cuenta la función de coordinación que desempeñaba la Comisión de Productos Básicos, prestara asistencia técnica a los países en desarrollo para ayudarlos a recoger, tratar y difundir información y utilizarla al máximo; analizara y

difundiera la información sobre las estructuras de la industria y el mercado de los distintos productos básicos; preparara un inventario de los criterios para la evaluación de los proyectos de diversificación; y siguiera preparando un sistema de información y análisis de los productos básicos mediante microordenadores (MICAS) ya iniciado por la secretaría de la UNCTAD.

978. La adopción de políticas adecuadas de comercialización de las exportaciones es parte indispensable de todo programa de diversificación orientado a la exportación. La exportación de productos básicos supone utilizar los sistemas y prácticas de comercialización internacionales y actuar en función de ellos. Esos sistemas y prácticas varían entre productos básicos y según la etapa de elaboración de un producto, así como entre mercados. El sector privado suele ser el que se encarga de las exportaciones, pero la política de la administración influye considerablemente en los sistemas y las prácticas que se utilizan. La combinación de reforma de la política macroeconómica, desregulación y privatización, con escasas perspectivas para las exportaciones tradicionales de productos básicos, y los esfuerzos por diversificar la base de exportaciones ha venido a agudizar la necesidad de revisar y formular nuevas políticas y estrategias de comercialización de las exportaciones. No obstante, la mayoría de los países necesitan asistencia en esta tarea, junto con intercambios de la experiencia adquirida con determinadas políticas y estrategias de comercialización y la acumulación de material de información y capacitación.

5. Financiación de los productos básicos

979. En el Acta Final de la Séptima Conferencia, los gobiernos convinieron en que era necesario aportar suficientes recursos financieros para ejecutar los programas de diversificación, incluidas las actividades de elaboración, comercialización y distribución, y pidieron un aumento suficiente de los recursos oficiales bilaterales y multilaterales, así como de los recursos privados, inclusive las inversiones privadas, para financiar proyectos y programas apropiados de diversificación, posiblemente mediante mecanismos previstos especialmente al efecto. El Grupo de Trabajo reconoció que las actividades nacionales de diversificación que llevaban a cabo los países en desarrollo sólo podían dar resultados después de un cierto período y exigían recursos considerables para inversiones, en particular la aportación de financiación a medio y largo plazo por fuentes multilaterales y privadas. También reconoció que la escasez crónica de recursos financieros internos, unida a la disminución de las corrientes de capital privado extranjero y a su concentración en unos pocos países y sectores, así como la proporción relativamente pequeña de la financiación oficial para el desarrollo que se destinaba a actividades de diversificación de las exportaciones de productos básicos, ponían a muchos países en desarrollo, sobre todo a los de renta baja y con fuerte dependencia de las exportaciones de productos básicos, en una situación desventajosa para intentar diversificar su producción y sus exportaciones de esos productos.

980. No sólo se necesita financiación para la inversión en servicios de infraestructura y producción, sino para todos los costos, desde el paso inicial de determinar un proyecto hasta la etapa de la producción. Así pues, se necesita asistencia financiera previa a la inversión para formular programas y proyectos de diversificación, sobre todo los que pueden ser

interesantes para los inversionistas extranjeros. El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo han sido las principales fuentes de financiación internacional de los proyectos de productos básicos de los países en desarrollo. La asistencia financiera del Banco Mundial se ha dirigido fundamentalmente a los productos alimentarios y a los cultivos de exportación tradicionales, pero casi no ha concedido préstamos para proyectos en el sector de los minerales. El Grupo de Trabajo convino en que debía animarse a las instituciones financieras multilaterales a que dieran la debida importancia a la diversificación en sus programas generales de ayuda financiera y a que coordinaran sus actividades en esta esfera.

981. Por lo que hace a la asistencia para movilizar la inversión privada, la Corporación Financiera Internacional y los bancos regionales de desarrollo han sido las principales instituciones internacionales que han sido fuente de financiación del sector privado de los países en desarrollo. En 1989, el Banco Interamericano de Desarrollo creó la Corporación Interamericana de Inversiones y el Banco Asiático de Desarrollo la Corporación Asiática Financiera y de Inversiones. Estas dos corporaciones funcionan en forma parecida a los bancos privados de inversiones. Recientemente el Banco Africano de Desarrollo ha asignado 200 millones de dólares al desarrollo de su programa de préstamos al sector privado. Además, estos bancos regionales han aumentado los préstamos al sector privado por intermedio de las instituciones nacionales de financiación del desarrollo.

982. La comunidad internacional ha reconocido que la asistencia financiera internacional es indispensable para ayudar a los países en desarrollo a amortiguar el impacto de los déficit de sus ingresos de exportación de productos básicos sobre su desarrollo económico y social. Tal como se indica en el capítulo I, los déficit de los ingresos de exportación de productos básicos ya no se pueden considerar como un problema de balanza de pagos temporal y que se resolverá por sí solo a nivel de cada país. El problema con que se enfrentan ahora los países que dependen mucho de los productos básicos es cómo hacer frente a la contracción de los ingresos de exportación. La financiación compensatoria tradicional no puede encarar o resolver este problema, como se aprecia en la estructura de giros del FMI. Entre 1980 y 1989 los giros efectuados por los países en desarrollo contra los servicios de financiamiento compensatorio del FMI ascendieron en total a 10.500 millones de DEG. Los principales beneficiarios fueron los mayores exportadores de productos básicos, correspondiendo a la Argentina y el Brasil el 27% del total. En ese mismo periodo, los países menos adelantados recibieron el 7,5%. Desde 1983 el número de giros se ha reducido espectacularmente, de más del 20% a menos del 10% al año. Por ejemplo, en 1990 sólo se efectuaron dos giros (Papua Nueva Guinea y Côte d'Ivoire). Como resultado de eso, hubo varios años en que los reembolsos fueron superiores a los nuevos giros. Para hacer frente a las perturbaciones del mercado petrolero de 1990/91, se agregó temporalmente al servicio compensatorio una ventanilla de financiación de las importaciones de petróleo, que funcionaba en forma parecida a la de importación de cereales. Durante el primer semestre de 1991, nueve países de renta media utilizaron la ventanilla compensatoria del Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI, fundamentalmente para déficit de ingresos de exportación y aumentos excesivos de la factura de importaciones de petróleo. La mitad de los 2.000 millones de giros de DEG correspondió a cinco países de Europa central y oriental.

983. El sistema STABEX ACP-CEE del Convenio de Lomé no es un servicio de financiación compensatoria en el sentido del FMI. Proporciona fondos para los sectores agrícolas que experimentan una pérdida de ingresos de exportación. Si procede, se pueden proporcionar fondos para pasar a otras actividades agrícolas o para elaborar productos agrícolas. En el período quinquenal 1986-1990 sus recursos ascendían a 925 millones de ecus (815 millones de DEG) y en el Cuarto Convenio de Lomé se aumentaron a 1.500 millones de ecus (1.400 millones de DEG) para el período 1991-1995. En el período 1980-1989 las transferencias totales como parte del sistema STABEX ascendieron a 1.800 millones de DEG y durante tres años consecutivos, a mediados del decenio de 1980, el sistema agotó sus recursos. Para déficit registrados en 1989, 19 países recibieron 31 transferencias por un total de 181 millones de DEG. Conforme al Cuarto Convenio de Lomé, todas las transferencias efectuadas por STABEX serán donaciones. En total los déficit correspondientes a 1990 que satisfacían los requisitos para recibir financiación compensatoria ascendieron a unos 1.200 millones de ecus (1.100 millones de DEG), de los cuales el 86% correspondieron al cacao y el café. Los recursos disponibles ascendían a 386 millones de ecus, es decir el 32% de los déficit. Tras los esfuerzos realizados por encontrar fondos adicionales (100 millones de ecus de SYSMIN arrastrados de Lomé II y Lomé III) la disparidad sigue siendo del orden del 60% de los déficit.

984. El sistema STABEX-LDC-ALA de la CEE (para los países menos adelantados no signatarios del Convenio de Lomé) se creó en 1987. Conforme a este sistema las transferencias deben utilizarse en el sector en que se haya producido la pérdida de ingresos de exportación si las circunstancias que causaron esa pérdida se pueden aliviar o, de lo contrario, en otros sectores que se presten a la diversificación. Entre 1987 y 1991 cuatro países recibieron 19 transferencias por una suma total de 33 millones de ecus. Hasta la fecha todas las transferencias se han utilizado en el sector en que se había registrado el déficit.

985. El sistema SYSMIN de los Convenios de Lomé proporciona asistencia financiera en forma de préstamos de bajo interés a los países cuyo sector minero experimenta dificultades. Los principales objetivos de SYSMIN son salvaguardar la producción de los sectores de producción y exportación minera con medidas destinadas a aliviar los efectos adversos que tiene para su economía la disminución de su producción o de sus exportaciones. Además, tiene por finalidad ayudar a diversificar y ampliar la base del crecimiento económico de los Estados que dependen considerablemente de las exportaciones de un producto minero, en particular ayudándolos a completar los proyectos y programas de desarrollo en curso, si éstos están seriamente amenazados por grandes bajas de los ingresos de exportación obtenidos de ese producto. Conforme al Tercer Convenio de Lomé la cantidad de fondos asignados a SYSMIN ascendía en total a 342,8 millones de DEG, de los cuales 119,6 millones se habían asignado a siete países para investigación y desarrollo, rehabilitación de material y desarrollo de la infraestructura. En el Cuarto Convenio de Lomé se han asignado a SYSMIN para el período 1991-1995 480 millones de ecus (450 millones de DEG).

986. Suiza creó su propio programa compensatorio en 1988 para compensar los déficit de determinados productos exportados a Suiza por los países menos adelantados, con una asignación inicial de 40 millones de francos suizos (19,8 millones de DEG). En septiembre de 1990 esta suma se aumentó

a 90 millones de francos suizos (49 millones de DEG) por un período de cuatro años a partir de 1991. Desde noviembre de 1990, Suiza llegó a acuerdos con cuatro países menos adelantados, tres de ellos en Africa, por un total de 23 millones de francos suizos;

987. Es evidente que la financiación de que han dispuesto los países en desarrollo que experimentan déficit de sus ingresos de exportación de productos básicos no es suficiente. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación Compensatoria llegó a la conclusión de que en general existía una considerable diferencia entre los cálculos del volumen del total de los déficit de los ingresos de exportación de productos básicos que padecían los países en desarrollo y la financiación puesta a disposición por los servicios existentes de financiación compensatoria. Además, convino en que la financiación compensatoria podía estar relacionada con los productos básicos y contribuir a la rehabilitación y diversificación en ese sector 333/.

6. Sostenibilidad del desarrollo

988. A menudo, la degradación del medio ambiente de los países en desarrollo se debe al subdesarrollo y sobre todo a la miseria, mientras que en los países desarrollados obedece al desarrollo ya alcanzado, lo que se refleja en las modalidades de producción y consumo de esos países. Además, con frecuencia los problemas ambientales trascienden de las fronteras nacionales, por lo que la cooperación internacional es especialmente necesaria para encontrarles solución.

989. Las ideas sobre la cuestión del medio ambiente cambiaron significativamente durante el decenio de 1980, pasando de la preocupación inicial acerca de la contaminación industrial a la gestión y utilización de todos los recursos naturales. En la UNCTAD, esto se aprecia en la decisión 384 (XXXVII) de la Junta de Comercio y Desarrollo y en la decisión en que la Comisión de Productos Básicos, en su 14° período de sesiones, celebrado en 1990, pidió que se examinaran los efectos sobre el medio ambiente de la intensidad de la utilización de recursos y de la competitividad y demanda de productos que no perjudican al medio ambiente.

990. Gracias a la cooperación internacional para hacer frente a los problemas del medio ambiente ya se han adoptado varios acuerdos internacionales sobre cuestiones que tienen una influencia directa en el comercio y la utilización de los recursos naturales. Entre éstas figuran la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación.

991. Por lo que hace a productos concretos, el reconocimiento de la relación que hay entre el medio ambiente y la producción y utilización de productos básicos hizo que se incluyeran disposiciones relativas al medio ambiente en el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, 1983 y en el Convenio Internacional del Yute, 1989. Hay otras organizaciones de productos básicos, en particular algunos de los grupos intergubernamentales de la FAO, que

también se están ocupando de las cuestiones ambientales. Uno de los objetivos del Consejo Internacional de los metales y el medio ambiente -organización no gubernamental de la industria minera- es elaborar una serie de directrices ambientales que deberán respetar las compañías mineras.

992. La esencia de la cuestión del medio ambiente es la escala en que se consumen recursos naturales y las enormes cantidades de desechos que se producen. Esto ha provocado los problemas siguientes:

- degradación y toxificación de los suelos y de los sistemas de agua que sustentan la vida;
- contaminación del aire y daños a la capa de ozono que protege la tierra, lo que repercute en el clima mundial; y
- pérdida de especies animales y vegetales únicas.

993. Un importante factor inherente a la degradación del medio ambiente es que con frecuencia el costo y el precio de los productos básicos no refleja plenamente su costo social (incluido el de la degradación del medio ambiente). En algunos casos, se actúa como si algunos recursos naturales, como el agua y el aire, no costaran nada. Como resultado de ello, se dan señales de precios incorrectas a los productores y consumidores. Esto provoca importantes distorsiones de los costos, un exceso de explotación y la mala ordenación de los recursos.

994. Las políticas oficiales influyen considerablemente en todos los aspectos de esas distorsiones y, por ende, en la sostenibilidad del desarrollo. Las decisiones de las autoridades influyen en el ritmo y el nivel de utilización de todos los recursos renovables y no renovables, ya sea mediante la expedición de permisos mineros, las concesiones forestales y pesqueras o las subvenciones para estimular la producción agrícola. Además, las políticas comerciales no sólo influyen en la utilización de esos recursos a nivel nacional, sino también a nivel internacional y, sobre todo, por sus efectos, esas políticas repercuten en las políticas internas y comerciales de otros países. En ese contexto, los países han recurrido a las reglamentaciones ambientales para impedir importaciones y se ha amenazado con aplicar sanciones comerciales.

F. Medidas internacionales

1. Cooperación entre productores y consumidores

995. La cooperación entre productores y consumidores puede abarcar varias esferas que influyen directa o indirectamente en la consecución de condiciones estables y más previsibles en el comercio de productos básicos. Esa cooperación se puede desarrollar en reuniones especiales o periódicas respecto de distintos productos básicos.

a) Esferas operacionales para la cooperación entre productores y consumidores

996. Un diálogo mejor entre productores y consumidores debe tener en cuenta los cambios estructurales que influyen en los mercados mundiales de productos básicos y la creciente competencia que hay en esos mercados entre los productores nuevos y los establecidos y entre los productos nuevos y los tradicionales, y también que hasta ahora con la cooperación entre productores y consumidores no se ha conseguido regular bien los mercados internacionales de productos básicos. Los esfuerzos por lograr y mantener un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda deben seguir siendo uno de los principales elementos de la cooperación entre productores y consumidores. Las medidas que es preciso adoptar deben atacar de raíz los problemas. Deberán incluir actividades de investigación y desarrollo para reducir el costo de producción y determinar nuevos usos finales, actividades de promoción de mercados para aumentar la demanda y mejoras de la elaboración, el almacenamiento, el transporte y la manipulación, el control de calidad, la clasificación, el embalaje y la comercialización de los productos básicos. No es posible hacer una lista exhaustiva de las esferas que se prestan a la cooperación entre productores y consumidores, pues es evidente que esas esferas varían de un producto a otro. Además de las cuestiones ambientales, respecto de las cuales se hacen sugerencias al final de este capítulo, merecen especial atención las esferas siguientes:

- i) Gestión y racionalización de la oferta;
 - ii) Mejora de la transparencia del mercado;
 - iii) Investigación y desarrollo;
 - iv) Fomento de la elaboración a nivel local;
 - v) Promoción de mercados;
 - vi) Mejoras y utilización racional de los sistemas y las prácticas de comercialización;
- i) Gestión y racionalización de la oferta

997. En situaciones en que la acumulación de grandes existencias deprime los precios de un determinado producto y amenaza con provocar una excesiva inestabilidad del mercado y de los precios a largo plazo, los productores y consumidores deben hacer un esfuerzo conjunto por restablecer la normalidad en ese mercado. Esto es especialmente necesario cuando la política de los países consumidores con respecto a las existencias no comerciales de su administración cambia fundamentalmente, previéndose ventas masivas de las existencias de un determinado producto. También hace falta en una situación de liquidación de una reserva "de estabilización" creada como parte de un convenio internacional de productos básicos. Las consultas entre productores y consumidores que permiten adoptar medidas armonizadas para reducir las existencias acumuladas interesan a ambas partes.

998. Las políticas de gestión de la oferta coordinadas a nivel internacional, en el marco de un convenio internacional de productos básicos oficial cuando ello es factible y conveniente o mediante consultas y disposiciones oficiosas, servirían para evitar la constitución de existencias excesivas. En vista de la experiencia, esas políticas deberían centrarse en las medidas relativas a la inversión y a la producción y exportación. A este respecto es preciso efectuar un examen detallado de las repercusiones a mediano y largo plazo de las existencias reguladoras internacionales, en particular en los casos en que son el principal instrumento de regulación de la oferta o el único.

999. Esas consultas y medidas concertadas sólo pueden ser fructíferas y eficaces si en ellas participan activamente todos los agentes económicos interesados, entre otros las industrias de los países productores y consumidores, así como los productores y consumidores reales y potenciales. También requieren la colaboración de las instituciones financieras internacionales o regionales que hayan invertido en ese sector de productos básicos concreto.

ii) Mejora de la transparencia del mercado

1000. La mejora de la transparencia del mercado es requisito indispensable para mantener un buen equilibrio entre la oferta y la demanda de determinados productos básicos y para que el mercado funcione eficiente y eficazmente.

1001. Para mejorar la transparencia es preciso establecer sistemas eficientes de reunión y difusión periódica de información amplia, fidedigna y actualizada, respecto de la situación actual y de las perspectivas a corto plazo de la producción, el consumo, el comercio y las existencias, así como de las inversiones nuevas y los cierres de capacidad de producción, y acerca de la evolución del mercado y de las estructuras industriales. Esa información es lo que permite a los participantes en el mercado planificar racionalmente la asignación de sus recursos, evitando así que se produzcan grandes desequilibrios y que se asignen en forma no óptima los escasos recursos de inversión. A este respecto, es preciso aprovechar plenamente las nuevas tecnologías de proceso de datos y de comunicaciones. Hay que aumentar la asistencia técnica y financiera que se presta a los países en desarrollo, en particular para el desarrollo y la utilización del sistema de la UNCTAD de información y análisis de los productos básicos mediante microordenadores a que se ha hecho referencia antes (MICAS).

iii) Investigación y desarrollo

1002. En vista de los costos, en la esfera de la investigación y el desarrollo la cooperación entre productores y consumidores es esencial. De este modo los países productores podrían aprovechar la riqueza de investigaciones y experiencias de que se dispone en los países consumidores y podrían utilizar los servicios de los diversos institutos y centros de investigación de esos países. Se facilitaría la coordinación entre las instituciones de investigación; los países productores podrían orientar debidamente sus actividades de investigación para adaptar la calidad y especificación de sus productos a la evolución de los gustos y a los requisitos técnicos de los consumidores y podrían encontrar nuevos usos finales con buenas perspectivas de mercado para sus productos. Por último, se

facilitaría la concepción de programas y proyectos internacionales de investigación y desarrollo que merezcan el apoyo de productores y consumidores, con miras a obtener la financiación necesaria para ellos, de fuentes bilaterales o multilaterales.

iv) Fomento de la elaboración a nivel local

1003. Para elaborar los productos básicos antes de la exportación suele ser necesario combinar calidades que no se producen localmente o utilizar materiales complementarios que hay que importar. Las condiciones desfavorables en que los países en desarrollo suelen comprar tecnología y otros materiales que necesitan, así como los obstáculos a su acceso a los mercados de los países consumidores, en particular la escalada de las barreras arancelarias y de otras barreras según el grado de elaboración, a veces anulan las ventajas que supone disponer de un producto básico y de costos de mano de obra bajos. Las empresas conjuntas en los países exportadores o importadores pueden ofrecer buenas posibilidades de superar esos obstáculos, en particular como forma de abrir nuevos mercados.

v) Promoción de mercados

1004. Las medidas destinadas a abrir nuevos mercados y ampliar el consumo de productos básicos, incluso elaborados y semielaborados, ya sea para usos tradicionales o para usos nuevos, son siempre una forma más conveniente de lograr un mejor equilibrio del mercado que los recortes de producción o la retención de existencias. El fortalecimiento de la cooperación entre los países productores, interesados en ampliar sus salidas de exportación, y los países consumidores, donde se hace efectiva la promoción, puede mejorar significativamente la eficacia de las campañas de promoción de mercados y facilitar la elaboración de proyectos conjuntos que podrían captar financiación de fuentes bilaterales y multilaterales.

vi) Mejoras y utilización racional de los sistemas y las prácticas de comercialización

1005. Un mejor diálogo entre productores y consumidores para revisar los sistemas de comercialización de un producto básico concreto, en particular los instrumentos de gestión de los riesgos, contribuiría a mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos. Esa revisión debería abarcar también los problemas de los sistemas regulatorios que afectan el comercio físico y de futuros y los cambios de las estructuras de comercialización por lo que se refiere a los principales actores involucrados. La cooperación también debería abarcar actividades de formación en las esferas relacionadas con la comercialización, especialmente para los importadores y exportadores de los países en desarrollo, así como intercambios de la experiencia adquirida en la utilización de diversas prácticas, como las opciones, las permutas y el comercio de compensación.

b) Marcos institucionales para la cooperación entre productores y consumidores

1006. Los 26 productos básicos para los que existen órganos de productores y consumidores, descritos en el capítulo V, representan aproximadamente dos quintas partes de las exportaciones mundiales de productos básicos. Deberían intensificarse las consultas entre productores y consumidores, y se les debería proporcionar la asistencia necesaria, con objeto de crear órganos parecidos para otros productos, en particular aquéllos cuya importación interesa a los países en desarrollo. Han sido designados como "organismos internacionales de productos básicos" por el Fondo Común para los Productos Básicos los siguientes órganos, por lo que reúnen las condiciones necesarias para patrocinar productos para su posible financiación con cargo a la Segunda Cuenta del Fondo Común: la Organización Internacional del Cacao; el Comité Consultivo Internacional del Algodón; la Organización Internacional del Yute; el Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc; el Consejo Oleícola Internacional; la Organización Internacional del Caucho Natural; el Grupo Internacional de Estudio sobre el Caucho; la Organización Internacional del Azúcar; la Organización Internacional de las Maderas Tropicales; la Organización Internacional del Café; el Consejo Internacional del Trigo; el Comité del Volframio de la UNCTAD; los Grupos Intergubernamentales de la FAO sobre el Banano, los Frutos Cítricos, las Fibras Duras, la Carne, las Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas, el Arroz y el Té; y su Subcomité de Comercio Pesquero y el Subgrupo Intergubernamental sobre Cueros y Pielés.

2. Cooperación entre los productores

1007. La cooperación entre los productores desempeña una función de primer orden, ya sea como elemento catalizador para iniciar la cooperación con los consumidores o como instrumento eficaz y complementario para fortalecer la cooperación entre productores y consumidores cuando ya existe, o bien, por último, como sustituto de esa cooperación cuando no la hay.

1008. La cooperación entre los productores puede resultar decisiva para lograr un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda, a corto y largo plazo, al actuar simultáneamente sobre ambos parámetros. Respecto de la oferta, las medidas tendientes a su mejora inmediata incluyen fundamentalmente las medidas de gestión y racionalización de la oferta mediante planes como los contingentes voluntarios indicativos de producción y de exportación. Tales medidas son particularmente oportunas cuando hay existencias excesivas que pesan sobre el mercado reduciendo los precios a niveles no remuneradores. La gestión de la oferta permite el retorno ordenado a niveles de existencias normales. En el caso de la minería, permite también salvaguardar la capacidad de producción necesaria para asegurar la continuidad y la seguridad del abastecimiento de los consumidores. La falta de control de la oferta, en tales condiciones, expone a las clausuras de minas y a la reducción de la capacidad de producción que, una vez eliminados los excesos de existencias, dan lugar a graves situaciones de escasez y a una aceleración de la inestabilidad de los precios y los mercados. En lo que respecta a la demanda, hace falta intensificar la cooperación entre los productores para emprender campañas generales de publicidad y promoción de mercados destinadas a lograr un auxilio inmediato a través de la expansión de los mercados de los productos básicos de exportación.

1009. A largo plazo, los productores deben cooperar para mejorar las características estructurales y promover el desarrollo de los mercados de sus productos. Tal cooperación debería abarcar lo siguiente:

- i) Actividades de investigación y desarrollo encaminadas a reducir los costos de producción y mejorar la calidad de los productos acentuando su competitividad respecto de los productos sintéticos y sustitutivos; a encontrar nuevos empleos finales de los productos; y a promover la elaboración local antes de la exportación. Esos esfuerzos de investigación y desarrollo deben incluir la selección de nuevas variedades de rendimiento y calidad superiores y con mayor resistencia a las enfermedades y a las plagas; la ingeniería biotecnológica; la gestión agronómica; el mejoramiento de las técnicas de elaboración, en particular mediante la utilización de equipos de pequeña escala, y la difusión de los resultados de los trabajos de investigación y desarrollo.
- ii) Una mayor transparencia del mercado mediante la construcción de sistemas eficaces de obtención y transmisión de informaciones completas, actualizadas y dignas de crédito que permitan a los productores evaluar las oportunidades de mercado de manera objetiva y eficiente.
- iii) El mejoramiento de las técnicas de comercialización, en particular con un mayor empleo de las bolsas de productos básicos y de las operaciones a término.
- iv) La adquisición conjunta de insumos importados destinados a la producción, la elaboración local o la comercialización de productos básicos (fertilizantes, plaguicidas, equipo, materiales para el envasado y complementarios, etc.).
- v) La armonización de las políticas de producción y las estrategias de comercialización. Hacen falta consultas e intercambios de informaciones periódicos y sistemáticos entre todos los productores para armonizar sus planes de inversión, producción y comercialización, a fin de evitar grandes desequilibrios de los mercados y el despilfarro de los limitados recursos financieros.

1010. Respecto de todas las actividades de desarrollo mencionadas, se espera que la Segunda Cuenta del Fondo Común para los Productos Básicos, que habrá de iniciar en breve sus operaciones financieras, desempeñe una importante función de movilización de apoyo financiero para su puesta en práctica. Ello requiere una intensificación de los esfuerzos conjuntos de los productores para la elaboración de una estrategia colectiva de largo plazo para sus productos básicos y determinar, en el marco de esa estrategia, programas y proyectos sobre medidas de desarrollo que puedan ser patrocinadas por los organismos internacionales sobre productos básicos designados por el Fondo Común.

1011. Las asociaciones de productores son el ámbito institucional habitual de cooperación entre los productores de productos básicos. Prácticamente todas las asociaciones de productores se fundaron durante el decenio de 1960 y la primera mitad del siguiente. Después de 1975 sólo se fundó una asociación

nueva, la correspondiente al estaño (1983). Aunque esas asociaciones están formadas principalmente por países en desarrollo, suelen estar abiertas a la participación de todos los productores interesados. Por ejemplo, Australia integra la Asociación Internacional de la Bauxita y la Asociación de Países Productores de Estaño (APPE). Algunas de las asociaciones existentes tienen carácter internacional (las referentes al cacao, la pimienta, el caucho natural, el té, la bauxita, el cobre, el estaño y el tungsteno), mientras que las restantes son regionales (las del plátano, el coco, el café, el azúcar y la madera tropical).

1012. Los 14 productos básicos a los que se refieren las asociaciones de productores actuales ya mencionadas representan alrededor del 17% de las exportaciones mundiales de productos básicos. Sin embargo, los adherentes de esas asociaciones sólo representan menos de la mitad de las exportaciones mundiales de los productos respectivos.

1013. Los temas tratados por las organizaciones de productores se ampliaron considerablemente durante el decenio de 1980. Además de los intercambios de informaciones estadísticas y de otro tipo, se prestó mayor atención a las actividades de investigación y desarrollo vinculadas con los problemas de la producción y al desarrollo de nuevos empleos finales, a la situación de los productores en las estructuras de las industrias y los mercados, y a las formas de intensificar la participación de los productores en los sistemas y las prácticas internacionales de comercialización. Por ejemplo, la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) patrocinaron programas de investigación y proyectos sobre lucha contra las enfermedades, utilización de subproductos y nuevas aplicaciones de los productos básicos; GEPLACEA también obtuvo la participación en sus trabajos de organismos internacionales como la ONUDI. La Asociación Internacional de la Bauxita entabló un diálogo con las empresas transnacionales y contribuyó a intensificar los intercambios de experiencias entre sus integrantes en materia de relaciones con esas empresas. GEPLACEA organizó varios seminarios sobre la comercialización del azúcar, incluso con el mercado a término de Nueva York, y publicó un manual sobre comercialización internacional. El Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) celebró reuniones para discutir los efectos que tendrían para sus asociados los cambios de los contratos a término de cobre y se vinculó con la Bolsa de los Metales de Londres. La Asociación de Países Productores de Caucho Natural (APPCN) elaboró un modelo de plantación y reforestación destinado a aplicarse en las decisiones en materia de planificación de la producción. La Alianza de Productores de Cacao de África inició un detallado análisis de la política de producción de sus miembros. La Asociación de Países Productores de Estaño fijó metas de producción y de exportación para los países miembros y observadores. La Comunidad del Coco para Asia y el Pacífico desarrolló intensas actividades de investigación de mercados y de promoción, y la Comunidad Internacional de la Pimienta (CIP) desarrolló su estudio de mercado y labores estadísticas.

1014. La cooperación entre los productores puede desempeñar una importante función en las actuales condiciones de depresión persistente de los mercados de productos básicos y de desmoronamiento de prácticamente todos los acuerdos internacionales sobre productos básicos con disposiciones económicas. Como ya se ha indicado, la cooperación eficaz entre los productores suele ser una

condición previa de su cooperación con los consumidores. Por ello, es preciso intensificar el apoyo internacional para fortalecer las actuales asociaciones de productores y crear otras nuevas referentes a otros productos básicos, en especial aquéllos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Más precisamente, debería crearse a este respecto un servicio especial para la prestación de asistencia técnica y otras formas de respaldo necesarias para determinar y elaborar proyectos nacionales o multinacionales sobre medidas de desarrollo y su estudio por los respectivos organismos internacionales sobre productos básicos, a los fines de su presentación al Fondo Común.

3. Instituciones internacionales

1015. Los organismos internacionales, bilaterales y multilaterales, prestan asistencia técnica y financiera sumamente variada en la esfera de los productos básicos. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre una política internacional en materia de productos básicos determina que esa asistencia traduzca a menudo, a nivel bilateral y multilateral, las concepciones y los mandatos de los donantes; y en el plano internacional, los mandatos, los intereses y las concepciones de las diversas secretarías. La utilidad de tal asistencia sería mucho mayor si se basara en criterios más coherentes y coordinados, orientados por una formulación más explícita de los objetivos de la política internacional.

a) Mejoramiento de la situación de la oferta y la demanda

1016. Los organismos internacionales deben apoyar LAS medidas destinadas a mejorar la situación de la oferta y la demanda. Los organismos competentes tendrán que tomar en consideración plenamente los resultados de las deliberaciones y los análisis intergubernamentales sobre las perspectivas del mercado de cada producto básico y las decisiones conexas a los efectos de la asistencia financiera a los países para determinados productos. Ello resulta particularmente necesario al evaluar el apoyo a las inversiones destinadas a la rehabilitación, la ampliación o la nueva producción. Esto no significa que no deba prestarse apoyo para acentuar la eficiencia de la producción y su competitividad. Hace falta una evaluación realista y bastante detallada de los efectos que tendría el incremento de la oferta, ya sea que provenga de grandes o de pequeños productores. Tal evaluación exigirá sin duda una estrecha cooperación entre organismos y la colaboración entre instituciones financieras e instituciones de productores, o de productores y consumidores.

1017. Los organismos internacionales también deberán intensificar el apoyo que prestan en forma de programas y proyectos de asistencia financiera y técnica para mejorar y diversificar los sectores de los productos básicos en los países en desarrollo haciéndolos más competitivos, menos expuestos a los desastres naturales y más ajustados a las exigencias ambientales de un desarrollo sostenible. Deberán desarrollarse cabalmente las posibilidades que ofrece el Fondo Común para los Productos Básicos y, conforme a lo acordado por el Grupo de Trabajo sobre diversificación, elaboración, comercialización y distribución de los productos básicos, "la aportación de nuevas contribuciones voluntarias a la Segunda Cuenta del Fondo Común para los Productos Básicos coadyuvaría a las actividades de diversificación" 334/.

1018. Los organismos internacionales han propugnado a lo largo de los años por el mejoramiento de las condiciones de acceso de los países en desarrollo a los mercados de productos básicos primarios y elaborados, y se han esforzado por impulsar esas mejoras mediante investigaciones destinadas a ilustrar sus beneficios, la publicación de informaciones detalladas sobre los obstáculos y sus efectos, la vigilancia de los cambios en materia de proteccionismo y la propuesta de caminos para la reducción de los obstáculos. Tales esfuerzos han abarcado toda la gama de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, incluidas las prácticas comerciales restrictivas y las restricciones a la importación en los contratos sobre inversiones. Tales esfuerzos deben continuar. Es preciso examinar con detenimiento la anomalía de que mientras los países en desarrollo logran exportar nuevos productos básicos (nuevos productos o formas más elaboradas de exportaciones tradicionales), se van alzando ante ellos nuevos obstáculos. Es preciso desarrollar instancias adecuadas que permitan recurrir contra esas situaciones.

1019. Otro medio por el que las instituciones internacionales deben continuar ayudando a equilibrar la oferta y la demanda es el que consiste en facilitar, por medio de la asistencia técnica, la realización de las posibilidades que pueden abrirse a la demanda de determinados productos básicos. Esta asistencia toma la forma de estudios de mercado, encuentros, de proveedores y adquirentes, suministro y distribución de informaciones sobre productos disponibles, incluyendo los nuevos usos finales, y sobre las especificaciones de mercado, reuniones de productores y consumidores en los nuevos mercados que surgen, y campañas de promoción genéricas. El Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT es el principal centro que presta asistencia de este tipo, y su labor en esas esferas debe fortalecerse. La UNCTAD ha realizado dos seminarios dedicados a ampliar el comercio de café y de cacao, directamente entre países productores y países de Europa central y oriental.

1020. En lo que respecta a optimizar la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo, ninguna institución está en mejores condiciones que las organizaciones internacionales para reunir y difundir en todo el mundo, de manera neutral y eficiente, informaciones sobre diversos aspectos que atañen a las decisiones en materia de inversiones, producción, comercialización y consumo. Es preciso intensificar la cooperación entre los organismos para el desarrollo y la coordinación de sistemas de información de fácil acceso y utilización. También es necesario seguir desarrollando instrumentos de análisis para el empleo eficiente de las informaciones, sobre todo acerca de las estructuras de la industria y los mercados de determinados productos (participantes, distribución de la propiedad, inversiones y planes). Para ayudar a colmar esta laguna, la UNCTAD emprenderá en los próximos años la realización de una serie de estudios sobre productos básicos. Paralelamente continúa el desarrollo de su sistema de información y análisis de los productos básicos mediante microordenadores (MICAS).

b) Asistencia para la formulación y aplicación de la política sobre productos básicos

1021. Una de las principales esferas en que es preciso intensificar la asistencia es la formulación y aplicación de la política de productos básicos en los países en desarrollo, especialmente en los de bajos ingresos y que dependen de esos productos. Tal asistencia debe tomar la forma de

intercambios de experiencias entre dirigentes, seminarios y suministro de materiales de capacitación. La formulación de una política para el sector de los productos básicos dentro del marco macroeconómico general de un país es una esfera en que los gobiernos puedan extraer enseñanzas de las experiencias de los demás. Las estructuras institucionales y reglamentarias aplicadas en los países que han tenido éxito en el desarrollo y la diversificación de sus sectores de productos básicos pueden servir de ejemplos, y los intercambios de experiencias sobre los problemas y los obstáculos con que se ha tropezado pueden ser de beneficio para ambas partes. Los organismos internacionales deben contribuir en esta labor ofreciendo ámbitos adecuados para tales intercambios y suministrando análisis y materiales informativos, y asegurando los contactos entre los gobiernos. Los seminarios de formación y los intercambios de experiencias en esferas como las de los productos tradicionales, la diversificación dentro del sector de los productos básicos, incluso para el consumo interno, y la diversificación fuera de los productos básicos, resultarían de utilidad. También deberían incluir seminarios regionales o subregionales, a fin de impulsar la coordinación de los esfuerzos y las actividades conjuntas entre los países.

1022. Como la mayor parte de los programas y proyectos en materia de desarrollo de productos básicos tienen un aspecto que se refiere a la exportación, o están orientados a ella, la capacitación respecto de la política de exportación de productos básicos resulta fundamental. Esto adquiere una importancia aún mayor en este momento, cuando se liberalizan los sistemas nacionales de comercialización. Para poder participar eficazmente en el mercado internacional y tomar parte efectiva en las deliberaciones y negociaciones internacionales sobre los productos básicos, los gobiernos necesitan comprender los diferentes sistemas y prácticas de comercialización utilizados, sus ventajas y sus inconvenientes. Es preciso que los organismos internacionales presten más atención a esta esfera en sus labores de capacitación y asistencia destinadas a funcionarios gubernamentales para la elaboración de su política de exportación.

c) Asistencia financiera

1023. El análisis del capítulo precedente ha puesto en evidencia que, aunque la mayor parte de los países en desarrollo habrán de continuar muchos años dependiendo intensamente de su sector de exportaciones para lograr divisas que les son fundamentales y vinculaciones para su desarrollo, el entorno en el que tendrán que esforzarse por desarrollar esos sectores no les será favorable. Por esta razón, resulta fundamental que puedan desarrollar proyectos viables en la esfera de los productos básicos, proyectos que atraigan inversiones en el interior y desde el exterior de los países respectivos. Para lograr tal cosa necesitarán ayuda. Les hará falta asistencia en materia de evaluación de los recursos; sobre actividades de preinversión, como los estudios de previabilidad y viabilidad; sobre la definición de las medidas de gobierno en materia de infraestructura y servicios de apoyo; y sobre medidas tendientes a encontrar inversionistas, nacionales y extranjeros, y a promover proyectos.

1024. Los países de bajos ingresos que dependen de productos básicos probablemente permanezcan en situación de desventaja para el acceso a los recursos financieros privados; por ello, los organismos internacionales tendrán que seguir representando la principal fuente de inversiones y de

otras corrientes financieras. La acción concertada de los organismos internacionales para el suministro de recursos financieros adecuados parecería constituir el mejor camino para estimular un esfuerzo mejor enfocado de los gobiernos en el desarrollo del sector de los productos básicos, incluida su diversificación. La asignación de recursos financieros al objetivo de estimular la diversificación en los países altamente dependientes de productos básicos, sugerida cada vez con mayor frecuencia en los últimos años 335/, debería recibir alta prioridad en tales situaciones. En particular, la creación de uno o más fondos de diversificación permitiría centralizar los esfuerzos en favor de la diversificación y galvanizaría el suministro de la asistencia técnica que se necesita 336/. Tales fondos, desde luego, tendrían que otorgar prioridad en su asistencia a los países altamente dependientes de productos básicos (por ejemplo, aquéllos en los que uno o dos productos básicos representan por lo menos el 40% del total de sus ingresos por exportaciones). También tendría que efectuarse una revisión periódica de la aplicación de los programas de diversificación por los beneficiarios y, cuando correspondiera, podría procurarse la asistencia complementaria de los mecanismos de coordinación de la ayuda, como los Grupos Consultivos del Banco Mundial, la OCDE, las reuniones del CAD sobre la ayuda a los países y las Mesas Redondas del PNUD. Los fondos podrían establecerse por instituciones financieras ya existentes, como el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo, o por grupos de donantes, en forma similar a la utilizada para crear servicios especiales destinados a atender otros propósitos determinados.

1025. Los servicios financieros existentes para cubrir la insuficiencia de los ingresos de exportación tendrán que seguir desempeñando una función de importancia. Como se ha señalado recientemente, "puesto que las perspectivas de éxito para la mayor parte de los países menos adelantados que dependen de la exportación de productos básicos son extremadamente pobres, los mecanismos para estabilizar sus ingresos continúan ofreciendo un medio útil para aliviar los efectos del ajuste en aquellos de esos países que tienen posibilidades limitadas de diversificar su producción. Pero esos mecanismos tienen que integrarse adecuadamente con los programas de ajuste estructural, tanto para reducir considerablemente el peligro de acabar premiando las estructuras no competitivas como para facilitar la transición hacia otras líneas de producción con mejores posibilidades de exportación o que tienen una demanda insatisfecha en mercados locales o regionales, como ocurre con los alimentos, los insumos agrícolas y los materiales de construcción" 337/.

1026. Complementando los diversos mecanismos de financiación existentes en la esfera de los productos básicos, los organismos internacionales pueden un estimular directamente las corrientes de inversión privada para el desarrollo del sector de los productos básicos y para su diversificación a través de sus exámenes de la política nacional y sus programas de crédito, que dan indicaciones al sector privado extranjero e influyen considerablemente en su disposición a invertir. Los estudios de previabilidad y viabilidad financiados por organismos internacionales que han determinado proyectos viables tienen que ser seguidos de manera sistemática por esfuerzos concertados para obtener su financiación; esto incluye especialmente el suministro de recursos financieros para la inversión a los sectores privados nacionales de los países en desarrollo, directamente o por conducto de instituciones nacionales de financiación del desarrollo.

1027. El apoyo financiero para el fomento de un entorno local favorable (infraestructura especial y servicios de apoyo) también constituye un importante factor determinante de la inversión privada. Esto puede lograrse por diversos caminos, entre ellos la creación de entidades privadas que suministran capital de riesgo a pequeños agricultores para el desarrollo o la expansión de sus instalaciones de elaboración agroindustrial y para suministrar tecnología y técnicas de comercialización a fin de mejorar la calidad y la competitividad 338/.

1028. Es importante que las instituciones, bilaterales e internacionales, trabajen en esta esfera de modo coordinado y sin dar indicaciones contradictorias. La mejor forma de lograrlo consiste probablemente en actuar en consulta y a través de iniciativas conjuntas en el marco de una política internacional convenida sobre los productos básicos.

d) Asistencia para asegurar el desarrollo económico sostenible

1029. Como el subdesarrollo y la pobreza son las causas principales de la degradación ambiental en los países en desarrollo, la asistencia para el desarrollo y las medidas tendientes a eliminar la pobreza pueden representar una importante contribución para asegurar un desarrollo sostenible. La comunidad internacional ha reconocido en múltiples oportunidades la necesidad de proporcionar recursos, complementarios de los de asistencia para el desarrollo, para resolver problemas ambientales en los países en desarrollo.

1030. Los países desarrollados tienen sobre sí la carga de haber creado la mayor parte de los problemas ambientales, y por ello deben utilizar sus recursos financieros y técnicos para resolver esos problemas. Sin embargo, es preciso que todos los países apliquen medidas para la protección del medio ambiente y la gestión eficaz de los recursos naturales. Esas medidas supondrán un aumento de los gastos, y la dedicación de ingresos obtenidos en la producción, la elaboración y el comercio de los productos básicos, tanto para las empresas como para los Estados. Tales costos generados en las sucesivas etapas de producción, elaboración y comercialización tendrán que reflejarse adecuadamente en los precios de todos los productos finales, ya sean naturales o sintéticos. La comunidad internacional debería fijar directrices y principios a ese respecto. Muchos Estados gravan en la actualidad determinados productos básicos con propósitos fiscales. Esos tributos desalientan el consumo de los productos respectivos, afectando indirectamente a la utilización de los recursos, independientemente de que tal política sea la mejor, e incluso de que sea conveniente, desde el punto de vista de un desarrollo sostenible.

1031. Desde luego, no es tarea fácil determinar, evaluar y reflejar correctamente en los precios de los productos, todos los costos ambientales y los correspondientes a recursos naturales y existe un peligro muy cierto de discriminación injustificada entre los productos y entre los abastecedores a menos que la comunidad internacional establezca directrices y principios precisos con ese fin. Es necesario que se preste asistencia a los países en desarrollo para asegurar su plena participación en la evolución de esos principios y directrices y en su ulterior aplicación.

1032. En la negociación y renegociación de los acuerdos sobre productos básicos, se debe prestar una atención particular a los efectos de esos productos sobre el medio ambiente y su contribución al desarrollo sostenible. Los Estados deben asegurar que las condiciones del mercado de cada producto básico den lugar a que sus efectos y sus consecuencias en los precios queden reflejados adecuadamente.

1033. La política internacional en materia de productos básicos debe abordar el problema del fomento de la producción sostenible y el aprovechamiento de los productos naturales, así como la explotación comercial y la utilización de los desechos, sobre todo cuando éstos resultan favorables desde el punto de vista ambiental. A ese respecto, hace falta la cooperación internacional para determinar esos productos y sus ventajas ambientales, así como para proponer medidas de fomento de su utilización y su comercio.

Anexo V-1

DEPENDENCIA RESPECTO DE LOS PRODUCTOS BASICOS: PORCENTAJE DE PRODUCTOS PRIMARIOS
EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
<u>Africa</u>								
Angola	96.9	95.6	4.2	99.0	78.7	20.8	Combustibles 96%, diamantes 3%, café 1%	Combustibles 79%, café 9%, diamantes 9%
Argelia	96.9	95.8	1.1	99.9	98.7	1.5	Combustibles 96%	Combustibles 99%, bebidas alcohólicas 1%
Benin	99.0	9.8	89.2	84.6	2.2	82.4	Algodón 63%, semillas oleaginosas 13%, combustibles 10%	Cacao 26%, palmiste 24%, algodón 19%
Botswana	99.0	0.0	99.0	87.6	0.0	87.6	Diamantes 79%, cobre y níquel 11%, carnes 4%	Diamantes 51%, cobre y níquel 21%, carnes 14%
Burkina Faso	95.5	0.0	95.5	86.4	0.3	86.1	Algodón 45%, oro 35%, animales vivos 4%	Algodón 39%, animales vivos 30%, semillas oleaginosas 22%
Burundi	93.5	0.0	93.5	99.4	0.5	98.8	Café 79%, té 5%, algodón 2%	Café 91%, mineral de plata 3%, té 3%
Cabo Verde	91.0	0.0	91.0	97.0	0.3	96.7	Pesca 65%, plátanos 22%	Pesca 42%, plátanos 20%, legumbres y hortalizas 13%
Camerún	92.0	14.2	77.8	96.1	33.7	62.4	Café 20%, cacao 19%, combustibles 14%	Combustibles 34%, café 22%, cacao 21%
Comoras	85.3	4.7	80.6	68.0	0.0	68.0	Especies 81%, combustibles 5%	Especies 64%, copra 4%
Congo	98.3	80.5	17.8	97.7	88.3	9.4	Combustibles 81%, madera 11%, diamantes 4%	Combustibles 88%, madera 7%
Côte d'Ivoire	84.2	11.0	73.2	89.0	4.6	84.4	Cacao 26%, café 13%, madera 8%	Café 31%, cacao 25%, madera 16%
Chad	97.8	0.0	97.8	99.0	0.0	99.0	Algodón 45%, animales vivos 21%, goma arábiga 18%	Animales vivos 62%, algodón 37%
Egipto	82.5	34.1	48.4	87.9	59.2	28.7	Combustibles 34%, algodón 32%, aluminio 8%	Combustibles 59%, algodón 22%, aluminio 3%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
Etiopía	91.3	3.8	87.5	99.0	6.6	92.4	Café 60%, pieles y cueros 15%, combustibles 4%	Café 64%, pieles y cueros 14%
Gabón	99.0	70.0	29.0	98.4	80.0	18.4	Combustibles 70%, madera 10%, manganeso 9%	Combustibles 80%, madera 7%, manganeso 6%
Gambia	99.0	0.0	99.0	99.0	0.0	99.0	Cacahuètes 71%, pesca 17%	Cacahuètes 80%, pesca 8%
Ghana	99.0	2.9	96.1	98.7	3.6	95.1	Cacao 46%, aluminio 22%, oro 12%	Cacao 60%, aluminio 19%, oro 10%
Guinea	99.0	0.0	99.0	99.6	0.0	99.6	Aluminio 82%, diamantes 10%, café 2%	Aluminio 88%, animales vivos 2%, café 2%
Guinea-Bissau	99.0	0.0	99.0	94.5	0.0	94.5	Nueces 52%, pescado 14%, algodón 10%	Semillas oleaginosas 50%, pesca 32%, algodón 7%
Guinea Ecuatorial	99.0	0.0	99.0	99.7	0.0	99.7	Madera 57%, cacao 38%, café 4%	Cacao 83%, madera 14%, café 3%
Jamahiriya Arabe Libia	97.7	97.4	0.3	99.7	99.7	0.0	Combustibles 97%	Combustibles 100%
Kenya	85.9	13.3	72.6	84.5	27.5	57.0	Café 24%, té 23%, combustibles 13%	Combustibles 28%, café 23%, té 14%
Liberia	99.1	0.1	99.0	99.7	0.4	99.3	Hierro y acero 43%, caucho 21%, diamantes 17%	Hierro y acero 56%, caucho 17%, madera 14%
Madagascar	88.6	2.2	86.4	96.9	6.1	90.8	Café 26%, especias 26%, pesca 13%	Café 46%, especias 22%, pesca 6%
Malawi	94.3	0.1	94.2	90.4	0.1	90.3	Tabaco 63%, té 12%, azúcar 10%	Tabaco 46%, azúcar 17%, té 14%
Malí	94.0	0.0	94.0	97.1	0.1	97.0	Algodón 44%, animales vivos 32%, oro 15%	Animales vivos 55%, algodón 36%, cacahuètes 3%
Marruecos	51.6	2.4	49.2	70.6	4.4	66.2	Fosfatos 12%, pesca 12%, frutas 7%	Fosfatos 31%, frutas 12%, pesca 6%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
Mauricio	40.2	0.0	40.2	69.7	0.0	69.7	Azúcar 35%, pesca 1%	Azúcar 63%, té 2%
Mauritania	99.0	0.6	98.4	99.8	3.2	96.6	Pesca 48%, mineral de hierro 42%, animales vivos 8%	Mineral de hierro 71%, animales vivos 18%, pesca 8%
Mozambique	99.0	3.1	95.9	91.8	4.4	87.4	Pesca 40%, nueces 27%, azúcar 5%	Hierro y acero 26%, semillas oleaginosas 20%, pesca 12%
Níger	99.0	1.2	97.8	99.0	0.7	98.3	Uranio 75%, animales vivos 10%	Uranio 83%, animales vivos 9%
Nigeria	99.7	95.3	4.4	98.1	95.2	2.9	Combustibles 95%, cacao 3%	Combustibles 95%, cacao 2%
República Centrafricana	96.0	0.0	96.0	99.0	0.0	99.0	Diamantes 49%, café 18%, madera 13%	Madera 39%, café 26%, diamantes 12%
República Unida de Tanzania	90.0	0.7	89.3	85.2	2.6	82.6	Café 32%, algodón 19%, nueces 6%	Café 28%, algodón 11%, especies 10%
Rwanda	99.4	0.0	99.4	99.0	2.3	96.7	Café 76%, té 15%, pieles y cueros 4%	Café 69%, té 12%, tungsteno 6%
Santo Tomé y Príncipe	99.0	0.0	99.0	99.5	0.0	99.5	Cacao 93%, copra 5%	Cacao 93%, copra 6%
Senegal	90.0	16.6	73.4	89.6	24.2	65.4	Pesca 47%, combustibles 17%, cacahuetes 11%	Combustibles 24%, pesca 20%, cacahuetes 15%
Seychelles	90.7	53.5	37.2	96.2	73.1	23.1	Combustibles 54%, pesca 34%, copra 2%	Combustibles 73%, copra 14%, pesca 5%
Sierra Leona	91.8	0.3	91.5	99.0	0.4	98.6	Diamantes 37%, bauxita 22%, rutilo 16%	Diamantes 47%, café 14%, cacao 12%
Somalia	99.4	0.4	99.0	99.6	2.0	97.6	Animales vivos 54%, plátanos 24%, pesca 8%	Animales vivos 82%, plátanos 9%, pieles y cueros 4%
Sudán	96.0	0.2	95.8	99.0	2.5	96.5	Algodón 33%, hashab 14%, sésamo 10%	Algodón 40%, cereales 11%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
Togo	89.6	1.3	88.5	98.6	15.0	83.6	Fosfatos 48%, algodón 17%, café 11%	Fosfatos 45%, combustibles 15%, cacao 13%
Túnez	34.0	19.8	14.2	65.5	52.0	13.5	Combustibles 20%, pesca 4%, frutas 2%	Combustibles 52%, fosfatos 2%, frutas 2%
Uganda	99.2	0.0	99.2	98.5	1.3	97.4	Café 97%, té 1%, algodón 1%	Café 98%, algodón 1%
Zaire	99.0	13.0	86.0	96.1	14.5	81.6	Cobre 55%, diamantes 13%, combustibles 13%	Cobre 50%, combustibles 15%, cobalto 11%
Zambia	95.2	0.1	95.1	99.5	0.7	98.8	Cobre 88%, cobalto 4%	Cobre 88%, cobalto 5%, zinc 2%
Zimbabwe	81.4	1.4	80.0	66.5	1.3	65.2	Oro 21%, tabaco 20%, hierro y acero 14%	Tabaco 15%, hierro y acero 8%, algodón 7%
<u>América Latina</u>								
Argentina	63.9	1.0	62.9	77.3	3.8	73.5	Semillas oleaginosas 14%, cereales 11%, carnes 3%	Cereales 24%, carnes 13%, soya 8%
Belice	69.2	0.0	69.2	60.1	1.0	59.1	Azúcar 31%, frutas 25%, pesca 4%	Azúcar 36%, frutas 9%, pesca 5%
Bolivia	93.0	34.9	58.1	99.0	24.1	74.9	Combustibles 35%, zinc 13%, estaño 12%	Estaño 37%, combustibles 24%, plata 9%
Brasil	47.3	3.6	43.7	59.8	3.0	56.8	Mineral de hierro 6%, café 6%, soya 4%	Hierro y acero 12%, café 12%, piensos 9%
Colombia	81.4	30.3	51.1	78.9	2.8	76.1	Café 30%, combustibles 30%, frutas 5%	Café 57%, frutas 3%, algodón 3%
Costa Rica	74.9	2.6	72.3	69.7	0.1	69.6	Café 25%, frutas 25%, carne 4%	Café 27%, frutas 22%, carne 8%
Chile	92.5	0.1	92.4	91.1	1.5	89.6	Cobre 47%, pesca 11%, frutas 9%	Cobre 46%, pesca 7%, mineral de hierro 4%
Ecuador	96.6	45.6	51.0	91.8	57.6	34.1	Combustibles 46%, pesca 21%, plátanos 14%	Combustibles 58%, cacao 9%, plátanos 8%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
El Salvador	61.3	1.1	60.2	76.4	1.7	74.7	Café 51%, pescado 3%, azúcar 2%	Café 58%, algodón 8%
Guatemala	78.0	1.4	76.6	72.6	0.0	72.6	Café 35%, frutas 9%, azúcar 7%	Café 30%, algodón 12%, azúcar 5%
Guyana	94.3	0.0	94.3	99.9	0.1	99.8	Aluminio 33%, azúcar 33%, pesca 7%	Aluminio 48%, azúcar 31%, arroz 10%
Honduras	82.8	0.2	82.6	90.2	0.1	90.1	Frutas 43%, café 23%, pesca 5%	Plátanos 27%, café 25%, carnes 7%
México	55.8	35.6	20.2	87.4	64.8	22.6	Combustibles 36%, café 2%, pesca 2%	Combustibles 65%, café 3%, pesca 3%
Nicaragua	92.5	1.2	91.3	94.7	1.6	93.1	Café 39%, algodón 16%, frutas 6%	Café 32%, algodón 19%, carnes 12%
Panamá (excepto Zona Canal)	82.4	0.3	82.1	88.4	22.0	68.4	Pesca 32%, frutas 30%, café 5%	Combustibles 22%, plátanos 20%, azúcar 15%
Paraguay	76.1	0.0	76.1	95.1	0.4	94.7	Soya 29%, algodón 27%, carnes 6%	Algodón 36%, soya 19%, madera 18%
Perú	74.6	12.1	62.5	69.8	16.6	53.2	Cobre 22%, pesca 13%, combustibles 12%	Combustibles 17%, cobre 15%, pesca 8%
Suriname	99.0	0.0	99.0	90.8	0.0	90.8	Aluminio 84%, arroz 10%, plátanos 3%	Aluminio 79%, arroz 8%, pesca 3%
Uruguay	48.5	0.1	48.4	58.9	0.0	58.9	Carnes 11%, lana 9%, cereales 8%	Carnes 18%, lana 10%, cereales 9%
Venezuela	93.0	82.5	10.5	91.2	87.1	4.1	Combustibles 83%, aluminio 6%, hierro y acero 3%	Combustibles 87%, hierro y acero 2%
<u>Asia meridional y sudoriental</u>								
Afganistán	91.0	42.3	48.7	80.6	31.7	48.9	Combustibles 42%, uva 22%, pieles y cueros 10%	Combustibles 32%, frutas 28%, pieles y cueros 9%
Bangladesh	57.0	1.3	55.7	83.1	0.0	83.1	Yute 27%, pesca 12%, cueros 11%	Yute 70%, cueros 10%, té 6%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
Brunei	82.3	81.8	0.5	98.7	98.6	0.1	Combustibles 82%	Combustibles 99%
Filipinas	36.9	1.8	35.1	61.4	0.4	61.0	Aceite de coco 6%, pesca 6%, frutas 5%	Copra 15%, cobre 9%, azúcar 9%
India	48.3	3.2	45.1	56.5	0.4	56.1	Piedras preciosas 19%, té 4%, hierro y acero 4%	Piedras preciosas 12%, té 6%, cueros 6%
Indonesia	72.5	42.8	29.7	89.6	67.5	22.1	Combustibles 43%, madera 14%, caucho 6%	Combustibles 68%, madera 7%, caucho 5%
Malasia	58.6	19.0	39.6	80.7	23.3	57.4	Combustibles 17%, madera 13%, caucho 8%	Combustibles 23%, caucho 17%, madera 16%
Maldivas	67.4	0.0	67.4	73.7	0.4	73.3	Pesca 67%	Pesca 73%
Myanmar	98.0	1.3	96.7	92.3	6.0	86.2	Madera 47%, arroz 18%, pesca 10%	Arroz 40%, madera 24%, legumbres y hortalizas 6%
Nepal	47.5	0.0	47.5	70.1	0.0	70.1	Legumbres y hortalizas 18%, tubérculos 13%, madera 7%	Yute 18%, cereales 14%, madera 11%
Pakistán	45.8	0.6	45.2	64.4	6.7	57.7	Algodón 31%, cereales 7%, cueros 6%	Algodón 21%, cereales 18%, combustibles 7%
República Democrática Popular Lao	57.3	0.0	57.3	55.8	0.0	55.8	Madera 45%, café 9%	Madera 33%, café 19%, estaño 9%
República de Corea	6.7	1.2	5.5	17.6	0.5	17.1	Pesca 3%	Hierro y acero 9%, pesca 4%
Singapur	24.6	14.8	9.8	41.4	28.8	12.6	Combustibles 15%, madera 1%	Combustibles 29%, madera 3%
Sri Lanka	52.9	6.0	46.9	83.7	14.8	68.9	Té 26%, caucho 7%, combustibles 6%	Té 35%, caucho 15%, combustibles 15%
Tailandia	43.9	0.6	43.3	71.2	0.0	71.2	Pesca 10%, cereales 10%, tubérculos 5%	Cereales 21%, legumbres y hortalizas 11%, caucho 10%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
<u>Asia occidental</u>								
Arabia Saudita	94.3	91.9	2.4	99.3	99.1	0.2	Combustibles 92%, trigo 1%	Combustibles 99%
Bahrein	89.9	79.4	10.5	97.3	93.5	3.8	Combustibles 79%, aluminio 10%	Combustibles 94%, aluminio 3%
Emiratos Arabes Unidos	82.6	79.0	3.6	97.3	95.9	1.4	Combustibles 79%, aluminio 2%	Combustibles 96%
Irán	96.7	92.2	4.5	97.0	93.6	3.4	Combustibles 92%, nueces 2%	Combustibles 94%
Iraq	99.0	97.5	1.5	99.5	99.1	0.4	Combustibles 98%	Combustibles 99%
Jordania	47.8	0.1	47.7	59.3	0.0	59.3	Fosfatos 26%, algodón 1%, frutas 1%	Fosfatos 24%, frutas 8%, legumbres y hortalizas 6%
Kuwait	83.7	82.4	1.3	89.4	88.5	0.9	Combustibles 90%	Combustibles 89%
Omán	99.8	95.8	4.0	96.2	95.0	1.2	Combustibles 96%, pesca 1%, cobre 1%	Combustibles 95%
Qatar	89.9	89.6	0.2	96.7	94.0	2.7	Combustibles 90%	Combustibles 94%, hierro y acero 3%
República Arabe Siria	54.7	38.8	15.9	92.3	76.4	15.9	Combustibles 39%, algodón 5%, ovinos 4%	Combustibles 77%, algodón 9%, fosfatos 2%
<u>Caribe</u>								
Barbados	43.2	16.8	26.4	28.7	0.1	28.6	Combustibles 17%, azúcar 16%	Azúcar 19%
Cuba	96.9	10.0	86.9	96.7	2.8	93.9	Azúcar 71%, combustibles 10%, níquel 5%	Azúcar 81%, níquel 5%
Dominica	69.3	0.0	69.3	57.2	0.0	57.2	Plátanos 65%, copra 1%	Plátanos 44%, aceite de de coco 3%
Granada	84.0	0.0	84.0	91.2	0.0	91.2	Especies 50%, frutas 20%, cacao 12%	Cacao 42%, especies 23%, frutas 22%

Anexo V-1 (continuación)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
Haití	25.1	0.0	25.1	51.7	0.0	51.7	Café 17%, frutas 2%, cacao 2%	Café 31%, aluminio 11%, fibras duras 5%
Jamaica	77.5	1.9	75.6	93.4	2.8	90.6	Aluminio 52%, azúcar 9%, frutas 3%	Aluminio 73%, azúcar 6%
República Dominicana	93.6	0.0	93.6	74.2	0.0	74.2	Níquel 20%, azúcar 17%, café 9%	Azúcar 33%, hierro y acero 11%, níquel 11%
Saint Kitts y Nevis	55.9	5.7	50.2	91.2	31.9	59.3	Azúcar 40%, combustibles 6%, margarina 4%	Azúcar 55%, combustibles 32%
San Vicente y las Granadinas	99.9	0.9	99.0	84.9	0.5	84.4	Plátanos 49%, legumbres y hortalizas 32%, cereales 12%	Plátanos 43%, legumbres y hortalizas 15%, cereales 12%
Santa Lucía	99.0	0.0	99.0	54.0	0.0	54.0	Plátanos 83%, aceite de coco 4%	Plátanos 32%, aceite de coco 7%
Trinidad y Tabago	70.4	64.2	6.2	94.2	91.9	2.3	Combustibles 64%, azúcar 2%	Combustibles 92%, azúcar 1%
<u>Oceanía</u>								
Fiji	86.5	7.7	78.8	86.3	15.7	70.6	Azúcar 41%, oro 17%, combustibles 8%	Azúcar 54%, combustibles 16%, pesca 6%
Islas Salomón	93.6	0.0	93.6	95.0	0.0	95.0	Pesca 43%, madera 25%, copra 9%	Pesca 36%, madera 24%, copra 20%
Kiribati	84.9	8.0	76.9	42.9	0.0	42.9	Copra 52%, pesca 21%, combustibles 8%	Fosfatos 23%, copra 17%
Nauru	68.5	0.0	68.5	73.4	0.0	73.4	Fosfatos 65%	Fosfatos 73%
Niue	99.0	0.0	99.0	81.6	0.0	81.6	Frutas 52%, legumbres y hortalizas 17%	Frutas 58%, copra 13%, legumbres y hortalizas 6%

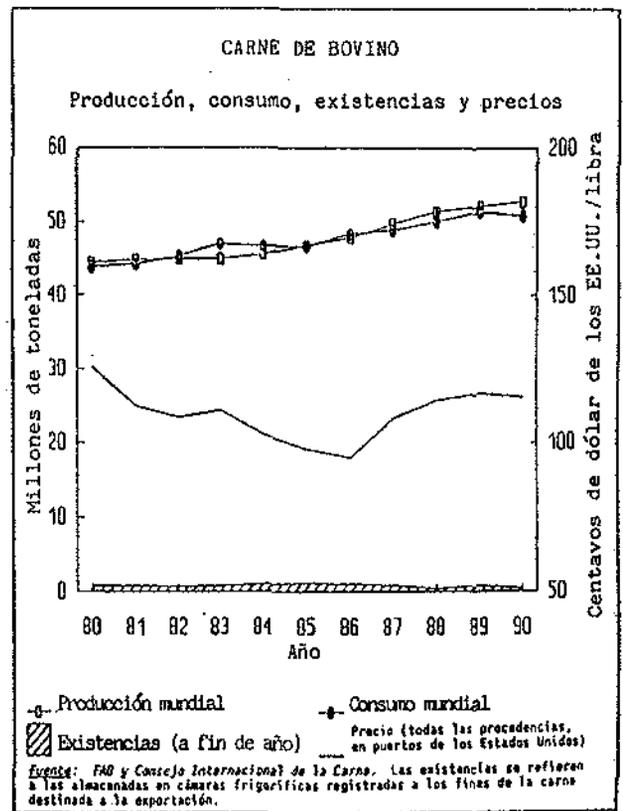
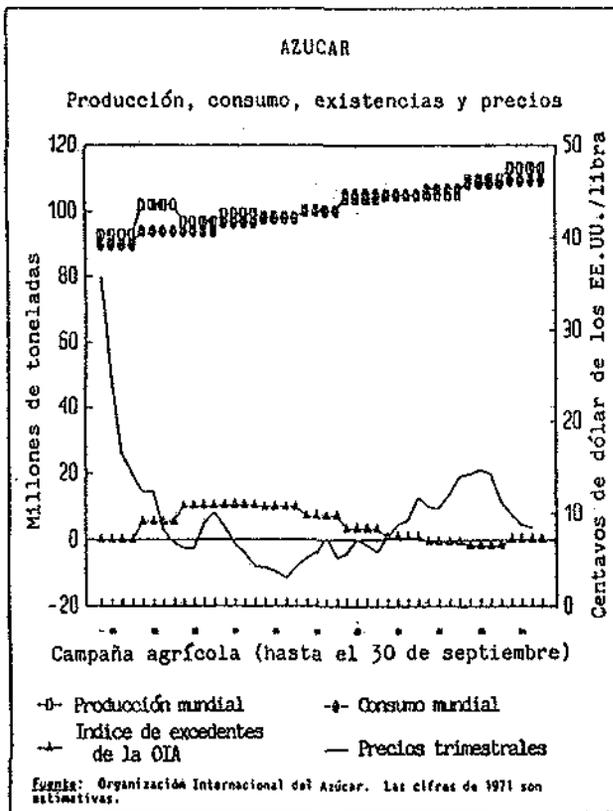
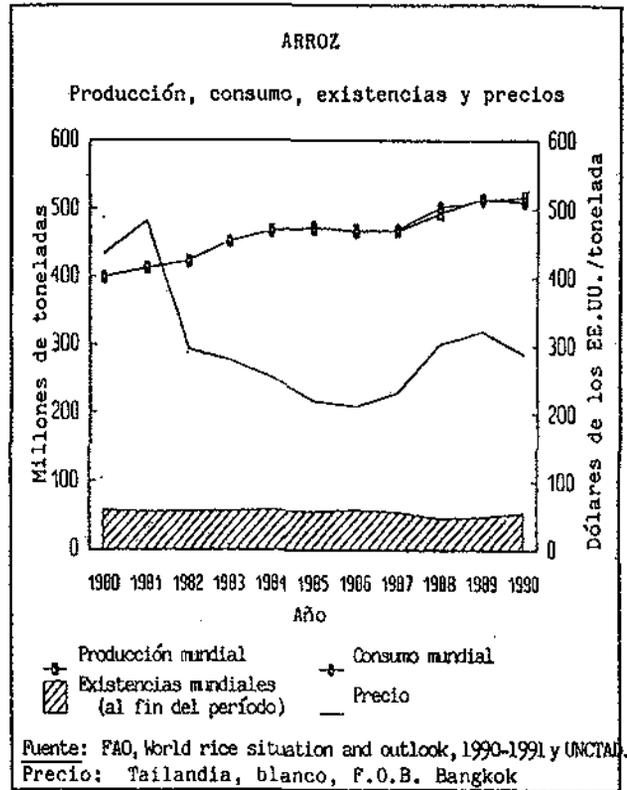
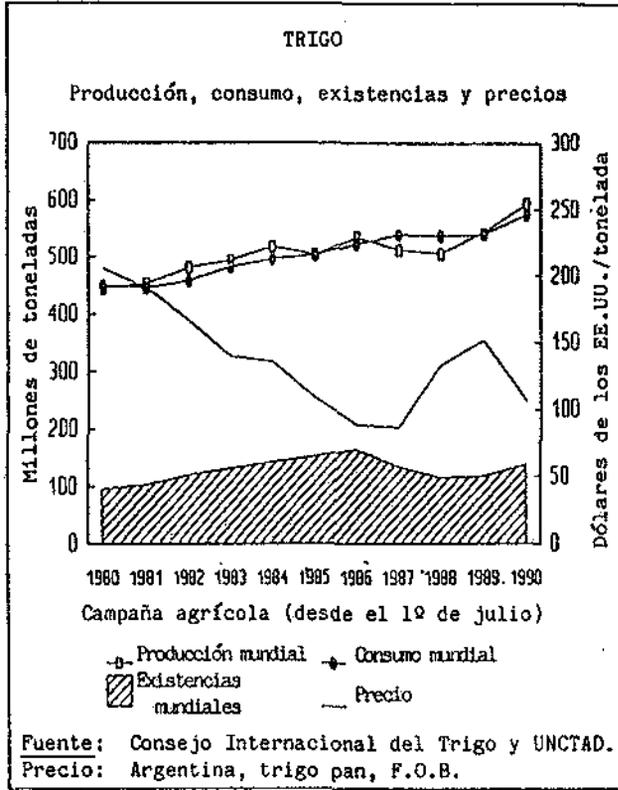
Anexo V-1 (conclusión)

País	Promedio de 1987-1989			Promedio de 1979-1981			Principales productos básicos (Porcentaje del total de exportaciones)	
	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	Todos los productos básicos	Combustibles	Otros productos	1987-1989	1979-1981
Papua Nueva Guinea	98.1	0.1	98.0	92.9	0.1	92.8	Cobre 34%, oro 31%, café 10%	Cobre 29%, café 17%, cacao 7%
Samoa	96.1	0.0	96.1	95.3	0.0	95.3	Aceite de coco 32%, taro 19%, frutas 13%	Copra 52%, cacao 22%, legumbres y hortalizas 10%
Tonga	71.5	0.0	71.5	93.2	0.0	93.2	Especies 15%, pesca 14%, aceite de coco 11%	Copra 64%, frutas 9%, legumbres y hortalizas 8%
Vanuatu	74.9	0.0	74.9	80.9	0.0	80.9	Copra 38%, carnes 10%, madera 10%	Copra 38%, pesca 32%, carnes 4%

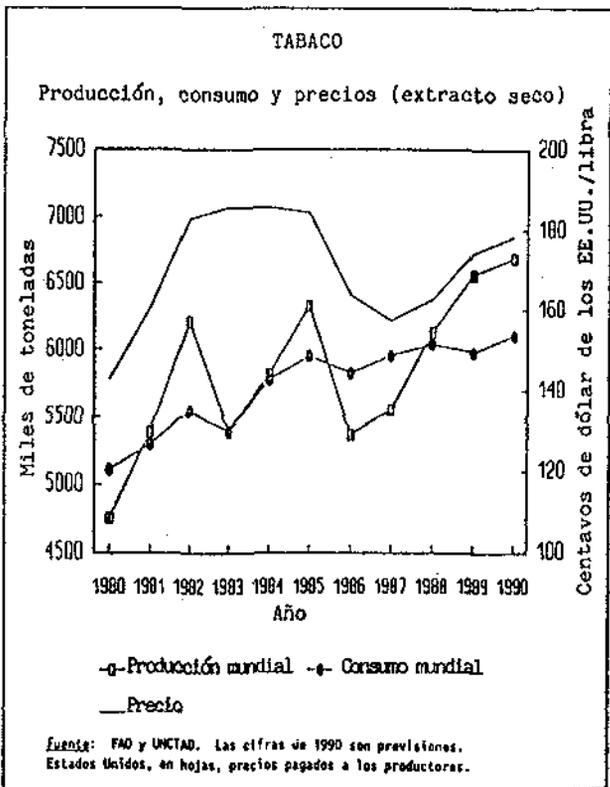
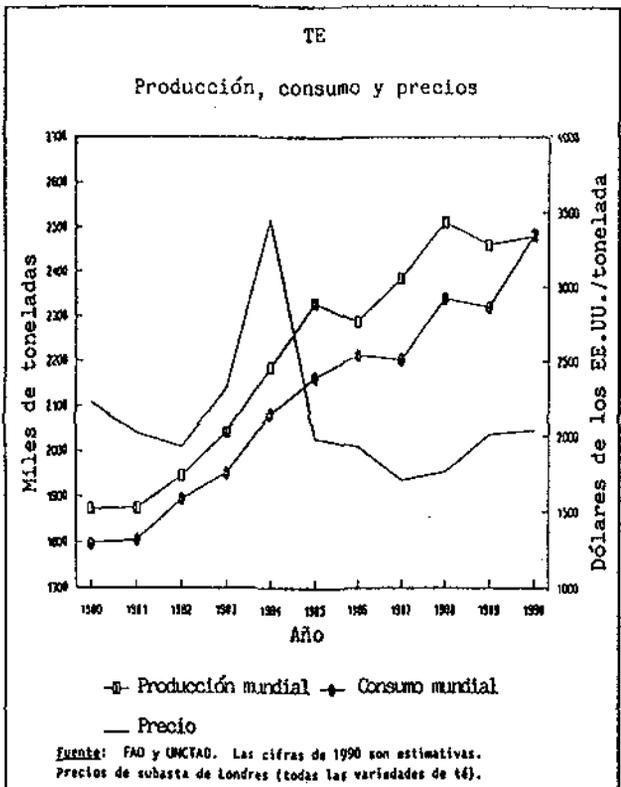
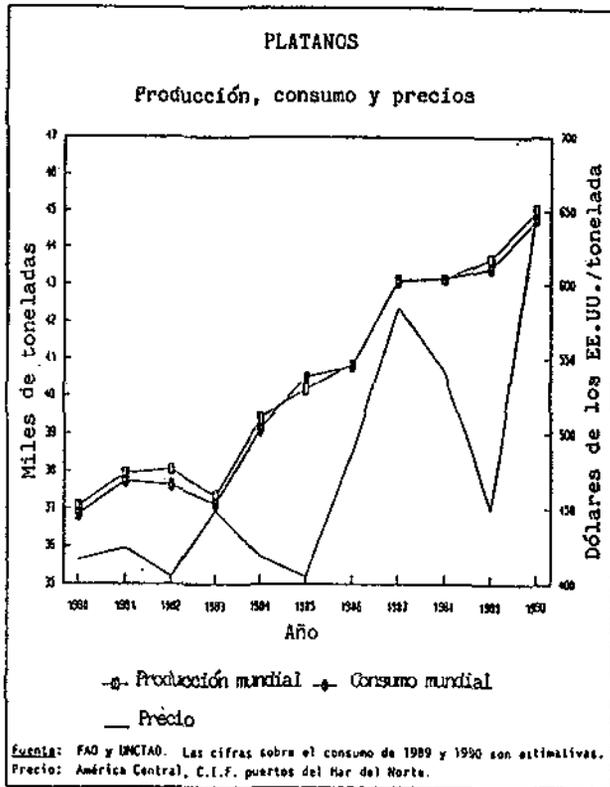
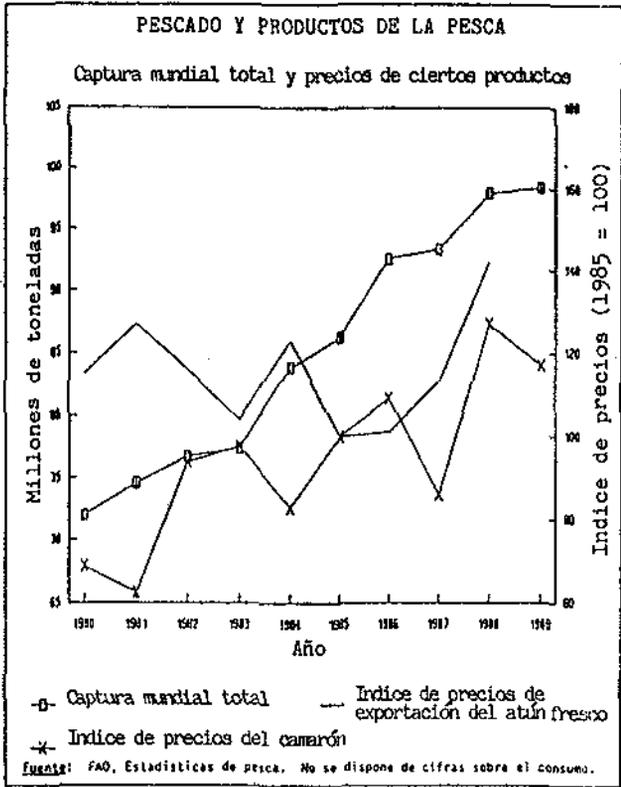
Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD.

Anexo V-2

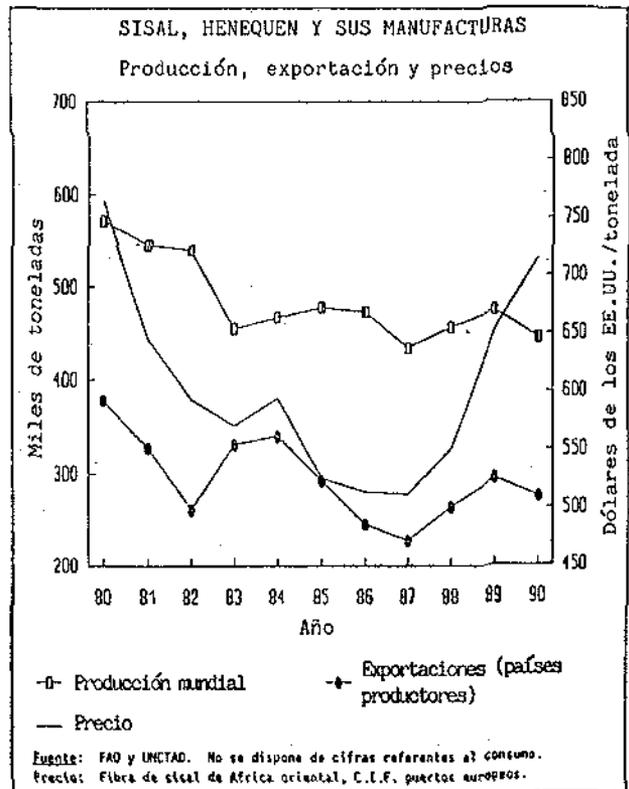
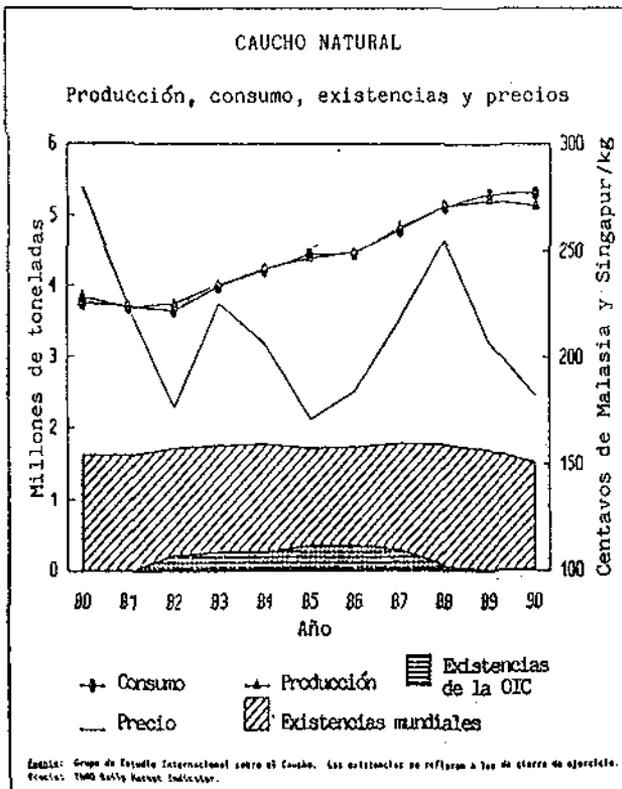
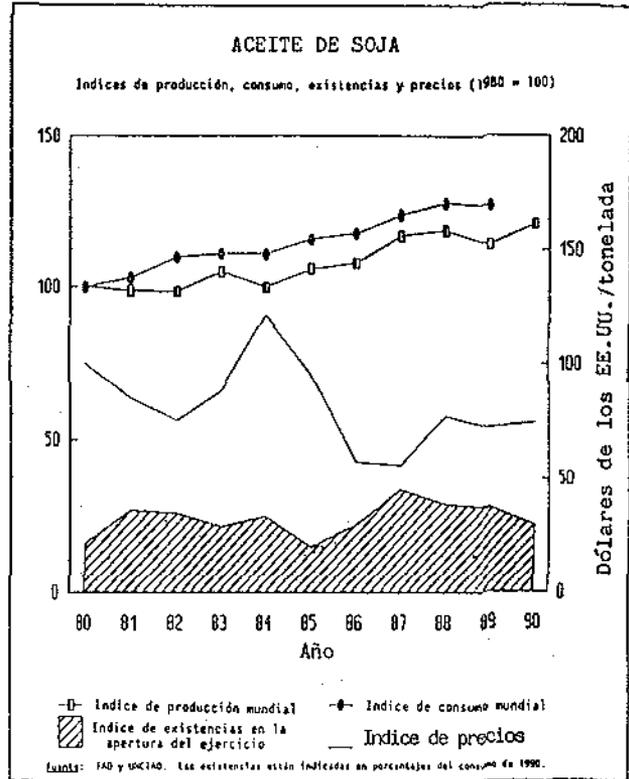
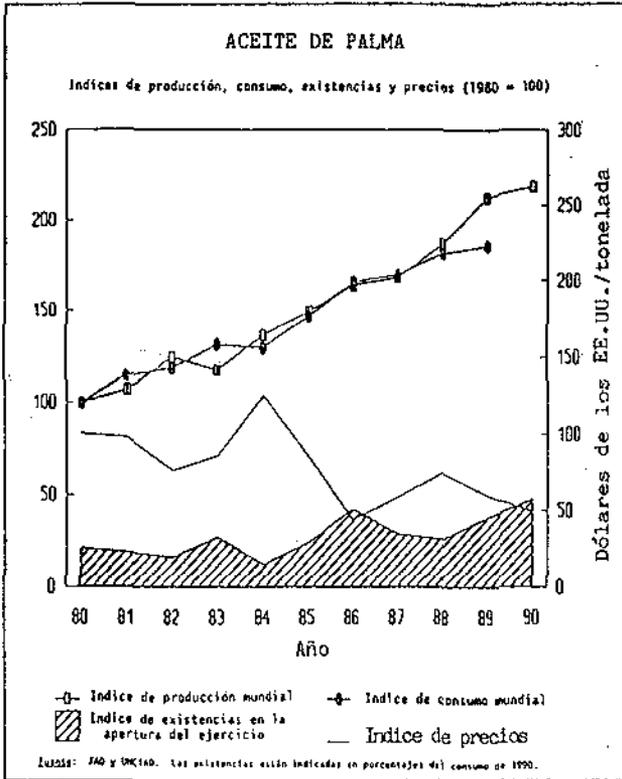
PRODUCCION, CONSUMO, EXISTENCIAS Y PRECIOS DE
CIERTOS PRODUCTOS BASICOS EN EL MUNDO



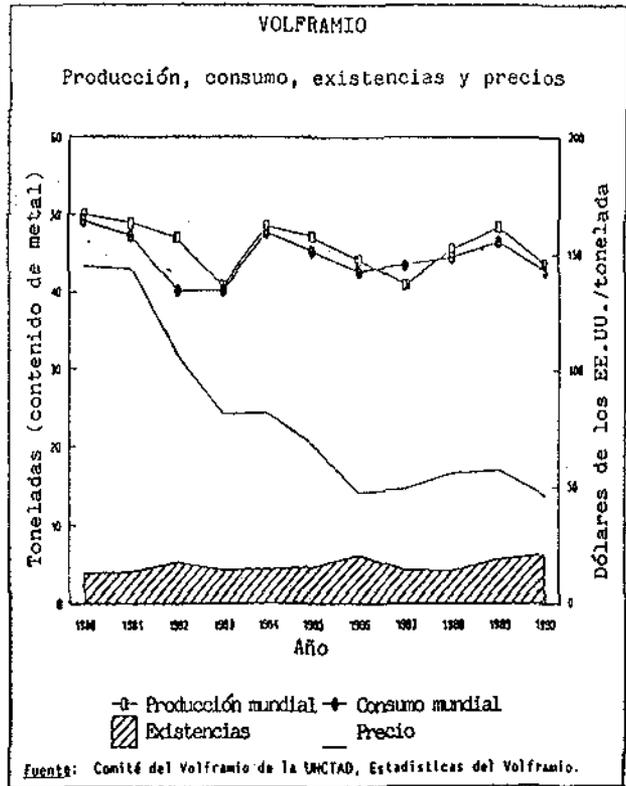
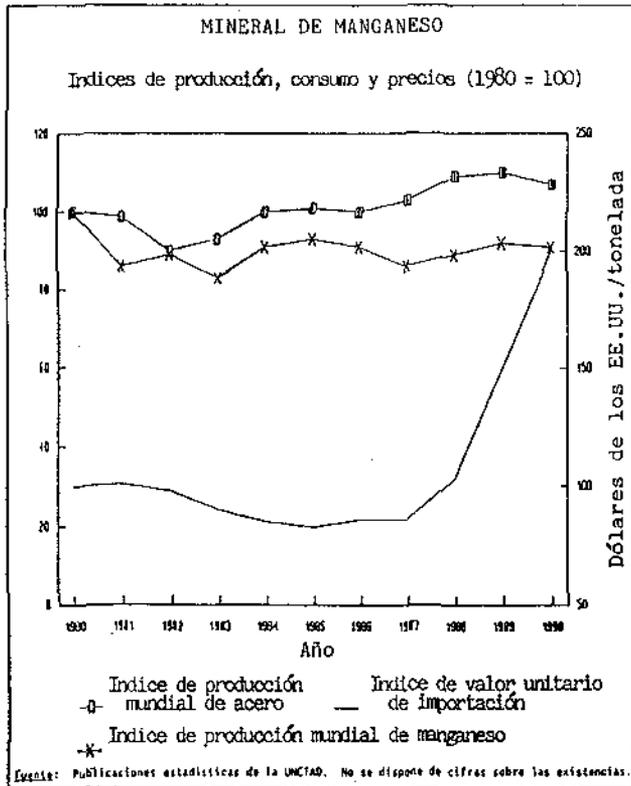
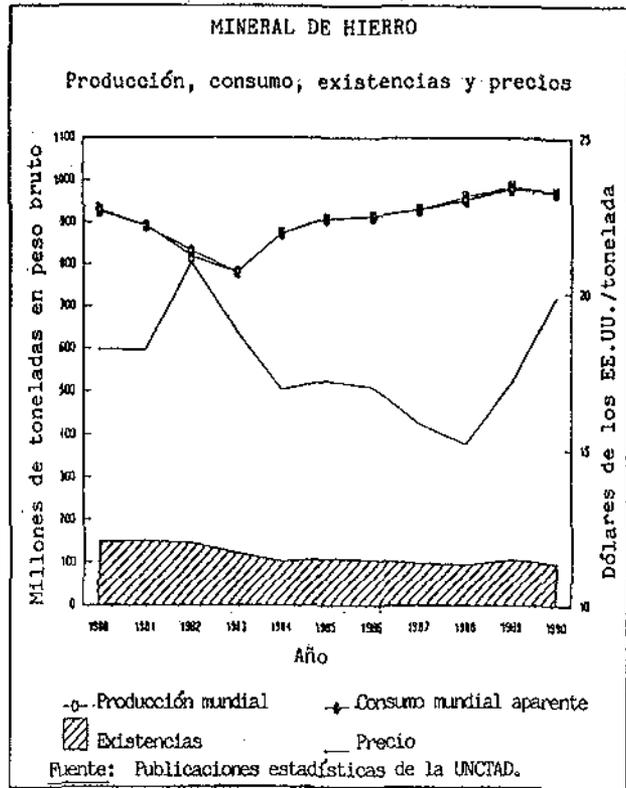
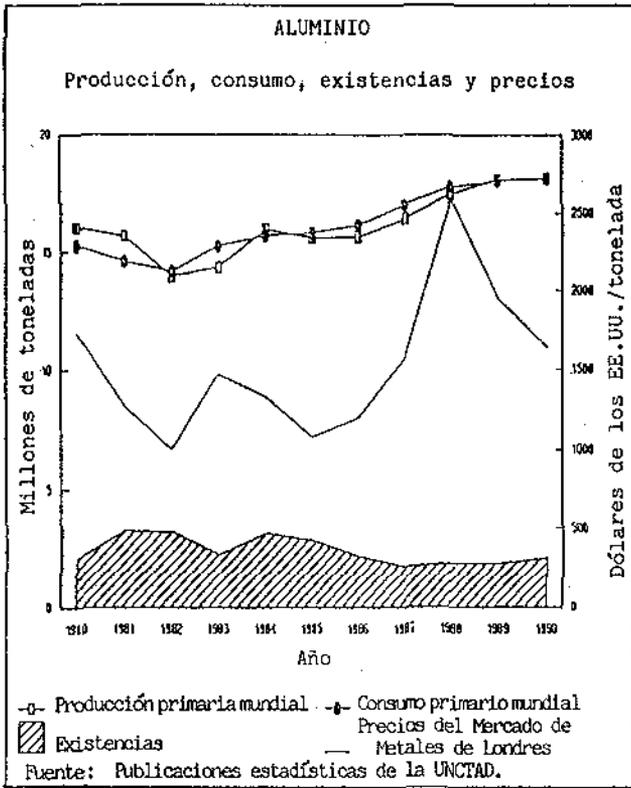
Anexo V-2 (continuación)



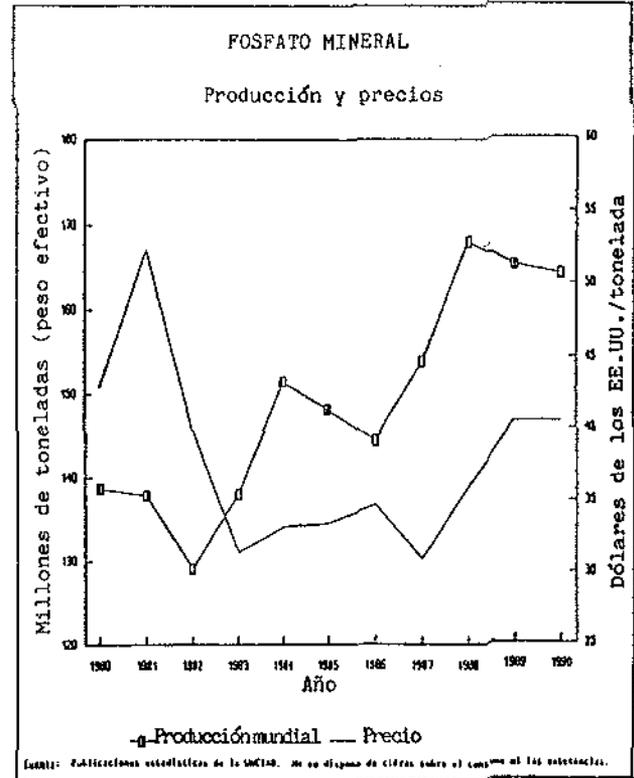
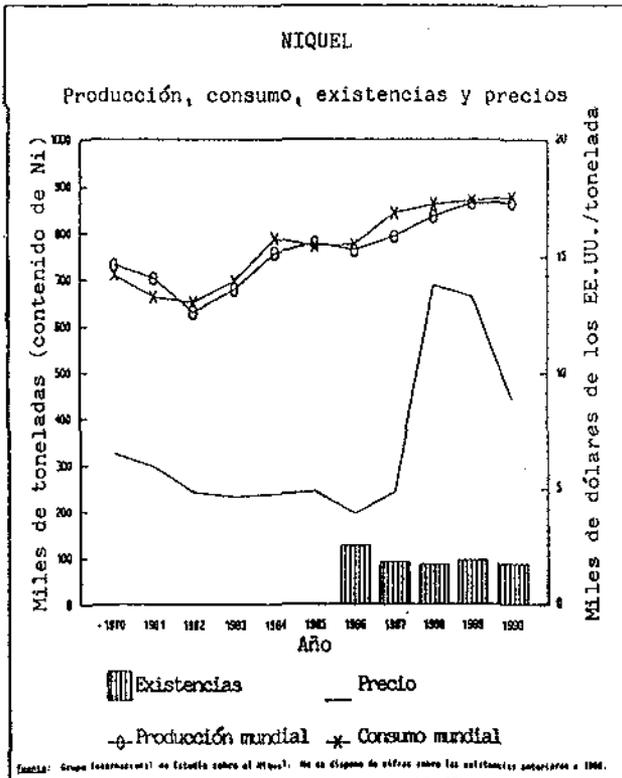
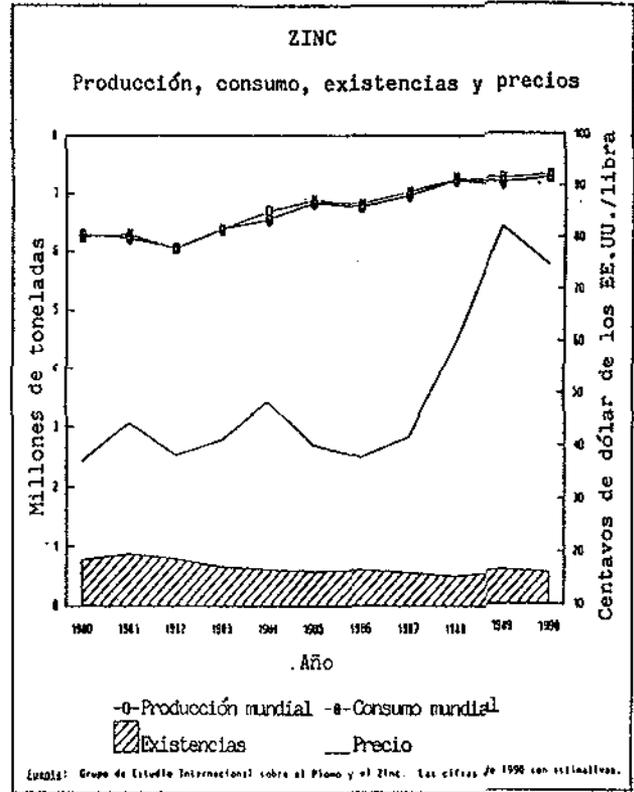
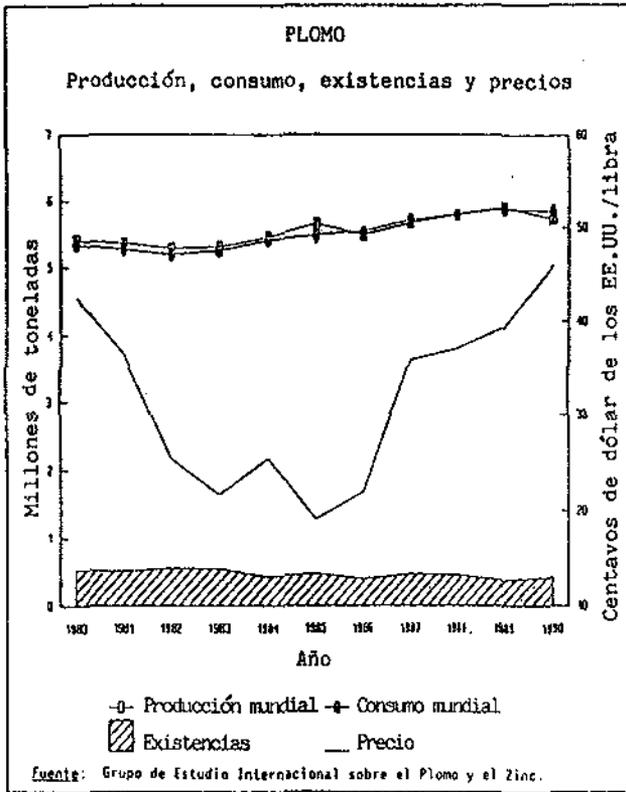
Anexo V-2 (continuación)



Anexo V-2 (continuación)

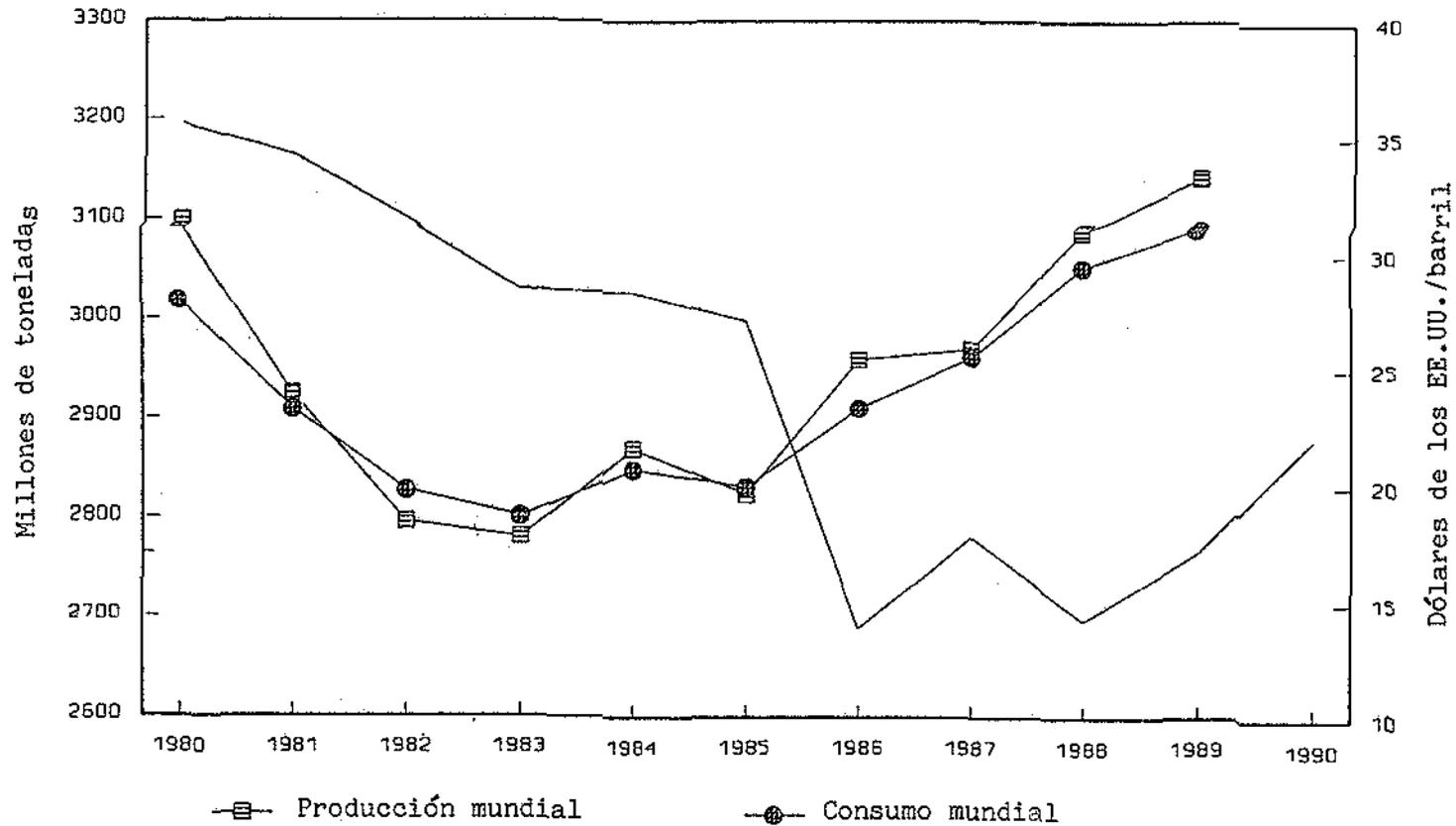


Anexo V-2 (continuación)



PETROLEO

Producción, consumo y precios



Fuente: OIE/OCDE y UNCTAD.

Anexo V-3

DISTRIBUCION POR REGIONES DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE PRODUCTOS BASICOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO
(Por grupos) 1/

EXPORTACIONES

	<u>Alimentos básicos</u>		<u>Bebidas tropicales</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	3.0	2.7	-	0.1
Africa subsahariana	6.3	5.4	32.9	30.7
América	45.2	42.6	51.6	48.4
Asia occidental	6.6	7.7	0.3	0.2
Asia meridional y sudoriental	30.3	39.1	13.7	19.1
Oceanía	0.8	0.5	1.5	1.5
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	22.9	22.7	84.9	79.3
	<u>Semillas oleaginosas y aceites vegetales</u>		<u>Materias primas agropecuarias</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	3.4	2.6	4.5	3.2
Africa subsahariana	6.1	3.4	12.8	12.5
América	37.9	39.4	18.7	18.5
Asia occidental	1.5	2.1	5.6	4.7
Asia meridional y sudoriental	48.0	50.6	55.1	57.1
Oceanía	2.6	1.7	0.5	0.8
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	34.9	35.8	30.7	24.6
	<u>Minerales y metales</u>		<u>Combustibles minerales</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	4.9	3.4	11.1	11.8
Africa subsahariana	20.3	15.8	8.1	14.5
América	43.4	46.2	13.1	17.1
Asia occidental	3.3	6.6	58.7	48.1
Asia meridional y sudoriental	21.3	20.0	8.9	14.5
Oceanía	3.9	4.3	-	-
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	28.1	26.3	70.6	52.9

Anexo V-3 (continuación)

	<u>Productos primarios excepto combustibles</u>		<u>Todos los productos primarios</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	3.3	2.7	9.1	7.7
Africa subsahariana	14.7	11.8	9.8	9.9
América	42.6	39.9	20.7	27.3
Asia occidental	4.4	5.7	44.9	29.0
Asia meridional y sudoriental	31.3	36.0	14.6	24.2
Oceanía	1.7	1.6	0.4	0.7
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	29.4	26.7	52.0	36.7

IMPORTACIONES

	<u>Alimentos básicos</u>		<u>Bebidas tropicales</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	12.2	10.4	23.6	27.4
Africa subsahariana	12.6	10.0	5.3	4.2
América	22.9	17.6	18.0	9.1
Asia occidental	24.6	24.1	21.9	23.1
Asia meridional y sudoriental	24.9	34.9	18.9	27.0
Oceanía	1.3	1.3	0.6	0.5
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	26.6	21.0	10.0	11.7

	<u>Semillas oleaginosas y aceites vegetales</u>		<u>Materias primas agropecuarias</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	11.8	11.5	9.1	8.2
Africa subsahariana	7.2	5.2	2.7	2.1
América	20.6	19.1	15.5	11.7
Asia occidental	14.1	14.4	10.3	8.1
Asia meridional y sudoriental	43.2	48.0	54.8	65.5
Oceanía	0.2	0.2	0.2	0.2
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	29.4	32.4	16.2	18.6

Anexo V-3 (conclusión)

	<u>Minerales y metales</u>		<u>Combustibles minerales</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	5.2	5.1	2.8	2.6
Africa subsahariana	5.4	3.0	5.2	6.3
América	20.6	16.0	34.7	27.5
Asia occidental	12.6	10.8	10.6	11.8
Asia meridional y sudoriental	43.9	61.5	41.2	45.1
Oceanía	0.2	0.1	0.7	0.9
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	13.2	17.7	18.0	20.9
	<u>Productos primarios excepto combustibles</u>		<u>Todos los productos primarios</u>	
	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>	<u>1979-1981</u>	<u>1987-1989</u>
Africa septentrional	11.0	9.3	6.9	6.7
Africa subsahariana	9.6	6.7	7.4	6.5
América	22.1	16.2	28.3	20.5
Asia occidental	20.0	17.8	15.4	15.5
Asia meridional y sudoriental	33.0	46.5	37.4	46.0
Oceanía	0.9	0.8	0.9	0.8
Todos los países en desarrollo 2/	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales	20.8	19.9	19.4	20.3

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

- 1/ Alimentos básicos: CUCI 0+1+4-(071.072.074.121.22 y 42)
 Bebidas tropicales: CUCI 071+072+074
 Semillas oleaginosas y aceites vegetales: CUCI 22 y 42
 Materias primas agropecuarias: CUCI 121+2-(22.27.28.233.244.266.267)
 Minerales y metales: CUCI 27+28+68+522.56
 Combustibles minerales: CUCI 3.
- 2/ Incluyendo a Malta y Yugoslavia.

Notas

1/ Es cierto que muchos países de renta baja, sobre todo en el Africa al sur del Sáhara, las existencias de productos básicos constituyen una parte importante de la riqueza total de los pequeños productores agrícolas que trabajan por cuenta propia. Sin embargo, este fenómeno no guarda relación con el nivel de los tipos de interés, sino con las características del proceso de producción y con el hecho de que los hogares y las empresas no son entendidas totalmente separadas. De hecho, en el sector rural de esas economías, no sólo el ahorro sino también los ingresos se obtienen en especie y las existencias de cereales se utilizan para el consumo y como insumos de una cosecha a otra: estos productos almacenados no son más que los insumos necesarios de un proceso de producción. Esos fenómenos sólo pueden desaparecer en el proceso de monetización y desarrollo rural, y no como respuesta a las políticas de tipos de interés.

2/ En condiciones de gran escasez, los productos básicos se suelen almacenar para consumirlos en un futuro cercano pese a la depreciación y al costo de almacenamiento. Sin embargo, estas existencias no se mantienen porque el tipo de interés sea bajo en comparación con la tasa de inflación. De hecho esas situaciones de escasez se suelen producir cuando se combate la inflación con controles de los precios. En tales condiciones, no se pueden reducir las existencias de productos básicos aumentando los tipos de interés, por ejemplo, de los depósitos bancarios. En cambio, si se elimina la escasez dejando que los precios suban, es probable que las existencias de productos básicos disminuyan.

3/ Se ha comprobado que los resultados de algunas empresas públicas son mucho mejores que los de las privadas por lo que se refiere a la utilización de la capacidad y al crecimiento de la productividad. Además, hay indicios de que en los países en desarrollo es frecuente que en la gestión de las empresas públicas se tienda a prestar más atención a la capacitación y a la introducción de nuevas técnicas de producción, contabilidad y control de productos y que esas empresas compartan sus adelantos en estas esferas con el sector privado sin compartir también el costo. No obstante, también es cierto que en muchos países en desarrollo las empresas públicas tienen muchos problemas de gestión y eficiencia.

4/ Si el Estado utiliza los ingresos obtenidos de la venta de activos para incrementar el servicio de la deuda exterior, se reducirán el producto y la inversión. En cambio, en el caso de que los utilice para la inversión, disminuirá la inversión privada y no variará la inversión total si la falta de divisas impide el crecimiento del producto, pero la inversión total será mayor si lo que limita el producto es la demanda efectiva. Por último, si el Estado utiliza los ingresos obtenidos con dicha venta para reducir los déficit presupuestarios, la privatización no afectará ni al producto ni a la inversión. En otras palabras, la privatización sólo hará que aumenten el producto y el crecimiento si los ingresos se utilizan para la inversión y si las limitaciones de divisas no son paralizantes; además no puede ayudar simultáneamente a los deudores y acreedores, salvo que con el tiempo aumente la eficiencia.

5/ IMF, World Economic Outlook, mayo de 1991, págs. 67 y 70.

6/ Véase un análisis detallado de esos acuerdos en UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1990 (UNCTAD/TDR/10(Vol.I), págs. 40 a 48), e Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991 (UNCTAD/TDR/11(Vol.I), págs. 92 a 98).

7/ En el caso de México se cancelaron 7.000 millones de dólares a cambio de bonos, pero la deuda aumentó por otra parte en unos 7.000 millones de dólares (5.700 millones de acreedores oficiales y 1.400 millones de nuevos préstamos). Filipinas contrajo préstamos por valor de 560 millones de dólares para cancelar deuda antigua y emitió bonos por valor de 700 millones de dólares, consiguiendo así retirar un total de cerca de 1.300 millones de dólares de su antigua deuda. Venezuela ha recurrido en gran escala al financiamiento de fuentes multilaterales y ha conseguido nuevos préstamos bancarios.

8/ Por ejemplo, el ahorro anual medio conseguido por México en el pago de intereses es aproximadamente equivalente a tan sólo el 10% del total de los intereses vencidos en 1988. México aumentará su corriente de efectivo en aproximadamente el 2% del PIB, es decir, en alrededor de la mitad del objetivo que se proponía. Para Filipinas, el resultado neto del acuerdo en cuanto a las obligaciones por intereses fue inicialmente nulo. Costa Rica, cuyos atrasos de intereses se incluyeron también en el acuerdo, se encontró con que los intereses que en definitiva quedaba obligada a pagar después del acuerdo eran aproximadamente equivalentes a los que tenía que pagar antes, al tiempo que se acumulaban sus atrasos de intereses.

9/ En el acuerdo de Basilea de 1988 se fijaron nuevas normas en cuanto a la suficiencia del capital. Véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989, anexo 2. Véase un análisis de las normas sobre la constitución de provisiones para nuevos préstamos bancarios a países en desarrollo fuertemente endeudados en FMI, "International Monetary Fund, International Capital Markets Developments and Prospects" (Washington, D.C., mayo de 1991, págs. 70 y 71).

10/ En el caso de México, varios bancos, que representaban el 47% de la deuda comprendida en el acuerdo decidieron convertirla a la par en bonos de interés reducido; otros bancos, que representaban el 41% de la deuda, prefirieron la solución de convertirla en bonos con descuento. El restante 12% corresponde a bancos que decidieron conceder nuevos préstamos; dicho porcentaje es de alrededor de la mitad de lo que se esperaba. Filipinas ofreció a los bancos dos soluciones: la concesión de nuevos préstamos y una operación de recompra; se obtuvieron nuevos préstamos por una cantidad muy inferior al objetivo fijado por el Gobierno, mientras que se recibieron más ofertas de recompra de las que se podían atender. Varios bancos acreedores decidieron no participar. En el acuerdo con Costa Rica no se intentó obtener nuevos préstamos. Véanse más detalles sobre esos acuerdos en Naciones Unidas, Estudio Económico Mundial, 1990, op. cit., págs. 145 a 157, y UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1990 (UNCTAD/TDR/10(Vol.I), págs. 44 y 45).

11/ Una sugerencia reciente (hecha pensando en los países europeos) es que los acreedores puedan beneficiarse de desgravaciones fiscales por las provisiones para préstamos fallidos que constituyan únicamente en la medida en que participen en programas de reducción de la deuda. Otra sugerencia (hecha pensando en los Estados Unidos) es que los acreedores que no participen en programas de reducción de la deuda aprobados por el FMI y el Banco Mundial estén obligados a constituir provisiones especiales para sus préstamos y no puedan beneficiarse de desgravaciones fiscales por sus pérdidas.

12/ Los acreedores ofrecieron inicialmente las condiciones del Acuerdo de Toronto a los países del Africa subsahariana incluidos en el Programa Especial de Asistencia del Banco Mundial, la mayoría de los cuales son países menos adelantados; hasta la fecha 18 de esos países se han beneficiado de esta iniciativa. En 1990 esas condiciones se hicieron extensivas a países que no están situados en la mencionada región (Bolivia y Guyana).

13/ Para los 17 países africanos que se beneficiaron de las condiciones del Acuerdo de Toronto en 1989 y 1990, los ahorros adicionales de flujo de efectivo totalizaron unos 100 millones de dólares en base anual, lo que representa alrededor del 1,5% del servicio programado de la deuda. Véase un análisis más detallado del Acuerdo de Toronto y de su aplicación en UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989, recuadro 7, y UNCTAD, "La deuda exterior y la gestión del ajuste: el estímulo de las corrientes de recursos financieros no creadoras de deuda y de los préstamos nuevos" (TD/B/C.3/234, párrs. 15 a 21).

14/ Véase un análisis detallado de las condiciones de Trinidad en Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991 (UNCTAD/TDR/11(Vol. I) recuadro 4, págs. 108 a 111).

15/ En junio de 1990 el Presidente Mitterrand anunció unas medidas destinadas a rebajar el interés de los préstamos concedidos por Francia en condiciones ordinarias a cuatro países de renta media del Africa subsahariana (Camerún, Congo, Côte d'Ivoire y Gabón). Al mismo tiempo el Presidente Bush puso en marcha un programa destinado a reducir las obligaciones por deuda oficial contraídas por países latinoamericanos con los Estados Unidos, en el marco de la "Iniciativa de las Américas" relativa al comercio, las inversiones y la deuda de la región. El programa estadounidense de reducción de la deuda prevé una importante cancelación de préstamos hechos en condiciones favorables y el pago de los intereses en moneda local, con la posibilidad de utilizarlos para ayudar a financiar proyectos ambientales. Además, una parte de los préstamos oficiales en condiciones comerciales (como los créditos a la exportación) se venderían en el mercado con objeto de facilitar la conversión de la deuda en capital social y los canjes de deuda por ecología.

21/ Véanse las conclusiones del grupo oficioso de personalidades competentes convocado por el Secretario General de la UNCTAD en septiembre de 1989 en el contexto del examen de la interdependencia por la Junta de Comercio y Desarrollo (TD/B/L.864). Para un mayor análisis de los programas de ajuste véase el informe del Secretario General de la UNCTAD a la VIII UNCTAD (sección A del capítulo II de la primera parte) y la sección A (La movilización de los recursos internos en los países en desarrollo) del presente capítulo.

22/ Véase Banco Mundial, "Financial Flows to Developing Countries", marzo de 1991, págs. 20 y 21.

23/ El Comité de Coordinación Financiera de la Crisis del Golfo prometió una asistencia equivalente a unos 16.000 millones de dólares para ayudar a los países en desarrollo más afectados por la crisis hasta fines de 1991. (Tres cuartas partes de esta suma ya se ha asignado a tres países). Se espera recibir algunos fondos adicionales del Banco Mundial y del FMI.

24/ Para un análisis más amplio de la suficiencia del ahorro mundial, véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991 (UNCTAD/TDR/11(Vo.II), págs. 7 a 32).

25/ Véase la Declaración de los Ministros del Grupo de los 24 para la Asistencia Económica a Polonia y Hungría de 13 de diciembre de 1989.

26/ Véase Naciones Unidas, "Informe del Comité de Planificación del Desarrollo sobre la labor realizada en su 27° período de sesiones" (E/1991/32), de 13 de junio de 1991, párrs. 89 y 90.

27/ Véase Comité de Planificación del Desarrollo, op. cit., párr. 16.

28/ Véase PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991.

29/ Véase Devandra Raj Panday y Maurice Williams, "Aid Co-ordination and aid-effectiveness: least developed countries 1981-1989", estudio preparado para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (UNCLDC II/4, 8 de marzo de 1990).

30/ Véase UNCTAD, "Examen de la aplicación de las directrices contenidas en la resolución 222 (XXI) de la Junta", (TD/B/1167), 12 de febrero de 1988, párrs. 70 y 71, C. Lancaster, "African Economic Reforms: The External Dimension", Institute for International Economics, Washington, D.C., 1991; y "Abidjan Declaration on Debt Relief Recovery and Democracy in Africa", by Parliamentarians from Africa and Northern countries, 9 de julio de 1991.

31/ Véase Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990", y PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991.

32/ Véase, por ejemplo, "Development co-operation in the 1990s: policy statement by DAC Aid Ministers and Heads of Aid Agencies", comunicado de prensa de la OCDE de 5 de diciembre de 1989 y comunicado del Consejo Ministerial de la OCDE de 5 de junio de 1991.

33/ Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio de 1990, párr. 64.

34/ Ibid.

35/ Expresada en dólares de 1985, la reinversión anual media bajó de 2.300 millones de dólares estadounidenses en 1976-1982 a 1500 millones en 1983-1989, lo que supone una reducción de 32%, en siete países latinoamericanos, a saber, la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú. Véase "Institute of International Finance, Inc. Fostering Foreign Direct Investment in Latin America", Washington D.C., 1990.

36/ Existe reparto del riesgo en la medida en que la obligación contractual va explícitamente vinculada a algún aspecto de la situación económica del prestatario y se traspasan así los riesgos existentes en la economía interna a la economía mundial. Véase Donald R. Lessard, "Beyond the Debt Crisis: Alternative Forms of Financing Growth", en Dealing with the Debt Crisis, a cargo de Ishrat Husain e Ishac Diwan, Banco Mundial, Washington, D.C. 1989.

37/ El valor anual de esos canjes aumentó rápidamente pasando de alrededor de 500 millones de dólares estadounidenses en 1985 a unos 6.000 millones en 1988. En el año siguiente bajó a un menos de 5.000 millones porque varios países grandes deudores, la Argentina, el Brasil, Filipinas y México, suspendieron o redujeron apreciablemente esas operaciones debido a su impacto negativo sobre la expansión monetaria, los "viajes de ida y vuelta" del capital, etc. Según las estimaciones, en 1990 se produjo una considerable recuperación del volumen de canjes de deuda por capital social. Véase Banco Mundial, Financial Flows to Developing Countries, diciembre 1990.

38/ Véase una exposición del fenómeno de la "ida y vuelta" en UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1988, recuadro 6: "Posibilidades de canje de deuda por patrimonio empresarial".

39/ En estudios empíricos realizados por la CFI y el Institute of International Finance, Inc. se ha llegado a la conclusión de que los programas de canje de deuda por capital social aumentan la adicionalidad. Véase J. Bergsman y W. Edisis, "Debt-Equity Swaps and Foreign Direct Investment in Latin America", IFC Discussion Paper Number 2, Washington, D.C. 1988; e Institute of International Finance, Inc., op. cit.

40/ Véase, WIDER, Foreign Portfolio Investment in Emerging Equity Markets, Helsinki, 1990. Véase también Banco Mundial, Emerging Stock Markets Factbook, 1991.

41/ La CFI ha calculado que durante el quinquenio terminado en diciembre de 1988 la capitalización bursátil (es decir, el valor de mercado de las acciones) de un grupo de 30 "mercados de nueva aparición" aumentó cerca de un 500%, situándose en 378.000 millones de dólares de los EE.UU., y el valor de las operaciones realizadas, expresado en dólares, se multiplicó por 16. El número de sociedades cuyas acciones se cotizaban en esas bolsas aumentó en un 63%, situándose en casi 11.000. Véase CFI, Emerging Stock Markets Factbook, 1989.

42/ Ese fondo, dotado con una contribución inicial de 500 millones de dólares estadounidenses aportado por los Estados Unidos, ha de constituir una fuente adicional de apoyo para fomentar reformas de las inversiones, basadas en el mercado. La iniciativa prevé también la venta de una parte de los préstamos pendientes del EXIMBANK y activos de la Corporación de Crédito Agrícola con objeto de facilitar los canjes de deuda por capital social y de deuda por ecología.

43/ En junio de 1991 se acordó aumentar el capital de la CFI en 1.000 millones de dólares, desembolsables en cinco años.

44/ En el ejercicio financiero de 1990 el OMGI emitió sus cuatro primeras garantías, por un monto máximo de 132,3 millones de dólares estadounidenses, para proyectos en Chile, Hungría e Indonesia. Se calcula que el total de las inversiones directas pasa de los 1.000 millones de dólares. Se han recibido solicitudes de garantías de inversión de inversores de 12 países, entre los que figuran todos los grandes países industriales, que estudian proyectos de inversión en 36 países miembros. Véase OMGI, Annual Report 1990, Wáshington, D.C. 1990.

45/ La capacidad de seguro del OMGI es tan sólo de 1.000 millones de DEG.

46/ Propuesta contenida en el informe presentado por el Centro sobre las Empresas Transnacionales a la Comisión de Empresas Transnacionales en su 17º período de sesiones, abril de 1991. Véase "La triada en la inversión extranjera directa" (E/C.10/1991), Nueva York, 1991.

47/ Véase Naciones Unidas, "Informe del Secretario General de la Conferencia sobre la marcha de los trabajos acerca de los recursos financieros" A/CONF.151/PC/18, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, segundo período de sesiones, enero de 1991.

48/ El costo previsto de los proyectos que debían ejecutarse en 1991 era de 272 millones de dólares. El Fondo se administra mediante un acuerdo tripartito entre el Banco Mundial, el PNUMA y el PNUD.

49/ Ya se ha trabajado bastante sobre ese tema. Véase, por ejemplo, Michael Crubb, The Greenhouse Effect: Negotiating Targets, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1989, y Leiv Lunde, The North/South Dimension in Global Greenhouse Politics, Fridtjof Nansen Institute, Noruega, 1990.

50/ Véase, por ejemplo, Joshua Epstein y Raj Gupta, Controlling The Greenhouse Effect: Five Global Regimes Compared, Brookings Institution, Wáshington, D.C. 1990.

51/ Según se informa, el Brasil está estudiando la posibilidad de un canje de 1.500 millones de deuda para la conservación de sus selvas tropicales. Véase Financial Times, 12 de julio de 1991. Véase también el comunicado de la Reunión Económica en la Cumbre del Grupo de los 7 en Londres, Building World Partnership, 17 de julio de 1991.

52/ Véase UNCTAD, "La financiación del desarrollo en los países en desarrollo", TD/B.1300, julio de 1991, y Supp.1 y 2.

53/ Geza Feketekuty, "Changes in the World Economy and Implications for the World Trading System", IMF Survey de 15 de julio de 1991. El Sr. Feketekuty, Asesor Principal de Política Comercial en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, ha dicho: "Estamos presenciando una revolución en la organización de la producción y del comercio exterior semejante a la revolución industrial del siglo XVIII...".

54/ Véase un análisis bastante completo de las cuestiones relacionadas con la universalización de la producción en "Reunión oficiosa sobre la gestión internacional de los asuntos públicos: El comercio en una economía mundial en vías de globalización", informe de la UNCTAD, de próxima aparición. Véase también S. Ostry "Governments and corporations in a shrinking world", New York Council for Foreign Relations Press, 1990.

55/ Provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur, Hong Kong, México, Brasil, Yugoslavia, Malasia, India, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Pakistán, Argentina, Marruecos.

56/ Véase también A. Inotai, "Competition between the European CMEA and rapidly industrializing countries in the OECD market for manufactured goods", Empirca-Austrian Economic Papers, vol. 1, 1988.

57/ Véase Overseas Development Institute, "The impact of the Gulf crisis on developing countries", informe especial, Londres, marzo de 1991.

58/ Véase UNCTAD, TD/328/Rev.1. Véase también "Políticas comerciales para un futuro mejor: propuestas de acción" (GATT, 1985).

59/ El concepto de expansión voluntaria de las importaciones, mediante el cual se pide a los países importadores que incrementen sus importaciones de productos específicos procedentes de determinados países y en determinadas cantidades, es la contrapartida del conocido concepto de la limitación voluntaria de las exportaciones, en virtud del cual estos últimos países limitan sus exportaciones. Para más detalles sobre el concepto y la terminología de la expansión voluntaria de las importaciones, véase Jagdish Bhagwati, "VERs, Quid Pro Quo DFI and VIEs: Political-Economic-Theoretic Analyses", International Economic Journal.

60/ Por ejemplo, el acuerdo sobre semiconductores entre los Estados Unidos y el Japón y los recientes esfuerzos encaminados a concertar un acuerdo internacional sobre el acero. El 25 de julio de 1989, el Presidente Bush anunció un programa de liberalización del comercio del acero, por el que se prolongaba hasta el 31 de marzo de 1992 el programa de limitación voluntaria de las exportaciones de acero. En dicho programa se preveía también la negociación de un consenso internacional para regular efectivamente las ayudas e intervenciones estatales en el sector del acero mediante la eliminación de las subvenciones y de las dificultades de acceso a los mercados con miras a llegar a un acuerdo multilateral sobre el comercio del acero para marzo de 1992.

61/ Desde la VII UNCTAD ocho países y territorios en desarrollo se han adherido al GATT como partes contratantes, y otros cinco países en desarrollo, así como Bulgaria y China, se encuentran en el proceso de negociación. Polonia ha solicitado la renegociación de su protocolo de adhesión y la URSS ha sido admitida como observador en el GATT.

62/ Con ello los Estados Unidos se desviaban apreciablemente de su política tradicional consistente en abstenerse de invocar el artículo XXIV del Acuerdo General, dando a entender que ahora aceptan el regionalismo o el plurilateralismo (en contraposición con el comercio multilateral fundado en la aplicación incondicional de la cláusula NMF). Para más detalles, véase Jagdish N. Bhagwati, "U.S. Trade Policy at Crossroads", World Economy, diciembre de 1989.

63/ Véase Peter Clark y Peter Burn, "Canada-United States Free Trade Agreement and its Impact on Developing Countries", UNCTAD/ITP/42, págs. 261 a 316, y Peter Burn, "Professional Services and the Uruguay Round: Lessons from the Canada-United States Free Trade Agreement", UNCTAD/ITP/26, págs. 365 a 406.

64/ Como acontecimiento importante en este proceso cabe mencionar el comunicado conjunto publicado por los Gobiernos del Canadá, los Estados Unidos y México el 5 de febrero de 1991, con miras a negociar un acuerdo tripartito de libre comercio. Las negociaciones comenzaron en junio de 1991.

65/ Obsérvese que las expresiones "superartículo 301" y "artículo especial 301" no se utilizan de hecho en la ley, sino que han sido adoptadas como denominaciones comunes destinadas a identificar estos nuevos mecanismos legales. Oficialmente, se citan como artículos 1302 y 1303 de la Ley general del comercio y la competencia de 1988, por los que se establecen (con efecto retroactivo) los nuevos artículos 310 y 182, respectivamente, de la Ley de comercio de 1974. La principal diferencia entre el "artículo 301 ordinario" de la Ley de comercio de 1974 y el "superartículo 301" es que en virtud del primero el Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales sólo examina una barrera comercial a la vez, mientras que en virtud del segundo dicho Representante puede investigar al mismo tiempo toda una serie de barreras impuestas por un país determinado. Además, el "superartículo 301" tenía una vigencia de 2 años y expiró el 31 de diciembre de 1990. El "artículo especial 301" no tiene fecha límite y trata solamente de las barreras comerciales causadas por la protección inadecuada de los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, el 26 de abril de 1991, al examinar la aplicación del "artículo especial 301" en 1991, la Administración de los Estados Unidos identificó a China, India y Tailandia como países prioritarios y colocó al Brasil, la Comunidad Europea y Australia en la lista de vigilancia prioritaria. También ha incluido a 23 socios comerciales en la lista de vigilancia.

66/ Véase VanGrasstek Communications, "Trade-Related Intellectual Property Rights: United States Trade Policy, Developing Countries and the Uruguay Round", Uruguay Round-Further Papers on Selected Issues, UNCTAD/ITP/42, págs. 105 y 106.

71/ Por ejemplo, uno de los objetivos de los Estados Unidos en la negociación, tal como se enuncia en la Ley general del comercio y la competencia de 1988, consiste en lograr una integración considerable de los países en desarrollo en el sistema del GATT. En el apartado 4) del párrafo b) del artículo 1101 de la Ley, relativo a los países en desarrollo, se declara claramente que los objetivos principales de los Estados Unidos en las negociaciones consisten en lo siguiente: a) lograr que los países en desarrollo promuevan su propio desarrollo económico asumiendo en la medida más amplia posible la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de comercio internacional abierto ofreciendo beneficios recíprocos y asumiendo obligaciones equivalentes con respecto a sus prácticas de importación y exportación; y b) establecer procedimientos para reducir los beneficios comerciales no recíprocos que se conceden a los países en desarrollo más adelantados.

72/ Véase "London Economic Summit Declaration", Financial Times, 18 de julio de 1991, pág. 4.

73/ Sin embargo, cierto número de países desarrollados, como Australia, Austria y el Japón, llevaron a cabo una liberalización unilateral en la segunda mitad del decenio de 1980.

74/ En el cuadro II-1 del anexo se indica el número de líneas arancelarias incluidas en el SGP y las preferencias otorgadas a países menos adelantados para las distintas escalas arancelarias NMF en cada mercado importador. En el cuadro II-2 del anexo se indica el valor de las importaciones procedentes de países en desarrollo en las distintas escalas de derechos aplicados.

75/ Con inclusión de los productos agrícolas tropicales y de los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, pero con exclusión del petróleo.

76/ Véase el cuadro II-1 del anexo.

77/ Este es uno de los problemas importantes que merecen especial atención en la ronda actual de negociaciones. Se ha insistido a menudo en la necesidad de que los países en desarrollo incrementen sus exportaciones de productos elaborados, que en la actualidad se exportan principalmente en su forma primaria. En el caso de los productos tropicales, los países en desarrollo están en condiciones de emprender la elaboración de sus productos primarios hasta un nivel bastante elevado de la cadena de transformación. Ahora bien, estos esfuerzos sólo quedarían recompensados si los países importadores redujeran los elevados aranceles que aplican a los productos en fases más avanzadas de elaboración, lo que les permite mantener elevadas tasas efectivas de protección para sus actividades de elaboración.

78/ En principio, pueden considerarse medidas no arancelarias todas las intervenciones oficiales en la producción y el comercio, con exclusión de los aranceles, pero con inclusión de las prácticas restrictivas privadas toleradas por los gobiernos, que puedan afectar a los precios relativos, a las estructuras del mercado y a las corrientes comerciales internacionales. Estas medidas incluyen, por ejemplo, las restricciones cuantitativas, los procedimientos aduaneros y administrativos para la entrada de mercancías, las ayudas oficiales, las adquisiciones del sector público, las subvenciones a la exportación, los gravámenes sobre las importaciones, la limitación voluntaria de las exportaciones, las medidas compensatorias y antidumping, los ajustes fiscales en frontera, el comercio de Estado, las normas y reglamentos.

79/ UNCTAD, Los problemas del proteccionismo y el ajuste estructural, parte I: Las restricciones al comercio, TD/B/1282, 20 de diciembre de 1990. Las MNA incluyen ciertas medidas para arancelarias, los gravámenes variables, las medidas compensatorias y antidumping, las restricciones cuantitativas, la vigilancia de cantidades y/o precios de las importaciones, la concesión automática de licencias y las medidas para controlar el nivel de los precios.

80/ En el cuadro II-5 del anexo se indica la incidencia de la aplicación de los distintos tipos de MNA a las importaciones de determinados sectores de productos, según el origen de las importaciones.

81/ Por ejemplo, Australia levantó las restricciones cuantitativas sobre las importaciones de azúcar que habían sido impuestas de conformidad con la Ley sobre el Convenio del Azúcar y el Protocolo de Aplicación Provisional.

82/ Por ejemplo, en el Japón (medidas de apertura del mercado en el sector agrícola), Suecia (supresión de las restricciones cuantitativas a las importaciones de manzanas y peras) y los Estados Unidos (sustitución de los cupos de azúcar por un sistema de cupos arancelarios).

83/ Por ejemplo, en el Canadá (la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas sobre el calzado quedó terminada en noviembre de 1988), Australia (terminación de las medidas de salvaguardia, relativas a los automóviles con cuatro ruedas motrices y algunos productos textiles) y los Estados Unidos (terminación de los cupos de importación y de los derechos adicionales sobre aceros especiales, establecidos en julio de 1983). No obstante, los aceros especiales quedaron incluidos en las limitaciones voluntarias de exportación por las que se rigen las importaciones de productos de hierro y acero, hasta el 31 de marzo de 1992, en virtud del "programa de liberalización del comercio del acero").

84/ En valores absolutos, la CEE (81.000 millones de dólares), el Japón (31.000 millones) y los Estados Unidos (36.000 millones) representaron el grueso del apoyo a la agricultura en la región de la OCDE en 1990. En porcentaje, Suiza, Noruega, Finlandia y el Japón tienen las tasas de ayuda más elevadas (más del 65%). Nueva Zelandia (5%) y Australia (11%) tienen las tasas más bajas. Las estimaciones del ESP para determinados productos, expresadas en porcentaje, han sido bastante elevadas para productos tales como el azúcar, los cereales y la carne, cuyo comercio reviste gran interés para muchos países. Véase OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, 1991 (París, 1991).

85/ Véase, OECD Economic Studies, "Modelling the effects of agricultural policies", N° 13, invierno de 1989-90, cuadro 2, pág. 137.

86/ Para más detalles véase el Fourteenth general report on the implementation of the GSP, documento de la secretaría de la UNCTAD (TD/C/C.5/134 y Add.1). Véase también el cuadro II-8 del anexo al presente capítulo.

87/ GATT, documento MTN.TNC/W/35/Rev.1, proyecto de acuerdo sobre las salvaguardias, preámbulo, pág. 199.

88/ En 1980-1988 se adoptaron 1.824 medidas antidumping y compensatorias. El número de casos pendientes en 1989-1990 seguía siendo prácticamente constante (véase el documento UNCTAD/ITP/24, "Selected Issues on Restrictions to Trade", págs. 18 a 20; y TD/B/1282, "Problems of Protectionism and Structural Adjustment", pág. 6. Véase también el documento del GATT C/171, pág. 8).

89/ Las medidas compensatorias son mucho más frecuentes en los Estados Unidos que en los demás países. Un número limitado de casos de adopción de medidas antidumping y compensatorias se han iniciado en el Brasil, Chile (medidas compensatorias únicamente), Finlandia, Nueva Zelanda, la República de Corea y Suecia. Se registró un brusco incremento de procedimientos antidumping en México en 1988 como consecuencia de haberse liberalizado las importaciones y suprimido el sistema de "precios oficiales" a los efectos de valoración aduanera.

90/ La CEE y los Estados Unidos han concluido acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones con la mayoría de sus principales abastecedores de productos siderúrgicos. En algunos casos se suspendieron las medidas antidumping anteriormente adoptadas por haber accedido los abastecedores a limitar sus exportaciones.

91/ Véase el documento UNCTAD/ITP/24 (12 de marzo de 1990).

92/ El exportador se compromete a elevar sus precios de exportación por lo menos a un nivel mínimo.

93/ Reglamento del Consejo (CEE) N° 2423/88, de 11 de julio de 1988 relativo a la protección contra las importaciones objeto de dumping o subvencionadas que procedan de países que no son miembros de la Comunidad Económica Europea.

94/ Reglamento del Consejo (CEE) N° 1761/87, de 22 de junio de 1987.

95/ Un análisis detallado del reglamento de 1988 puede verse en Jean-François Bellis, Edwin Vermulst y Paul Waer, "Further Changes in the EEC Anti-Dumping Regulations: A Codification of Controversial Methodologies", Journal of World Trade, 1989, vol. 23, N° 2. Los autores llegaron a la conclusión de que los cambios tenían un carácter imparcial o incrementaban la probabilidad de llegar a la conclusión de que existía dumping.

96/ En los últimos años el número de casos pendientes ha disminuido acentuadamente en Australia. Véase Gary Banks, Australia's Anti-dumping Experience, Canberra, Centre for International Economics, 1990.

97/ Acta Final de la Séptima Conferencia (TD/350), apartado 4) del párrafo 105.

98/ Véase el Informe Leutwiler, "Políticas comerciales para un futuro mejor", GATT, 1985.

99/ Transparency for Positive Adjustment, OCDE, 1983. En otros informes de la OCDE también se refleja el creciente interés por la cuestión de la transparencia nacional: Competition and Trade Policies; Their Interaction, 1984, Costs and Benefits of Protection, International Trade and the Consumer (de próxima aparición).

100/ Esa lista de verificación la prepararon conjuntamente el Comité de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas y su Comité de Política de Consumo, en consulta con su Comité de Comercio, todos ellos de la OCDE.

101/ Artículo 131, Ley de comercio de 1974.

102/ Artículo 322, Ley arancelaria de 1930.

103/ En el contexto de una nueva ampliación del mandato de la CCI, una enmienda del Senado (N° 571) proponía que la Comisión presente anualmente al Congreso "un informe sobre los efectos económicos negativos para los Estados Unidos de los importantes programas estadounidenses de limitación de las importaciones comerciales actualmente existentes". Además, según ese proyecto de enmienda, la CCI debía presentar un informe complementario, dentro de un plazo determinado, sobre cada "programa nuevo o notablemente notificado de limitación de las importaciones comerciales". Esta última expresión tenía una significación amplia y abarcaba la mayoría de las medidas no arancelarias, pero excluía "cualquier limitación de las importaciones aplicada para poner remedio a prácticas comerciales desleales de conformidad con las leyes estadounidenses en materia de comercio".

104/ La necesidad de un órgano independiente como la CDE se expresó de la manera siguiente: "Es preciso que un órgano independiente desempeñe la función de incrementar la información pública y el análisis de las políticas de ajuste económico. Ese órgano tendría por finalidad aumentar el rigor del proceso de formación de la política y someterlo al examen de grupos o de ciudadanos que no pertenecen a la administración y están fuera del sistema político. En sus informes se pondrían sobre todo de relieve las diferentes cuestiones económicas, detallando las opiniones y las ventajas e inconvenientes y, sobre esa base, hacer recomendaciones". Report of the Steering Committee Established to Advise on the Proposed Industrial Development Board, Wellington, 1986, pág. 15.

105/ Algunas de las normas que podrían tomarse en cuenta en la formación de los mecanismos nacionales se describen en "Case for evaluating protection in an economy-wide perspective", por S. Laird and G.P. Sampson, en The World Economy, vol. 10, N° 2, de junio de 1987.

106/ Véase UNCTAD, Informe anual sobre las novedades legislativas y de otra índole en los países desarrollados y en desarrollo en la esfera del control de las prácticas comerciales restrictivas -1989 (TD/B/RBP/61); 1985-88 (TD/B/RBP/51); y 1983-84 (TD/B/RBP/29)- y estudios monográficos tales como los relativos a la licitación colusoria (TD/B/RBP/12/Rev.2) y las prácticas de vinculación de las compras (TD/B/RBP/18/Rev.2).

107/ Véase el estudio de la UNCTAD titulado "Concentración del poder de mercado mediante fusiones, absorciones, empresas conjuntas y otras adquisiciones de control y sus efectos sobre los mercados internacionales, en particular los mercados de los países en desarrollo" (TD/B/RBP/80).

108/ Véase TD/RBP/CONF.10/Rev.1.

109/ Véase TD/350, párr. 105 (18).

110/ Véase el informe de la Conferencia (TD/RBP/CONF.3/9).

111/ Véase Sam Laird y Rene Vossenaar, "Why we should be worried about non-tariff measures", Información Comercial Española (Madrid), 1991 (de próxima publicación); y R. Erzan, H. Kuwahara, S. Marchese y R. Vossenaar, "The profile of protection in developing countries", UNCTAD Review, vol. 1, N° 1, Ginebra, 1989.

112/ En los casos de la Argentina, Bolivia, el Brasil y el Perú, los programas de liberalización del comercio se introdujeron en un contexto macroeconómico de hiperinflación, lo que parece indicar que se utilizaron en parte para dar credibilidad a todo el conjunto de reformas económicas. Véase Dani Rodrik, "Trade policies and development: some new issues", Discussion Paper Series N° 447, Centre for Economic Policy Research, Londres, agosto de 1990.

113/ Para más detalles véase Manuel R. Agosin, "Trade policy reform and economic performance: A review of the issues and some preliminary evidence", UNCTAD Discussion Paper N° 41, agosto de 1991.

114/ China, que se ha mantenido entre los cinco primeros países en desarrollo exportadores de manufacturas y que también ha registrado un crecimiento rápido y elevadas tasas de inversión, no se ha incluido en el análisis porque, como es obvio, su tamaño hace que sea un caso especial entre los países en desarrollo.

115/ En el caso de México, el fuerte crecimiento de las exportaciones de manufacturas -que se inició en 1983, mucho antes de que se adoptara el conjunto de medidas de liberalización del comercio- se explica principalmente por el fuerte impulso que recibieron esas exportaciones a consecuencia de la importante depreciación del tipo de cambio que se produjo al estallar la crisis de la deuda. Es de señalar que ese fuerte crecimiento de las exportaciones de manufacturas no ha ido acompañado de un crecimiento de la economía en general y que, por consiguiente, aún no puede considerarse como indicador del "éxito" de la política de desarrollo como en el caso de las economías de Asia sudoriental.

116/ Noland aplica estos argumentos a las ocho economías de la región del Pacífico. Son igualmente aplicables a otros países que han tenido éxito en su política de exportación. Véase Marcus Noland, Pacific Basin Developing Economies: Prospects for the Future (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990). Para la experiencia de la República de Corea, véase Alice H. Amsden, Asia's Next Giant - South Korea and Late Industrialization (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1989); y Alice H. Amsden y Yoon-Doe Euh, "Republic of Korea's financial reforms: What are the lessons?", UNCTAD Discussion Paper N° 30, abril de 1990. El caso de Turquía se estudia en Ercan Uygur, "Trade Policies and Growth in Turkey, 1970-1990", UNCTAD Trade Policy Series N° 4, 1991 (de próxima publicación).

117/ Véanse los estudios citados en Howard Pack, "Industrialization and trade", Handbook of Development Economics, vol. I, publicado por Hollis B. Chenery y T. N. Srinivasan (Amsterdam, 1988).

118/ En un estudio econométrico reciente se ha comprobado que las devaluaciones reales son eficaces para mejorar las balanzas comerciales de los exportadores de manufacturas, pero no de los exportadores de productos primarios. Véase Jaime de Melo y Ricardo Faini, "Adjustment, investment and the real exchange rate in developing countries", Economic Policy N° 11, octubre de 1990.

119/ Ricardo French-Davis, Patricio Leiva y Roberto Madrid, "Trade Liberalization in Chile: Experiences and Prospects" UNCTAD Trade Policy Series N° 1, Ginebra, 1991.

120/ Los exportadores indirectos son aquellos que producen insumos para los exportadores.

121/ Para un plan semejante, véase Gary S. Hufbauer y Howard F. Rosen, "Trade Policy for Troubled Industries", Policy Analyses in International Economics, N° 15, Institute for International Economics, Washington, D.C., marzo de 1986.

122/ Véase World Investment Report 1991, La triada en la inversión extranjera directa, documento ST/CTC/118, julio de 1991.

123/ Véase el capítulo relativo a "Tecnología".

124/ Véase Van Grastek Communications, "Trade-Related Intellectual Property Rights: United States Trade Policy, Developing Countries and the Uruguay Round", estudio de la UNCTAD, UNCTAD/ITP/42, págs. 79 a 128.

125/ Véase un examen más detallado del comercio de servicios en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, en la subsección 2 de la sección A del capítulo IV del presente informe.

126/ Véase un análisis del comercio entre el Japón y los países en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico en UNCTAD Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1990.

127/ Para el contenido del programa, véase Paolo Cecchini et al, The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market, (Aldershot; Wildwood House, 1988).

128/ Las expresiones "creación de comercio" y "desviación de comercio" tal como se utilizan en este informe (y en muchos de los trabajos publicados recientemente sobre el Mercado Unico Europeo) no tiene el mismo significado que se les da en las publicaciones relativas a las uniones aduaneras. En estas últimas obras, la creación de comercio consiste en el desplazamiento, estimulado por la creación de la unión aduanera, del consumo de productos nacionales por el consumo de productos importados de otros miembros, y la desviación de comercio es el desplazamiento, estimulado también por la creación de la unión, de la demanda de productos adquiridos fuera de la unión por la de productos de costo más alto adquiridos dentro de la unión. En este informe esas dos expresiones se utilizan para indicar los efectos positivos ("creación de comercio") y negativos ("desviación de comercio") sobre las exportaciones a la CEE de los países que no pertenecen a ella.

129/ En el procedimiento de estimación se supuso que el Mercado Unico Europeo hará aumentar la renta comunitaria en un 5%, que corresponde aproximadamente al punto medio de la escala estimada en un informe preparado por encargo de la Comisión de la CEE (4,3 a 6,4%). Además, se calcularon las elasticidades-renta de la demanda de productos importados de los países en desarrollo y se utilizaron los efectos de desviación de comercio por sectores que había calculado la Comunidad. Véanse las estimaciones del crecimiento de la renta resultante del Mercado Unico Europeo en Paolo Cecchini y otros, pág. 84; los efectos de desviación de comercio se tomaron de Comisión de las Comunidades Europeas, "The Economy of 1992", European Economy, N° 35, marzo de 1988.

130/ Véase un estudio de estos efectos en Michael Davenport en colaboración con Sheila Page, Europe: 1992 and the Developing Countries (Londres: Overseas Development Institute, 1991).

131/ En marzo de 1991, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay firmaron el Tratado de Asunción. Se trata de un acuerdo transitorio para liberalizar el comercio, cuyo objetivo es sentar las bases para la creación de un Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), que empezaría a funcionar en 1995. En mayo de 1991, el Grupo Andino aprobó el Acta de Caracas para acelerar la creación de una zona de libre comercio, que entrará en vigor el 1° de enero de 1992. Representantes de Colombia, México y Venezuela también han discutido la supresión recíproca de derechos de aduana con el propósito de que un gran número de productos tengan un arancel cero para julio de 1994, para lo cual, a partir del 1° de julio de 1991, empezarán a aplicar derechos máximos uniformes. Chile también ha iniciado negociaciones para liberalizar el comercio con varios países de la región.

132/ Las medidas de protección del medio ambiente dispuestas por los gobiernos pueden acrecentar los costos de producción afectando a la posición de determinados sectores frente a sus competidores de otros países, y ello ha dado lugar a que los productos de esos países, sobre todo de países en desarrollo, fueran objeto de mayores restricciones (como los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada, así como las medidas antidumping y medidas compensatorias).

133/ Por ejemplo, los Estados Unidos prohíben la importación de ciertos vinos europeos por haberse detectado la presencia de un plaguicida denominado procemidona; la Comunidad Europea prohíbe las importaciones de carne de ganado tratado con hormonas; y recientemente los Estados Unidos han prohibido la importación de atún de México, Vanuatu y Venezuela aplicando las disposiciones de la Ley de protección de los mamíferos marinos y la Ley de información a los consumidores sobre la protección de los delfines.

134/ En la actualidad, el Código de Normas cuenta con 38 adherentes.

135/ Por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales sobre las medidas del Canadá que afectaron a las importaciones de arenque y salmón sin elaborar y sobre la prohibición aplicada por los Estados Unidos a la importación de atún y de productos del atún procedentes del Canadá. En ambos casos, los Grupos Especiales dictaminaron que las medidas aplicadas no se ajustaban a las disposiciones de los artículos correspondientes del Acuerdo General y estaban en contradicción con obligaciones establecidas en él. En un caso más reciente, de una queja de los Estados Unidos por restricciones aplicadas por Tailandia a la importación de cigarrillos, el Grupo Especial reconoció la posibilidad de dar prioridad a la salud humana sobre la liberalización del comercio. Para detalles a este respecto véase: GATT, Instrumentos Básicos y Selección de Documentos, Suplemento N° 29, págs. 91 a 109; Suplemento N° 35, págs. 98 a 115; y documento DS10/R del GATT, de 5 de octubre de 1990.

136/ Por ejemplo, la reciente prohibición por los Estados Unidos de las importaciones de atún de México, Vanuatu y Venezuela. El asunto fue planteado en el GATT por México, y se creó un Grupo Especial. Este decidió recientemente que la medida de los Estados Unidos era violatoria de las normas del GATT.

137/ El GATT no estaba destinado a abordar problemas ambientales como tema general de política comercial, sino únicamente fijando normas multilaterales destinadas a evitar la aplicación por los países de medidas ambientales que pudiesen causar distorsiones del comercio. Las normas vigentes del GATT son demasiado imprecisas para resolver los nuevos problemas del comercio y el medio ambiente, como ocurre con la falta de claridad del artículo XX y del Código de Normas en cuanto a su aplicación a procedimientos, productos y medidas transnacionales y mundiales. También las medidas antidumping y las medidas compensatorias pueden utilizarse abusivamente con fines ambientales.

138/ Recientemente se han hecho algunos esfuerzos por debatir en el GATT cuestiones como los efectos ambientales de la política comercial, incluyendo los temas en el programa de la Ronda Uruguay: por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre los productos prohibidos en el país de origen, la reciente deliberación en el Consejo del GATT sobre el comercio y el medio ambiente propuesta por los países de la AELC, las negociaciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la Ronda Uruguay, las negociaciones referentes a subvenciones y medidas compensatorias en la Ronda Uruguay, y el Grupo Especial creado recientemente para estudiar las restricciones impuestas por los Estados Unidos a la importación de atún de México.

139/ Son ejemplos de ello el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. La aplicación discriminatoria de esas medidas comerciales respecto de los no participantes (para evitar el problema del aprovechamiento indebido) puede tener consecuencias en el comercio internacional. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono contiene medidas comerciales referentes a las importaciones y las exportaciones de los no participantes. A juicio de algunos expertos comerciales, esas medidas, estrictamente consideradas, podrían no estar en conformidad con el GATT. Las medidas comerciales pueden no ser el medio más adecuado, y hasta pueden actuar como obstáculos a una mejor gestión de los recursos, como se ha visto en el caso de los productos obtenidos del elefante. Lo ilustra el caso de la prohibición del comercio de marfil, acordada en virtud de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres en octubre de 1989 y formalmente en vigor desde el 1° de enero de 1990 (el elefante de Africa pasó de la lista del Apéndice II a la del Apéndice I, prohibiéndose todo comercio de productos del elefante). Aunque la población de elefantes había disminuido radicalmente en Kenya, otros países de Africa (por ejemplo, Zimbabwe) contaban con buenas poblaciones de la especie. En algunos países de Africa, el comercio del marfil suministraba recursos para proyectos de conservación de la vida silvestre y para el desarrollo sostenible de las poblaciones de elefantes. También daba incentivos a las comunidades locales para que participasen en la conservación del elefante.

140/ En el caso de los países en desarrollo, la pobreza representa el factor principal que se opone al desarrollo sostenible. La pobreza ejerce presiones sobre la base de recursos naturales y ecológicos e impide responder en forma adecuada a los problemas ambientales. Encuentro Informal sobre Comercio Internacional y Medio Ambiente, Oslo, Noruega, 28 de febrero a 1° de marzo de 1991.

141/ Un ejemplo reciente, a este respecto, es el de los esfuerzos efectuados en la Ronda Uruguay para armonizar las normas sanitarias y fitosanitarias.

142/ Por ejemplo, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, negociado por primera vez en 1987 y sometido a una amplia revisión en junio de 1990. Uno de los primeros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, negociado en 1973 y que cuenta ahora con unos 108 Estados Partes. Entre los acuerdos conexos figuran la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la Convención sobre la prohibición de la pesca de enmalle y de deriva en el Pacífico meridional y el Protocolo sobre zonas especialmente protegidas del Convenio de Cartagena de 1986 para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe.

143/. Véase: Comité Preparatorio de la CNUMAD, "La economía internacional y el medio ambiente y el desarrollo, informe del Secretario General de la Conferencia" (A/CONF.151/PC/47), Ginebra, julio de 1991.

144/ El Acuerdo del GATT sobre Obstáculos Técnicos al Comercio reconoce que, aunque es conveniente que las reglamentaciones técnicas se basen en normas internacionales, en la práctica tal cosa no siempre resulta posible. El Acuerdo, por lo tanto, obliga a los países, cuando adoptan reglamentaciones obligatorias que no se fundan en normas internacionales, a notificarlas en estado de proyecto a fin de que los demás países puedan formular sus observaciones. La obligación de tomar en consideración las observaciones reduce la posibilidad de que las nuevas reglamentaciones originen obstáculos al comercio.

145/ En el capítulo II del informe del Secretario General de la UNCTAD presentado al Secretario General de la CNUMAD en cumplimiento de la resolución 45/210 de la Asamblea General figura un plan de acción para llevar a cabo la labor de la UNCTAD sobre vigilancia de las medidas no arancelarias que influyen en el medio ambiente, en particular por medio del Sistema de Información sobre Medidas de Control del Comercio de la UNCTAD. Véase "Medio ambiente y comercio internacional" (A/CONF.151/PC/48), documento presentado al Comité Preparatorio de la CNUMAD en su tercer período de sesiones.

146/ La Ronda de Tokio (1973-79) dio lugar a una serie de Códigos sobre ciertos obstáculos no arancelarios y sectores de productos, que no fueron suscritos por todas las Partes Contratantes. Esta fragmentación del GATT se agrava por la persistente vigencia del Acuerdo Multifibras, que representa un importante apartamiento de los principios del Acuerdo General y que rige el comercio de un sector de interés fundamental para numerosos países en desarrollo.

147/ Resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 30 de diciembre de 1964, sobre el establecimiento de la UNCTAD.

148/ Uno de los objetivos de la propuesta de la CEE acerca de la OCM era el de dar un fundamento jurídico a la aplicación efectiva de los resultados de la Ronda Uruguay. En particular, adoptar un procedimiento único de solución de diferencias aplicable a todos los acuerdos comerciales multilaterales. Véase el documento del GATT MTN.GNG/NG14/W/42, de 9 de julio de 1990.

149/ Conforme a las disposiciones vigentes del Acuerdo General del GATT, las enmiendas son de realización muy difícil. En virtud del artículo XXX del Acuerdo General: a) se necesita la aceptación unánime para las enmiendas que se refieran a las Partes I (artículos I y II) del Acuerdo General y del artículo XXIX (relación del Acuerdo General con la Carta de La Habana); y b) las demás enmiendas del Acuerdo General entrarán en vigor, respecto de las partes contratantes que las acepten, previa aceptación por dos tercios de las partes contratantes, y a partir de entonces para cada parte contratante con la aceptación que formule. Cuando no se trata de enmiendas sustantivas, pueden adoptarse decisiones por "medidas conjuntas" conforme al artículo XXV.

150/ Los resultados de la Ronda de Tokio tomaron las siguientes formas: i) el Protocolo de Ginebra (1979) al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Este procedimiento siguió el precedente de las anteriores rondas de negociaciones comerciales multilaterales, en las cuales los resultados de las negociaciones sobre aranceles se incorporaron en un protocolo anexo al Acuerdo General; ii) Convenios y arreglos de las negociaciones comerciales multilaterales. El problema de la unidad y coherencia del sistema del GATT se abordó por medio de una decisión de las Partes Contratantes de 28 de noviembre de 1979 (decisión de las Partes Contratantes sobre las negociaciones comerciales multilaterales). En esa decisión se definen las relaciones entre los convenios y arreglos de las negociaciones comerciales multilaterales (Códigos y acuerdos sectoriales) y las Partes Contratantes. Cada uno de esos convenios o arreglos, quedó abierto a la aceptación separadamente. Esta decisión señaló específicamente que no se verían afectados los derechos y beneficios de que ya disponían en virtud del Acuerdo General las Partes Contratantes que no fuesen partes en tales convenios o arreglos, incluyendo los derechos y beneficios derivados del artículo I; y iii) otros resultados. Los restantes resultados adoptaron dos formas. En primer lugar, se adoptaron decisiones con invocación del artículo XXV sobre salvaguardias, el trato de la nación más favorecida, la reciprocidad y la participación más plena de los países en desarrollo, medidas de salvaguardia para los fines del desarrollo y el examen de las medidas de protección que afecten a las importaciones procedentes de países en desarrollo. En segundo lugar, se adoptó una Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas con fines de equilibrio de la balanza de pagos y un Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia.

151/ Recientemente han tenido lugar también algunas discusiones officiosas en las que se propusieron criterios para abordar la aplicación internacional de los resultados de la Ronda Uruguay; por ejemplo: a) a diferencia de las anteriores rondas de negociaciones comerciales multilaterales, en especial la Ronda de Tokio, las Partes Contratantes no tendrían la opción de proceder selectivamente en la aceptación de los resultados de las negociaciones. El objetivo, por el contrario, es asegurar la aceptación "de todos o la mayor parte de los resultados de las negociaciones por un máximo de Partes Contratantes del GATT (si no todas ellas) (y también por participantes que aún no sean Partes Contratantes)"; y b) a diferencia de la anterior Ronda de Tokio, que tuvo por resultado la aceptación de los convenios y arreglos de las negociaciones comerciales multilaterales por las parte interesadas, originando diferencias en los niveles de los derechos y obligaciones entre las distintas Partes Contratantes, la Ronda Uruguay debería "evitar en lo posible la fragmentación jurídica del sistema comercial multilateral".

152/ Véase la sección C.5 del capítulo V de este informe, sobre "El surgimiento de vastos espacios económicos".

153/ Tal fenómeno resulta evidente en esferas como las del transporte aéreo y el turismo, en las que el surgimiento de los sistemas mundiales computadorizados de reservas está afectando radicalmente a la estructura de la competencia.

154/ Algunos análisis recientes han llevado a la conclusión de que la tecnología de la información da nuevos medios a las empresas de vanguardia para descentralizar sus actividades en todo el mundo sin descentralizar en similar medida sus estructuras de poder, ni los procedimientos por los que agregan valor a sus productos. Los países en desarrollo suelen ser las primeras víctimas posibles de esta "presencia selectiva". Véase "Technology and the Economy: the Key Relationship", OCDE, París, junio de 1991 (capítulo titulado "Technology and Competitiveness").

155/ Todas las cifras se indican en dólares constantes de los EE.UU. de 1991.

156/ Algunas experiencias recientes indican que este objetivo todavía puede ser más bien modesto. Por ejemplo: mediante procedimientos de armonización y simplificación, y la utilización intensa de técnicas de información en los procedimientos comerciales y administrativos, la relación entre el costo de los procedimientos y el valor de las operaciones en la Comunidad Europea se redujo de entre un 7 y un 10% en el decenio de 1960 a un 1,8%, aproximadamente, en los últimos años.

157/ Véase el gráfico II-5.

158/ Para un examen del concepto de densidad de I+D y sus limitaciones al interpretar el contenido tecnológico del comercio, véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1987 (UNCTAD/TDR/7) (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.D.7), págs. 112 a 118.

159/ Para el caso de Tailandia, véase Linda Y. C. Lim y P. E. Fong, Foreign Direct Investment and Industrialization in Malaysia, Singapore, Taiwan and Thailand (OCDE, París, 1991), pág. 50.

160/ Las inversiones extranjeras directas en Africa aumentaron considerablemente en 1989, pero sería prematuro hablar de un cambio de tendencia sobre la base de un solo año.

161/ Para un análisis más completo de la evolución de las corrientes de tecnología hacia los países menos adelantados, véase UNCTAD, "La transferencia y el desarrollo de tecnología en los países menos adelantados: estudio de los principales problemas de política", informe de la secretaria de la UNCTAD en cooperación con L. Krieger Mytelka, Carleton University, Ottawa y LAREA/CEREM, Université de París (UNCTAD/ITP/TEC/12), agosto de 1990.

162/ Véase "Transfer of technology to developing countries by France's small and medium-sized enterprises", (UNCTAD/TT/84), noviembre de 1986.

163/ Para más detalles respecto de estos países, véanse las publicaciones de la UNCTAD que se estudian en el informe de la UNCTAD "Tendencias de la transferencia internacional de tecnología por las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo" (TD/B/C.138). Véase también CEDREI (Centro de Estudios de Desarrollo y Relaciones Económicas Internacionales, Buenos Aires), "Transferencia de tecnología e inversiones internacionales por pequeñas empresas en países en desarrollo", abril de 1986, Buenos Aires.

164/ Tribune de Genève del 9 de mayo de 1988.

165/ En D. Chudnovsky, M. Nagao y S. Jacobsson, Capital goods production in the Third World: an economic study of technology acquisition, Londres, Frances Pinter, 1982, figura un estudio de la situación de la fabricación y el comercio de bienes de capital y maquinaria industrial en determinados países en desarrollo.

166/ Para las cifras analíticas véase el cuadro 30 del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1987.

167/ Véase Y. Soubra, "International competitiveness and corporate strategies in the construction and engineering design services sector", en Proceedings of the Conference on Coalition and Competition: Globalization of Professional Services, 20 y 21 de octubre de 1990, Duke University, Estados Unidos, de próxima publicación.

168/ Se ha dicho que el límite económicamente eficiente de la sustitución de importaciones en el sector de los bienes de capital ha quedado ajustado probablemente a la baja a causa de las economías de especialización. Véase C. Edquist y S. Jacobsson, Flexible automation - The Global Diffusion of new Technology in the Engineering Industry (Oxford, Basil Blackwell, 1988).

169/ Entre los países seleccionados hay algunas excepciones que no coinciden con los patrones geográficos de desarrollo.

170/ Sobre la base de los países seleccionados, el grupo de los países africanos en desarrollo experimentó una disminución de su capacidad de producción de más del 15% durante el decenio de 1980 y los de la América en desarrollo del 10% aproximadamente, mientras que el capital nacional total del Asia en desarrollo aumentó alrededor de un 80%.

171/ Véanse las cifras sobre las industrias de los textiles y los productos metálicos y un análisis de la evolución de la capacidad de producción y la naturaleza del comportamiento de las exportaciones en G. Kell y S. Marchese, "Developing countries' exports of textiles and metals: The question of the sustainability of recent growth", UNCTAD Review, de próxima aprobación.

172/ Véase un análisis de los factores que frenan la sustituibilidad y las pruebas empíricas de las posibilidades limitadas de sustitución en J. Hentschel, "Availability of intermediate and capital goods in import-restrained debtor countries", UNCTAD Discussion Paper No. 29, abril de 1990.

173/ Véase "Mosbacher presses L.D.Cs to open up to investment", U.S. Daily Bulletin, Ginebra, 1º de junio de 1989.

174/ Fuente: investigación inédita de la UNCTAD basada en un análisis comparado de series cronológicas estadísticas de más de 50 países en desarrollo.

175/ En este informe se entiende por "neoliberalismo" la doctrina según la cual todos los mercados funcionan de manera eficiente sin intervención del gobierno.

176/ La interpretación "liberal" o neoclásica de la experiencia de la industrialización está representada por autores como Balassa, Krueger, Harberger, Bhagwati y Lal. Véase un interesante análisis en J. Weiss, Industry in Developing Countries, (Croom Helm), Londres, 1988.

177/ Los elementos constitutivos de la capacidad tecnológica se estudian en C. Dahlman, B. Ross-Larson y L. E. Westphal, "Managing technological Development", World Development, 1987, págs. 759 a 775, J. Katz (ed.), Technology generation in Latin American manufacturing industries, (Macmillan, Londres, 1987); S. Lall, Learning to industrialize, (Macmillan, Londres, 1987); y S. Teitel, "Technology creation in semi-industrial economies", Journal of Development Economics, 1984, págs. 39 a 61.

178/ Un proceso análogo se da en las empresas de los países desarrollados, con la importante diferencia de que, en su mayor parte, la capacidad "de rutina" se puede obtener fácilmente en el mercado de la mano de obra y la empresa puede dedicar sus esfuerzos a dominar las características más nuevas o innovadoras de la tecnología. A pesar de la gran disponibilidad de capacidad de rutina y de mercados abiertos y competitivos, en los países industriales avanzados también hay persistentes diferencias de productividad entre las empresas (es decir, en lo que se refiere al dominio de la tecnología). Véase R. R. Nelson, "Research on productivity growth and productivity differences: Dead ends and new departures", Journal of Economic Literature, 1981, N° 19, págs. 1029 a 1064.

179/ Los argumentos en favor de una protección selectiva se presentan en H. Pack y L. E. Westphal, "Industrial strategy and technological change: Theory versus reality", Journal of Development Economics, 1986, págs. 87 a 128, y S. Lall "Explaining industrial success in the developing world", en V. N. Balasubramanyam and S. Lall (eds.), Current issues in development economics, (Macmillan, Londres, 1991) (próxima publicación). Los riesgos de un exceso de protección a las industrias nacientes se analizan en M. Bell, B. Ross-Larson y L. E. Westphal, "Assessing the performance of infant industries", Journal of Development Economics, 1984, 16, págs. 101 a 128.

180/ Véase S. Lall, Building industrial competitiveness in developing countries, París, OECD Development Centre, 1990.

181/ Es importante observar que las condiciones históricas y geoeconómicas también tienen repercusiones sobre el dinamismo tecnológico, pero los gobiernos no tienen mucha influencia sobre esas condiciones.

182/ Puede decirse que el grado en que esos choques se hicieron sentir en determinados países reflejaba, por lo menos en parte, el dinamismo industrial anterior: los países cuyas estructuras industriales eran pequeñas o ineficientes sufrieron más como consecuencia del deterioro del entorno internacional.

183/ Véase Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Nueva York, Oxford University Press, 1987.

184/ Para un examen de las cuestiones relacionadas con la orientación de políticas, tipos de cambio y reforma de la política comercial, véase M. R. Agosin, "Trade policy reform and economic performance: a review of issues and preliminary evidence from the 1980s", 1991, UNCTAD, Ginebra, inédito.

185/ Esta forma de orientación a la exportación se analiza en detalle para la República de Corea en L. E. Westphal, "Industrial policy in an export-propelled economy: Lessons from South Korea's experience", Journal of Economic Perspectives, 4:3, 1990, págs. 41 a 59.

186/ Véase L. B. Krause, "Hong Kong and Singapore: Twins or Kissing Cousins?", Economic Development and Cultural Change, 1988, 36:3, págs. 45 a 66.

187/ Véase P.W. Kuznets, "An East Asian model of economic development: Japan, Taiwan and South Korea", Economic Development and Cultural Change, 1988, 36:3, págs. 11 a 13, y R. Wade, "The role of government in overcoming market failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan", en H. Hughes (ed.), Achieving Industrialization in East Asia, Cambridge University Press, 1988.

188/ Véase Pack y Westphal (op. cit.) y Westphal (op. cit.) en lo que respecta a la estrategia de la República de Corea.

189/ Respecto de los tipos de cambio y el comportamiento de las exportaciones, véase el capítulo V, "La reforma de las políticas comerciales y el comportamiento de las exportaciones en los países en desarrollo en el decenio de 1980", en UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989, (publicación de las Naciones Unidas N° de venta S.89.II.D.14), Nueva York, 1989.

190/ Véase C. Bradford, "NICs and the next-tier NICs as transitional economies", en Colin Bradford y W. Branson (eds.), Trade and Structural Change in Pacific Asia (University of Chicago Press, Chicago, 1987).

191/ Incluso en el decenio de 1960, las economías de nueva industrialización en Asia oriental contaban con los recursos humanos mejor aprovechados del mundo en desarrollo, aunque algunos países de América Latina (como la Argentina, el Uruguay, Chile y Venezuela) también contaban con una buena base.

192/ Hay que señalar, no obstante, que las cifras de la formación profesional en Singapur pueden llevar a conclusiones erróneas, porque este país cuenta con un importante programa de capacitación de los trabajadores después del empleo, que se considera como uno de los mejores del mundo. Sin embargo, no es probable que esa capacitación de los trabajadores proporcione más competencias especializadas que la formación profesional y puede estar menos adaptada a las diferentes estructuras industriales de los países mayores.

193/ Véase Lall, 1990 op. cit., págs. 47 y 48. Las economías de nueva industrialización de Asia oriental tienen un número considerable de estudiantes de tercer nivel matriculados en universidades extranjeras. Por ejemplo, Hong Kong tiene 24.700, Singapur 8.900 y la República de Corea 29.400, en comparación con Argentina 3.100, Brasil 6.700 y México 8.200.

194/ Además, el debate sobre las deficiencias en materia de formación en los Estados Unidos y el Reino Unido parece indicar que tampoco funcionan perfectamente en las economías maduras y abiertas. Véase por ejemplo OCDE, Structural Adjustment and Economic Performance, París, 1987; Office of Technology Assessment, Making Things Better, Washington, D.C. 1990.

195/ Sobre el papel de la educación y las competencias como factor limitativo de la industrialización africana véase S. Lall, "Structural problems of African industry", en Frances Stewart, S. Lall y S. Wangwe (eds.), Alternative Development Strategies for Africa, Macmillan, London, 1991 (próxima publicación).

196/ D. Ernst y J. O'Connor, Technology and global competition: The challenge ahead for newly industrializing economies, París, OCDE, 1989.

197/ Lall, Learning to industrialize, op. cit.

198/ Véase Alice Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

199/ Véase "Los institutos de investigación y desarrollo de los países en desarrollo y su contribución a las innovaciones tecnológicas", informe de la secretaría de la UNCTAD (UNCTAD/ITP/TEC/11), septiembre de 1990; véase también "Utilization and commercialization of UN system-funded R and D results: case studies on the Indian experience", informe de la secretaría de la UNCTAD en cooperación con R. Kumar (UNCTAD/ITP/TEC/20).

200/ Para un análisis más detallado de estas y otras cuestiones afines con respecto a la agricultura véase la nota 207.

201/ Véase "Consecuencias de las tecnologías nuevas e incipientes para el comercio y el desarrollo: examen de las conclusiones de las actividades de investigación de la secretaría de la UNCTAD. Informe de la secretaría de la UNCTAD" (TD/B/C.6/136) y "Efectos del cambio tecnológico sobre las estructuras del comercio internacional: Nota de la secretaría de la UNCTAD" (UNCTAD/ITP/TEC/3).

202/ John E. Tilton, "The new view of minerals and economic growth", The Economic Record, vol. 65, N° 190, septiembre de 1989.

203/ Estimaciones de la secretaría basadas en datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

204/ Véase "The diffusion of electronics technologies in the capital goods sector in some developing countries -study prepared by Charles Edquist and Staffan Jacobsson in co-operation with the UNCTAD secretariat" (UNCTAD/ITP/TEC/10); "Special report -computers at work", Asian Business, noviembre de 1987, págs. 74 a 76; A. Y. C. Nee y S. L. Long, "Microcomputer-aided material management in a furniture factory", Computers in Industry, vol. 10, N° 4, 1988; K. H. Poh, "NC applications -its present and future in Singapore's industries", International Journal of Operations and Production Management, vol. 4, N° 1, 1984.

205/ Véase "Structural adjustment issues in the world economy: Report by the UNCTAD secretariat" (UNCTAD/ITP/25), 9 de marzo de 1990.

206/ Véase J. Kerr, "Managements's new cry: fight for your technology rights", Electronic Business, 15 de agosto de 1988; y G. M. Hoffman en J. Osepchuck (ed.), "A written panel discussion on patent issues", IEEE Technology and Society, septiembre de 1988.

207/ "Aspectos comerciales y de desarrollo y consecuencias de las tecnologías nuevas e incipientes: el caso de la biotecnología" (TD/B/C.6/154), marzo de 1991.

208/ Este no es un hecho absolutamente positivo. Unos esfuerzos duplicados no conducen siempre a los mismos resultados. Por consiguiente, también crean oportunidades. Véase M. Porter, The Competitive Advantage of Nations (Londres, MacMillan, 1990).

209/ Los datos sobre las patentes de origen extranjero han sido facilitados por la Oficina de Patentes de los Estados Unidos.

210/ Graham Vickery, "A survey of international technology licensing", STI Review, OCDE, París, diciembre de 1988, N° 4.

211/ Citados en Carl Shapiro y Robert Willig, "On the antitrust treatment of production joint ventures", Journal of Economic Perspectives, vol. 4, N° 3, verano de 1990.

212/ Véase "Políticas y legislación relacionadas con la tecnología en un entorno económico y tecnológico cambiante" (TD/B/C.6/146).

213/ Véase un análisis más completo de estas cuestiones en A. Yusuf, "Developing countries and trade-related aspects of intellectual property rights", Uruguay Round: Papers on selected issues (UNCTAD/ITP/10), Naciones Unidas, Nueva York, 1989, y T. Ganiatsos, "Technology and trade: the developing country perspective", ponencia presentada al Simposio sobre tecnología y política comercial en la reunión anual de 1990 de la American Association for the Advancement of Science, Nueva Orleans, febrero de 1990.

214/ Véase Y. Soubra, "Construction and engineering design services: issues relevant to multilateral negotiations on trade in services", Trade in services: Sectoral issues (UNCTAD/ITP/26), Nueva York, 1989.

215/ G. Heaton, R. Repetto y R. Sobin, Transforming technology: An agenda for environmentally sustainable growth in the 21st century, World Resources Institute, abril de 1991.

216/ Por ejemplo, los datos sobre las emisiones de bióxido de carbono debidas a la deforestación y a la utilización de la tierra son muy imprecisos: las estimaciones de las emisiones mundiales netas han oscilado entre 0 y 2.600 millones de toneladas de carbono al año, y un análisis detallado reciente da una variación de $1\pm 0,6$. Análogamente, mientras parece demostrado que la creciente concentración de CO₂ hará subir la temperatura de la superficie de la Tierra, son difíciles de prever las consecuencias de este aumento porque dependen de una multitud de factores que no son fácilmente cuantificables. Véase Michel Grubb, The Greenhouse Effect: Negotiating Targets, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 1989.

217/ Por ejemplo, la parte II del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1988, (TDR 8), Comercio de servicios: problemas sectoriales (UNCTAD/ITP/26, 1990), Services in Asia and the Pacific, vols. I y II (UNCTAD/ITP/51, 1990) y México: una economía de servicios (UNCTAD/ITP/58, 1991).

218/ Véase UNCTAD, Services in the World Economy (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/TDR/8/Offprint, 1989), págs. 139 y 140.

219/ Ibid., págs. 141 a 144.

220/ Varios estudios sobre los servicios -por ejemplo los de la FAST, la CEE, la OTA de los Estados Unidos y el Softnomics Centre del Japón- han subrayado la función estratégica que desempeñan especialmente en el sector los servicios basados en conocimientos especializados. Véase a ese respecto, Services in the World Economy op. cit., págs. 173 a 184.

221/ Véase Services in the World Economy, op. cit., págs. 174 y 175. Véase también UNCTAD, Technology, Trade Policy and the Uruguay Round (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/23, 1990) págs. 254 a 260.

222/ Véase Albert Bressand, "Acceso a las redes de comunicación y al comercio de servicios", en UNCTAD, Comercio de servicios: problemas sectoriales (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/26), págs. 245 a 251 op. cit.; Bressand y Nicolaidis, "Networks at the Heart of the Service Economy" en Strategic Trends in Services, editado por los mismos autores, Nueva York, Harper and Row, 1989.

223/ Véase el World Investment Report, 1991, UNCTC documento ST/CTC/118, julio de 1991.

224/ Véase Bressand en Comercio de servicios: problemas sectoriales, op. cit.

225/ Véase P. Brusick, M. Gibbs, M. Mashayekni, "Anti-Competitive Practices in the Services Sector, Uruguay Round", Further Papers on Selected Issues (UNCTAD/ITP/42, 1990).

226/ El análisis del comercio de servicios tropieza con la dificultad de la falta de fiabilidad de las estadísticas de servicios a causa de: a) los diferentes métodos de clasificación y comunicación utilizados por los distintos países, b) la falta de desglose, y c) la imposibilidad de identificar las fuentes y los destinos de las transacciones de servicios con precisión. Véanse María Dunavolgli: "Statistics on Service Trade in Asia", en Services in Asia and the Pacific, vol. II, UNCTAD/ITP/51, vol. II, Ginebra 1991. Además, un elevado porcentaje de las transacciones de servicios internacionales tiene lugar dentro de las ET o entre ellas, y por lo tanto generalmente no quedan registradas. El pago de derechos de autor y patentes vinculado a la venta de la propiedad intelectual también plantea problemas porque a veces esos pagos se consideran como una renta de la propiedad y en otros casos como una transacción de servicios. Además, las transferencias sin contrapartida y las remesas de los trabajadores representan con frecuencia exportaciones de servicios. Las únicas cifras globales internacionalmente comparables del comercio de servicios son las procedentes de las cifras de la balanza de pagos del FMI. Sin embargo, por muchas razones esas cifras parecen infraestimar las corrientes de servicios internacionales, especialmente si se adapta la definición del comercio de servicios que parece perfilarse en el contexto de la Ronda Uruguay.

227/ En la identificación de los principales exportadores e importadores de servicios entre los países en desarrollo se han utilizado los datos correspondientes a 1988 a causa de la falta de las informaciones necesarias. Se ha excluido a Hong Kong de los cálculos porque el territorio no comunica sus estadísticas de balanza de pagos al MFI.

228/ Esos servicios están comprendidos en la "renta del trabajo" o "transferencia unilateral" en las estadísticas del FMI relativas a la balanza de pagos. Hay varios países que comprenden esas transacciones en la partida "otros servicios".

229/ Véase el capítulo II dedicado al comercio internacional.

230/ Véase R. Grey "El mercado único de 1992, los sectores de servicios y la Ronda Uruguay" (en Comercio de servicios: problemas sectoriales, op. cit.).

231/ Véase World Investment Report 1991, op. cit.

232/ Peter Burn y Peter Clark "Canada-United States FTA and its Impact on Developing Countries" (UNCTAD ITP/42 op. cit.).

233/ H. Howells, "Technological innovation, industrial organization and location services in the European Community. Regional development prospects and the role of information services", FAST occasional paper 142, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, abril de 1987.

234/ No son objeto de examen varios sectores importantes, entre ellos a) el tráfico de perfeccionamiento (actividades maquiladoras); b) el comercio minorista y la distribución; c) la impresión y la edición. Esos sectores se examinan en determinados contextos nacionales en otras publicaciones de la UNCTAD, tales como México, una economía de servicios. op. cit., y Servicios en la República Dominicana, op. cit. Además, el transporte marítimo se ha tratado como una cuestión separada.

235/ Acentuada a causa del escándalo reciente del BCCI.

236/ Véase Japan Research Institute "Service in the Japanese Economy", en Services in Asia and the Pacific UNCTAD/ITP/51 vol. II.

237/ Véase R. de C. Grey: El mercado único de 1992, los sectores de servicios y la Ronda Uruguay, UNCTAD discussion paper, 1991.

238/ Véase Andrew J. Cornford "The Multilateral Negotiations on Banking Services", UNCTAD discussion paper, abril de 1991, y por el mismo autor "Notes on Multilateral Framework on Trade in Banking Services" en la Ronda Uruguay: Further Papers on Selected Issues, UNCTAD/ITP/42, op. cit.

239/ Bryant, op. cit.

240/ Se considera la reglamentación como la manifestación de un aspecto del bien público. Holcombe, A. G. y Holcombe, L. P. "The Market for Regulation", Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 142, 1986, págs. 684 a 696.

241/ UNCTAD, Reinsurance Security, Geneva, TD/B/C.3/221, 1987.

242/ Véase, por ejemplo, Un Hoe Park "Trade in Insurance in Korea" en Services in Asia and the Pacific, vol. I, op. cit.

243/ Los países en desarrollo, que representan el 70% de la población mundial y aportan el 20% del PIB mundial, utilizan el 7% de los teléfonos existentes en el mundo. Hay más teléfonos en Tokio que en la totalidad de Africa.

244/ Son también sistemas de comunicación por satélite los siguientes: INMARSAT, INTER SPUTNIK, EUTELSAT y ARABSAT.

245/ Véase, R. Pipe, op. cit.

246/ Véase, por Y. Soubra, "Los servicios de construcción, ingeniería y diseño: Algunas cuestiones de interés para las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios" en Comercio de servicios: problemas sectoriales, UNCTAD/ITP/26, Ginebra, 1990.

247/ J. Roberts, "Engineering Consultancy, Industrialization and Development" en Journal of Development Studies, vol. 9, N° 1, págs. 39 a 42, octubre de 1972.

248/ Engineering News Record, vol. 223, N° 6, 10 de agosto de 1989.

249/ Banco Mundial, The Construction Industry: issues and strategies por developing countries, Washington D.C., 1984, págs 3 y 11.

250/ S. Lall, "Exports of technology by newly industrializing countries: an overview" en World Development, vol. 12, N° 5/6, mayo-junio de 1984.

251/ En 1988, los países con mayor participación en el tráfico aéreo internacional por líneas regulares (en términos de pasajeros, carga y correo transportados por sus compañías aéreas) eran los siguientes: 1) Estados Unidos, 2) Reino Unido, 3) Japón, 4) República Federal de Alemania, 5) Francia, 6) Países Bajos, 7) Singapur, 8) Australia, 9) Canadá, 10) República de Corea, 11) Italia, 12) Suiza, 13) Tailandia, 14) España, 15) URSS, 16) Brasil, 17) países participantes en la SAS (Dinamarca, Noruega y Suecia), 18) India, 19) Indonesia y 20) Israel. Véase la circular 222-AT/90 de la OACI, pág. 61, 1990.

252/ Reglamento del Consejo (CEE) 2299/89; véase la exposición de R. Grey, en "El mercado único de 1992, los sectores de servicios y la Ronda Uruguay", en UNCTAD, ITP/26, op. cit.

253/ Como ha señalado Alvin Toffler, las redes de información "se consideran cada vez más armas estratégicas, que ayudan a las compañías a proteger mercados establecidos y a introducirse en otros nuevos". Alvin Toffler, "Powershift", noviembre de 1990, pág. 108. Véase también Albert Bressand, "Acceso a las redes de comunicación y al comercio de servicios: la Ronda Uruguay y acontecimientos sucesivos", en Comercio de servicios: Problemas sectoriales (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/26), págs. 245 a 281.

254/ Véase Findlay y Forsyth, op. cit.

255/ Thierry Noyelle, "Los servicios comerciales y las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre comercio de servicios", en Comercio de servicios: Problemas sectoriales (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/26), págs. 354 a 416, op. cit.

256/ Sieh Lee Mei Ling, "Professional Business Services in ASEAN and the Uruguay Round Trade Negotiations", Services in Asia and Pacific: Selected Papers, vol. 1 (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/51), pág. 35 a 74, op. cit.

extranjero constituyen inmigración de facto (cambio de residencia), por lo que el rubro "remesas de trabajadores" se clasifica en la categoría de "transferencias no solicitadas", es decir una de las partes en la transacción proporciona a otra un valor económico pero no recibe un quid pro quo al que se dé un valor económico. No obstante, se trata de una simple convención y en la práctica es difícil hacer una distinción clara. El rubro "transferencias de migrantes" también es importante al estudiar las transacciones internacionales de servicios. Da idea del nuevo valor de los migrantes, que incluye los bienes y efectos personales, y los bienes de capital muebles, así como los intereses de los migrantes en las empresas locales y cualquier activo no financiero intangible.

262/ Véase información detallada en el capítulo 3, "Organized and clandestine migration" de International Migration in Africa: Legal and administrative aspects (Sergio Ricca, OIT, 1989). Véase también "The Reorganization of Mine Labour Recruitment in Southern Africa: Evidence from Botswana" de John Taylor, en International Review, vol. 24, N° 90.

263/ Véase Charles Castles, "The Guest Worker in Western Europe: An Obituary", en International Migration Review: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions, Consequences, vol. 20, invierno de 1986, Centre for Migration Studies, pág. 761.

264/ En las cuentas de la balanza de pagos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) incluye los viajes como servicios y este rubro se suele interpretar como medición del comercio de servicios de turismo. En algunos análisis también se tiende a incluir los servicios de pasajeros como medición del turismo y la OMT incluye el transporte internacional en un modelo simplificado para la elaboración de las cuentas de turismo. En la lista de servicios relacionados con el turismo utilizada por el Grupo de Negociaciones sobre los Servicios en la Ronda Uruguay no se da ninguna definición, aunque la lista comprende casi todas las actividades relacionadas con el comercio internacional de turismo.

265/ Véase también la sección sobre el transporte aéreo.

266/ Es importante señalar que los ingresos por concepto de viajes no reflejan los ingresos obtenidos por los operadores de turismo internacional (compañías aéreas, empresas de viajes organizados, cadenas hoteleras y agencias de viajes) y que el mercado mundial de corrientes de turismo sobrepasa con creces las indicaciones que proporcionan las estadísticas del FMI sobre la balanza de pagos.

267/ Véase la sección de este capítulo relativa al transporte aéreo.

268/ Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, Foreign Direct Investment and Transnational Corporations in Services (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.89.II.A.1), 1989.

269/ Para un estudio de las redes, véase Bressand, op. cit. Véase también la sección del presente anexo relativa a la aviación civil.

270/ Carner Françoise, "America Latina y el Caribe: el comercio de servicios en turismo y las negociaciones de la Ronda Uruguay", documento de la CEPAL N° LC/R.937, reproducido en UNCTAD/CEPAL/SELA/UNDP, "Sectores de servicios en América Latina", se publicará en breve en la serie UNCTAD/ITP, 1991.

271/ En un estudio de la OCDE sobre este sector se observó que los servicios audiovisuales son un componente del sector de las comunicaciones y la información, y que esos servicios son secuencias animadas de imágenes que pueden estar acompañadas de material sonoro. OCDE, International Trade in Services: Audiovisual Works (París, OCDE, 1986), págs. 8 y 10. Se define a los servicios de este modo: a) están grabados o son transmitidos; b) son utilizados por una o más personas o por organizaciones para fines privados, semicomerciales o comerciales; la finalidad del cliente es profesional o privada, y c) tienen un contenido cultural, educativo, científico, publicitario o de entretenimiento. Un estudio preparado por la UNESCO se refirió a la expresión "medios de comunicación", y los definió como un sector que incluye a la prensa, la edición, la industria de la grabación, la televisión, la radio y el cine. UNESCO, Informe sobre la comunicación en el mundo (UNESCO, París, 1990). La UNESCO trata de medir periódicamente las corrientes internacionales de películas y programas de televisión.

272/ Ibid., págs. 10 y 11.

273/ A fines de 1986 se estimó que había llegado a 120.000 millones de unidades de vídeo, cifra que se alcanzó dentro del último decenio, y la mitad de esas ventas tuvieron lugar en los dos años últimos. Véase Manuel Alvarado, (ed.), Video World-Wide (UNESCO, 1988), pág. 3.

274/ Véase Malati Tambay Vaidya, "Trade in Media Services: Asia and the Pacific Region", en UNCTAD, Services in Asia and the Pacific: Selected Papers, vol. 1 (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP, 51), pág. 293.

275/ Ibid., pág. 26.

276/ "International Flow of Television Programmes", op. cit., pág. 53.

277/ "International Flow of Television Programmes", op. cit., pág. 47.

278/ Véase Susan Christopherson y Stephen Ball, "Servicios audiovisuales: Consideraciones relevantes para las negociaciones comerciales multilaterales", en Comercio de Servicios: Problemas sectoriales (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/26), pág. 309.

279/ Ibid., pág. 54. Véase también Christopherson y Ball, op. cit.

280/ Se encontrará información más detallada sobre este tema en el documento del GATT "Matters relating to trade in audiovisual services", MTN.GNG/AUD/W/31, pág. 2.

281/ Véase, para un examen de esa directriz, John Howkins y Michael Foster, Television in 1992: A Guide to Europe's New TV, Film and Video Business (Cooper and Lybrand, 1989), págs. 57 a 89 y 121 a 124. El texto de la directriz figura en ibid., apéndice II.

282/ Véase Christopherson y Ball, op. cit., pág. 329.

283/ Véase Christopherson y Ball, op. cit., págs. 324 a 328, para un examen de las nuevas modalidades de propiedad, distribución y producción.

284/ Véase Christopherson y Ball, op. cit., pág. 327.

285/ Peter Burn, "Los servicios profesionales y la Ronda Uruguay: Lecciones del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá" en UNCTAD, Comercio de servicios: problemas sectoriales (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/26), págs. 417 a 463.

286/ Véase Christopherson y Ball, op. cit.

287/ En la República Dominicana, a causa del auge del turismo y de la creación de zonas francas, se llegó a registrar un déficit de unos 375.000 técnicos, la mayoría de los cuales debían prestar servicios clave como gerentes, contables e ingenieros. En algunos casos, esta insuficiencia se ha cubierto con la realización de un programa de "formación dentro del empleo", particularmente en el sector del turismo.

288/ Véase el estudio de Flavia Martinelli en Services in Asia and the Pacific, UNCTAD/ITP/51, vol. II.

289/ Seih Mei Ling, op. cit.

290/ Véase, por Philip Brusick, Murray Gibbs y Mina Mashayekhi, "Anti-competitive Practices in the Service Sector" en Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues (publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/ITP/42), págs. 129 a 156, op. cit.

291/ Ibid., págs. 142-44.

292/ Conviene señalar que la "distribución" fue uno de los tres asuntos principales de que trataron los Estados Unidos en sus conversaciones bilaterales con el Japón sobre los obstáculos estratégicos a la iniciativa en el plano comercial. Véase, por Bressand, "Access to Networks", op. cit.

293/ Véase, por T. Noyelle, "Computer Software and Computer Services", en UNCTAD/ITP/51, op. cit.

294/ Véase Services in the World Economy, op. cit., cap. V.

295/ Expresando el valor del comercio en DEG se compensa en parte la depreciación del dólar estadounidense con respecto a otras monedas.

296/ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la media aritmética de cuatro años.

297/ Es interesante observar que en dos tercios del total de casos de países con una cuota del mercado de más del 5% del comercio mundial, el producto concreto representa menos del 5% de sus ingresos de exportación totales.

298/ En este epígrafe las materias primas industriales comprenden solamente las materias primas agrícolas y los minerales y metales. No se han incluido en esta categoría las materias primas utilizadas en la fabricación de alimentos ni las materias primas alimenticias, tales como aceites vegetales y azúcar, empleadas en la producción industrial.

299/ En esta sección se han considerado como industrias con alto índice de consumo de materias primas las industrias de los países de la OCDE en las cuales los productos intermedios utilizados representan más del 60% del valor de cada unidad producida. Esas industrias son las de productos alimenticios, bebidas, textiles, prendas de vestir, artículos de cuero, productos de madera y corcho, papel, sustancias químicas industriales, hierro y acero, metales no ferrosos y material de transporte.

300/ D. Deadman y R. K. Turner, "Resource conservation, sustainability and technical change", en R. K. Turner (compilador), Sustainable Environmental Management, pág. 87.

301/ Para más información véase R. R. Miller, The changing economics of steel, Finance and Development, Washington D.C., junio de 1991, págs. 38 a 40.

302/ CEPAL, "The potentialities of present technological capabilities in the Latin American commodity sector" (LC/L.505), Santiago de Chile, 1989, págs 43 a 48.

303/ International Fruit World, vol. 48, N° 1/1990.

304/ Para más información véase J. W. Mellor, "Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries", en Economic Development and Cultural Change, N° 13, 1978.

305/ OCDE, Politiques, marchés et échanges agricoles: Suivi et perspectives, 1991, París, 1991, pág. 101.

306/ Business Week, 10 de junio de 1991.

307/ Comité de Problemas Agrícolas de la CEPE, "Technical and economic factors influencing the productivity of grain crops and the stability of grain yields", (ECE/AGRI/104), Nueva York, 1989, pág. 12.

308/ Malasia aumentó la superficie cultivada de cacao en un 50% durante el decenio de 1980. La mayoría de los árboles no han alcanzado todavía su máximo rendimiento, con lo cual se estancaron los rendimientos del cacao. Sin embargo, se prevé que aumentarán fuertemente en los años próximos.

309/ Para más información véase Perspectivas del mercado mundial de cacao hasta el año 2005 (UNCTAD/COM/5).

310/ Los datos que figuran en el cuadro V.12, sobre todo las cifras referentes a los herbicidas, hay que considerarlos como un simple orden de magnitud. Para un buen número de países las estadísticas son incompletas o carecen de coherencia.

311/ Por ejemplo Gill & Duffus para el cacao y Metallgesellschaft para los minerales.

312/ Por ejemplo, Unilever adquirió la Brooke Bond y la Lipton.

313/ En esta industria la Nestlé compró las empresas Rowntree Mackintosh (Reino Unido) (una gran multinacional del chocolate), Buitoni-Perugina (Italia), Allen Life Savers (Australia), Savoy (Venezuela) y Curtis Brands (Estados Unidos-RJR Nabisco); la Philip Morris (Estados Unidos) compró la firma Jacob-Suchard (Suiza), que a su vez había comprado E. J. Brach (Estados Unidos), Côte d'Or (Bélgica), Leonard Monheim (Alemania), Dulac SpA (Italia), Bensdorp (Austria), una porción importante del capital de Palvides (Grecia) y ED & F Man (Reino Unido), uno de los mayores comerciantes del mundo de cacao, café y azúcar. Jacob-Suchard estableció además nuevas filiales en el Japón, Australia, la República de Corea y Hong Kong. Cadbury-Schweppes compró Chocolat Populaire S.A. (Francia). Hersheys Corporation (Estados Unidos) compró la división de productos de confitería de Cadbury-Schweppes (Estados Unidos) y amplió sus actividades en el Lejano Oriente (Filipinas, Japón y la República de Corea). Además, S & W Beresford (Reino Unido) y W. R. Grace (Estados Unidos) fusionaron sus divisiones de transformación, y ED & F Man compró las divisiones de transformación y comercialización de cacao de Gill and Duffus. Véase el documento UNCTAD/COM/5, op. cit., especialmente los párrs. 303 a 311.

314/ Tate & Lyle es ahora no sólo el mayor refinador de azúcar de Europa sino también el mayor de los Estados Unidos, donde compró la firma Amstar. En el sector de los cereales Ferruzzi amplió sus operaciones con adquisiciones de empresas (por ejemplo Lesieur en Francia) y con nuevas actividades, y Cargill compró Maple Leaf Mills (Canadá).

315/ Por ejemplo Philip Morris compró Kraft (Estados Unidos), Grand Metropolitan (Reino Unido) compró Pillsbury (Estados Unidos) y Congra se fusionó con Holly Farms.

316/ Philippe Chalmin y Jean-Louis Gombeaud, International Commodity Markets Handbook (Nueva York: Woodhead-Faulkner, 1989), pág. 394.

317/ Un ejemplo es la decisión de Pechiney de introducirse en el sector de los envases metálicos con la compra de la American National Can.

318/ Por ejemplo, la mayoría de las grandes empresas de la industria del cacao, Nestlé, Jacob-Suchard, Cadbury-Schweppes, Hersheys y Mars, tienen también actividades en otras ramas de la alimentación y las bebidas. Una de las mayores compañías de tabacos, la Philip Morris, se ha introducido en el sector de la alimentación. En el de los minerales la Río Tinto y sus filiales tienen actividades importantes en prácticamente todas las ramas de los minerales y metales, en particular el cinc, el cobre, el mineral de hierro y el uranio.

319/ Por ejemplo, una compañía atunera indonesia y otra tailandesa adquirieron, respectivamente, la Van Camp Seafood (EE.UU.), que controla el 20% del mercado estadounidense de atún en lata, y la Bumble Bee Co. (EE.UU.), el segundo fabricante y comerciante de atún en lata del mundo; la Comilog (Gabón) adquirió intereses en empresas de ferromanganeso de varios países europeos para mejorar el acceso a estos mercados; y tanto la compañía estatal de cobre de Chile como la de Zambia han establecido empresas conjuntas con empresas europeas usuarias de cobre para la fabricación de varilla de cobre.

320/ Ejemplos de este fenómeno son la creación de plantaciones de cacao por Hersheys y de naranjas por Cargill.

321/ Tanto Hersheys como Mars han establecido recientemente relaciones contractuales a largo plazo con pequeños cultivadores de cacao de Malasia e Indonesia.

322/ Citado en el artículo "London FOX catches breath before chase", en Futures, julio de 1991.

323/ Por ejemplo, el MATIF para la manteca de cacao y el azúcar blanca, el FOX de Londres para el caucho, el arroz y el té y el COMEX para los diamantes.

324/ Por ejemplo, el contrato de la EML para el aluminio y el de la bolsa de algodón de Nueva York para el jugo de naranja.

325/ Un ejemplo lo constituyen los contratos de azúcar blanca en el MATIF y en el FOX de Londres.

326/ Por ejemplo, el representante de la URSS en la reunión del Comité Ejecutivo de la Organización Internacional del Cacao (celebrada el 17 y el 18 de junio de 1991) dijo que "debido a la escasez de moneda fuerte que experimentaba su país, se había tenido que fijar un orden de prioridades para la adquisición de diversas mercancías, incluido el cacao, y en las actuales circunstancias de la URSS ese producto no podía ocupar un lugar muy alto en esa lista".

327/ Véase el Acta Final de la Séptima Conferencia, párr. 73.

328/ Ibid., párrs. 75, 76, 77, 79 y 97.

329/ Ibid., párrs. 83, 84, 86 y 95.

330/ Conclusión convenida 26 (XIV) de la Comisión de Productos Básicos adoptada en su 14° período de sesiones, en noviembre de 1990, párr. 10.

331/ El informe del Grupo de Trabajo y sus conclusiones convenidas figuran en el documento TD/B/C.1/314.

332/ Resolución 45/200 de la Asamblea General, "Productos básicos", párr. 9.

333/ Véase TD/B/1216-TD/B/AC.43/11 - Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación Compensatoria de los Déficit de los Ingresos de Exportación, Conclusiones y recomendaciones, anexo II, párr. 2, y anexo III, párr. 6.

334/ Conclusiones convenidas aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre diversificación, elaboración, comercialización y distribución de los productos básicos en su tercer período de sesiones, hechas suyas por la Comisión de Productos Básicos en su 14° período de sesiones (TD/B/C.1/314, anexo, apartado c) del párr. 16).

335/ Véanse, por ejemplo, los documentos A/45/591, posición común de Africa acerca del informe presentado al Secretario General por su Grupo de Expertos sobre los problemas de los productos básicos de Africa, y A/46/41, informe del Secretario General, Examen final y evaluación de la aplicación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación y el desarrollo de Africa, 1986-1990, anexo, párrs. 79 a 82.

336/ La mejor solución es que se suministren fondos para evaluaciones de recursos y de mercados y para estudios de previabilidad y viabilidad, sobre todo para proyectos de mediana y pequeña escala. Para el desarrollo de redes de información y servicios de apoyo (extensión, control de calidad, diseño y embasado), así como para la capacitación especializada en materia de producción, gestión y comercialización, las solicitudes de tal asistencia deberían atenderse por las fuentes multilaterales y bilaterales adecuadas. Además, los fondos para la diversificación deberían otorgar préstamos en condiciones de favor y en condiciones comerciales a sociedades de capital de riesgo, instituciones nacionales de financiación del desarrollo y empresas privadas para la inversión en proyectos de desarrollo.

337/ Bernhard Fischer, "From Commodity Dependence to Development", The OECD Observer, abril/mayo de 1991.

338/ Ofrece un ejemplo la Fundación Boliviana de Exportaciones, financiada conjuntamente por el Banco Mundial y el Gobierno de los Países Bajos, que habrá de actuar con carácter de entidad privada para impulsar la producción y la exportación de productos básicos agropecuarios no tradicionales.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro

- 1 Growth of real GDP of developing countries, 1970-1989
- 2 Growth of real GDP per capita of developing countries, 1970-1989
- 3 GDP by kind of economic activity and by major economic grouping, 1960-1988
- 4 Net official development assistance from DAC member countries to developing countries and multilateral agencies as a percentage of GNP, 1980-1990
- 5 Share of world exports by region and economic grouping, 1955-1990
- 6 Share of world imports by region and economic grouping, 1955-1990
- 7 Terms of trade indices of developing countries, 1970-1990
- 8 Import penetration ratios of selected developed market-economy countries, 1982-1988
- 9 Direction of commodity exports of developing countries averages 1966-1970, 1975-1979 and 1987-1989 (in percentages)
- 10 Selected economic and social indicators of developing countries and territories (latest year available)

Annex table 1

GROWTH OF REAL GDP OF DEVELOPING COUNTRIES, 1970-1990

(Annual average percentage change or change over previous year)

Country group or region	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Total	6.0	4.9	2.1	3.3	3.3	4.1	3.1	2.8
<i>By major category</i>								
Major petroleum exporters	7.1	3.7	0.5	-0.3	-0.7	3.5	2.3	2.6
Other developing countries	5.5	5.6	2.8	4.9	5.0	4.4	3.5	2.9
<i>of which</i>								
Major exporters of manufactures	8.6	7.4	2.7	5.1	5.6	3.5	3.5	1.6
Remaining countries	3.6	4.4	2.9	4.7	4.5	5.1	3.4	3.9
<i>By income group</i>								
High income	6.9	3.9	1.1	0.6	2.5	4.0	2.1	2.1
Middle income	6.8	5.8	1.9	4.0	3.3	3.2	3.1	2.8
Low income	2.4	3.5	4.3	4.8	4.3	7.6	4.5	3.8
<i>By region</i>								
Latin America	6.4	5.4	0.2	3.6	3.1	1.2	1.0	0.6
North Africa	2.1	7.3	2.5	1.0	0.0	1.1	3.0	1.1
Other Africa	4.4	2.8	-0.6	2.9	-0.6	3.5	3.8	3.3
West Asia	8.7	2.5	1.5	-1.7	0.0	3.0	1.9	1.4
South and South-East Asia	5.2	6.4	5.5	6.5	7.1	8.8	5.7	6.0
<i>Memo items</i>								
Least developed countries	1.9	3.5	1.9	4.6	3.0	3.6	3.4	2.2
Heavily indebted countries	6.6	5.3	-0.1	3.6	2.2	1.7	1.5	0.6
Developed market-economy countries	3.1	3.5	2.5	2.9	3.4	4.4	3.2	2.3

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on official national and international sources.

*Preliminary estimates.

Annex table 2

GROWTH OF REAL GDP PER CAPITA OF DEVELOPING COUNTRIES

(Annual average percentage change or change over previous year)

Country group or region	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Total	3.5	2.5	-0.4	0.8	0.8	1.7	0.7	0.5
<i>By major category</i>								
Major petroleum exporters	4.0	0.8	-2.3	-3.1	-3.3	0.8	-0.3	0.0
Other developing countries	3.0	3.3	0.4	2.4	2.6	2.0	1.1	0.6
<i>of which:</i>								
Major exporters of manufactures	6.0	5.1	0.7	3.2	3.7	1.6	1.8	0.0
Remaining countries	1.2	2.0	0.5	2.2	2.0	2.7	1.0	1.6
<i>By income group</i>								
High income	3.7	0.7	-2.1	-2.1	-0.1	1.3	-0.4	-0.4
Middle income	4.1	3.3	-0.5	1.7	1.0	0.9	0.9	0.6
Low income	0.0	1.2	1.7	2.2	1.7	5.0	1.9	1.4
<i>By region</i>								
Latin America	3.8	3.0	-2.0	1.4	0.9	-0.9	-1.1	-1.4
North Africa	-0.4	4.5	-0.4	-1.8	-2.7	-1.5	0.4	-1.4
Other Africa	1.5	-0.3	-3.6	-0.5	-3.9	0.3	0.6	0.2
West Asia	5.4	-0.5	-1.8	-4.5	-2.7	0.2	-0.9	-1.1
South and South-East Asia	2.7	4.2	3.2	4.1	4.9	6.5	3.4	3.8
<i>Memo items</i>								
Least developed countries	-0.8	0.9	-0.5	1.8	0.3	0.9	0.5	-0.6
Heavily indebted countries	3.9	2.7	-2.5	1.1	-0.2	-0.6	-0.8	-1.6
Developed market-economy countries	2.2	2.7	1.9	2.3	2.8	3.8	2.6	1.7

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on official national and international sources.

*Preliminary estimates.

Annex table 4

**Net official development assistance from DAC member countries to
developing countries and multilateral agencies as a percentage of GNP ^a, 1989-1990
(1980-1990)**

ODA ratio / country	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Countries which reach or exceeded the 0.7 percent target in 1990							
Norway	0.82	1.00	1.16	1.08	1.12	1.04	1.16
Netherlands	1.02	0.91	1.00	0.97	0.96	0.92	0.93
Denmark	0.72	0.79	0.86	0.85	0.87	0.92	0.92
Sweden	0.71	0.81	0.79	0.85	0.82	0.92	0.86
France ^b	0.64	0.78	0.70	0.73	0.71	0.76	0.78
Countries with ODA ratios above the DAC average in 1990							
Finland	0.20	0.38	0.44	0.48	0.57	0.61	0.61
Belgium	0.49	0.54	0.47	0.46	0.38	0.46	0.45
Canada	0.43	0.49	0.48	0.46	0.49	0.43	0.43
Germany	0.41	0.44	0.41	0.38	0.38	0.40	0.39
Countries with ODA ratios below the DAC average in 1990							
Australia	0.48	0.47	0.46	0.33	0.45	0.37	0.33
Italy	0.17	0.26	0.39	0.33	0.37	0.41	0.31
Switzerland	0.24	0.31	0.30	0.30	0.31	0.29	0.31
Japan	0.32	0.26	0.26	0.28	0.30	0.28	0.28
United Kingdom	0.35	0.33	0.31	0.27	0.31	0.31	0.27
New Zealand	0.33	0.25	0.30	0.26	0.27	0.22	0.22
Austria	0.22	0.37	0.21	0.17	0.22	0.18	0.18
United States	0.24	0.19	0.18	0.18	0.18	0.13	0.18
Ireland ^c	..	0.24	0.28	0.19	0.20	0.16	0.16
Total DAC member countries	0.36	0.31	0.33	0.33	0.34	0.32	0.34

Source: UNCTAD secretariat calculations based on OECD, *Development Co-operation*, various issues.

Note: ^a Ratios expressed as percentage of GNP, at market prices.
^b Excluding French aid to Overseas departments and territories.
^c Ireland joined the DAC in November 1985.

Annex table 5

SHARE OF WORLD EXPORTS BY REGION AND ECONOMIC GROUPING
(per cent)

Region	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1988	1989	1990
World	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Developed market-economy countries	64.1	65.9	67.9	70.9	65.6	62.6	66.0	69.6	70.2	70.3	71.5
United States	16.4	15.8	14.5	13.7	12.3	11.0	11.4	10.2	11.4	12.0	11.5
EEC	31.1	33.2	35.1	36.7	35.1	34.1	33.2	38.0	37.3	37.2	39.4
Japan	2.1	3.1	4.5	6.1	6.4	6.5	9.1	9.2	9.4	9.1	8.4
Countries of Eastern Europe	8.5	10.1	10.5	9.8	8.9	7.7	8.7	8.2	7.5	6.4	5.0
China	1.5	2.0	1.4	0.7	0.9	0.9	1.4	1.6	1.7	1.7	1.8
Developing countries	25.8	21.9	20.1	18.4	24.5	28.7	23.7	20.4	20.5	21.5	21.6
<i>By major category:</i>											
Major petroleum exporters	7.3	6.8	6.5	6.3	13.8	16.4	8.9	5.5	4.7	5.3	6.1
Other developing	18.6	15.1	13.6	12.1	10.7	12.3	14.8	14.9	15.8	16.2	15.5
<i>of which:</i>											
Major exporters of manufactures	4.4	3.6	3.5	3.8	4.3	6.1	8.9	9.5	10.3	10.5	9.9
Remaining countries	14.2	11.5	10.2	8.3	6.4	6.2	5.9	5.4	5.5	5.7	5.6
<i>By region:</i>											
Latin America	9.8	7.7	6.8	5.5	5.2	5.5	5.5	4.0	4.0	4.1	3.9
Africa	4.7	4.2	4.1	4.1	4.1	4.7	3.2	2.2	1.8	1.8	1.9
West Asia	3.5	3.4	3.4	3.4	9.4	10.6	5.1	3.5	3.1	3.5	4.0
South and South-East Asia	7.4	6.1	5.1	4.8	5.2	7.2	9.3	10.2	11.0	11.5	11.2
<i>By income group:</i>											
High income	7.9	7.4	6.9	7.1	13.8	16.3	10.9	9.5	9.3	10.0	10.4
Middle income	12.7	10.3	9.6	8.4	9.1	11.0	11.5	9.8	10.1	10.3	10.0
Low income	5.2	4.3	3.6	2.8	1.6	1.3	1.2	1.2	1.1	1.2	1.1
<i>Memo items:</i>											
Least developed countries	1.7	1.5	1.3	1.0	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Heavily indebted countries	8.9	7.4	6.9	5.8	5.5	6.5	6.2	4.5	4.5	4.6	4.6

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on data from UNSO, IMF and national sources.

Annex table 6

SHARE OF WORLD IMPORTS BY REGION AND ECONOMIC GROUPING
(per cent)

Region	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1988	1989	1990
World	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Developed market-economy countries	65.7	64.9	68.6	71.6	67.0	68.3	68.7	71.7	71.1	71.5	72.4
United States	11.7	11.1	10.8	12.2	11.5	12.5	17.9	16.6	15.7	15.7	14.5
EEC	34.2	34.1	37.1	37.8	35.8	37.2	32.7	37.0	36.7	36.9	39.6
Japan	2.5	3.3	4.1	5.8	6.4	6.8	6.4	5.8	6.4	6.7	6.6
Countries of Eastern Europe	7.7	10.2	10.5	9.7	10.2	7.7	8.3	7.7	7.2	6.4	5.5
China	1.8	1.9	1.1	0.7	0.9	0.9	2.1	1.7	1.9	1.9	1.5
Developing countries	24.9	22.6	19.5	17.9	21.6	22.9	20.5	18.5	19.4	19.9	20.3
<i>By major category:</i>											
Major petroleum exporters	4.7	4.8	3.9	3.5	6.3	7.0	5.6	3.9	3.8	3.6	3.5
Other developing	20.2	17.9	15.7	14.4	15.3	15.9	14.9	14.6	15.6	16.3	16.8
<i>of which:</i>											
Major exporters of manufactures	5.2	4.8	3.9	5.2	6.2	7.3	7.3	7.7	8.8	9.3	9.5
Remaining countries	15.0	13.1	11.7	9.3	9.1	8.5	7.6	6.9	6.8	7.0	7.3
<i>By region:</i>											
Latin America	8.9	7.2	5.9	5.5	6.2	5.9	4.0	3.4	3.3	3.2	3.2
Africa	5.3	4.9	4.1	3.4	4.3	3.6	2.7	2.2	2.1	2.0	2.1
West Asia	2.5	2.5	2.3	2.0	4.0	4.9	4.5	3.1	3.0	2.9	2.9
South and South-East Asia	7.4	7.2	6.4	5.8	6.1	7.4	8.6	9.1	10.4	11.1	11.4
<i>By income group:</i>											
High income	5.9	5.4	4.9	5.0	7.4	9.0	8.3	7.8	8.6	8.5	8.4
Middle income	13.9	12.1	10.1	9.9	11.8	11.7	11.0	8.8	9.0	9.6	10.2
Low income	5.1	5.1	4.5	3.0	2.4	2.2	2.2	1.8	1.8	1.7	1.7
<i>Memo items:</i>											
Least developed countries	1.7	1.6	1.6	1.2	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
Heavily indebted countries	8.5	7.1	5.8	5.7	6.6	6.5	4.1	3.5	3.5	3.5	3.7

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on data from UNSO, IMF and national sources.

Annex table 7

TERMS OF TRADE INDICES OF DEVELOPING COUNTRIES
(1970-1990)
(1980 = 100)

Country or region	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	50	78	101	96	71	75	71	74	75
<i>By major category:</i>									
Major petroleum exporters	34	68	107	101	53	61	49	56	65
Other developing countries	106	105	94	91	87	85	88	86	82
<i>of which:</i>									
Major exporters of manufactures	127	112	98	97	94	92	92	89	88
Remaining countries	100	102	92	87	83	82	86	85	79
<i>By income group:</i>									
High income	35	69	108	103	52	60	49	56	65
Middle income	73	89	97	92	80	80	80	80	78
Low income	105	108	94	93	94	88	93	90	83
<i>By region:</i>									
Latin America	77	93	95	91	77	76	74	75	74
North Africa	40	70	104	99	56	63	54	61	69
Other Africa	58	80	96	92	72	71	65	66	67
West Asia	31	67	110	104	52	61	49	57	66
South and South-East Asia	84	93	98	94	86	88	90	87	83
<i>Memo items:</i>									
Least developed countries	103	108	95	97	92	82	85	83	78
Heavily indebted countries	71	88	97	93	78	77	75	76	75
Developed market-economy countries	118	107	100	101	110	111	113	112	111

Source: UNCTAD secretariat estimates.

Annex table 8

IMPORT PENETRATION RATIOS OF SELECTED DEVELOPED MARKET-ECONOMY COUNTRIES, 1982-1988
(Percentages)

Sector	EEC			United States and Canada			Japan			Total		
	1982-1983	1984-1985	1987-1988	1982-1983	1984-1985	1987-1988	1982-1983	1984-1985	1987-1988	1982-1983	1984-1985	1987-1988
MANUFACTURES												
Apparent consumption (\$ bill.)	1625.6	1560.5	2633.6	2202.4	2581.4	2977.2	872.7	978.5	1799.2	4689.7	5103.4	7386.5
Trade as % of consumption:												
External imports	10.5	11.7	11.7	7.4	9.4	11.3	5.0	5.2	5.2	4.4	4.8	5.3
by region:												
Developing countries	2.6	2.9	2.9	2.6	3.3	4.1	1.6	1.6	1.8	2.4	2.9	3.1
of which:												
Major petroleum exporters	0.5	0.6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Major exporters of manufactures	1.1	1.2	1.5	1.7	2.3	3.1	0.8	0.9	1.1	1.3	1.7	2.0
Remaining countries	1.0	1.1	1.1	0.6	0.6	0.7	0.3	0.3	0.3	0.7	0.7	0.7
Socialist countries	1.1	1.1	0.9	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.5
DMECs	6.7	7.4	7.7	4.5	5.8	6.8	3.1	3.1	3.0	1.3	1.3	1.6
Unallocated	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
External exports	15.1	16.4	14.1	6.2	5.2	6.3	16.1	17.4	13.5	7.7	6.9	6.5
TEXTILES												
Apparent consumption (\$ bill.)	60.8	59.1	10.1	68.2	76.9	91.9	33.3	35.3	62.4	16.2	17.1	25.5
Trade as % of consumption:												
External imports	10.0	10.7	11.0	5.2	7.0	7.8	4.6	5.4	5.6	4.9	5.7	6.3
by region:												
Developing countries	4.2	4.6	4.9	2.2	2.9	3.6	2.1	2.3	2.3	2.9	3.4	3.8
of which:												
Major petroleum exporters	0.3	0.3	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
Major exporters of manufactures	1.3	1.5	1.5	1.3	1.7	2.1	1.4	1.5	1.3	1.3	1.6	1.7
Remaining countries	2.6	2.9	2.9	0.8	1.1	1.3	0.6	0.8	0.8	1.5	1.6	1.8
Socialist countries	1.2	1.3	1.3	0.5	0.7	0.9	1.0	1.5	1.5	0.9	1.1	1.2
DMECs	4.5	4.7	4.8	2.5	3.4	3.4	1.6	1.6	1.9	1.1	1.2	1.3
Unallocated	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
External exports	12.2	14.8	12.6	2.4	2.7	3.2	15.7	14.6	8.9	7.7	7.2	6.3
CLOTHING												
Apparent consumption (\$ bill.)	52.7	50.1	90.8	73.0	81.9	98.2	15.6	16.7	35.8	14.1	14.8	22.4
Trade as % of consumption:												
External imports	20.7	22.8	26.3	22.3	30.4	36.8	14.6	16.0	21.1	18.3	22.8	26.9
by region:												
Developing countries	14.3	16.1	19.1	17.2	23.1	27.9	8.2	9.2	13.0	15.1	19.2	22.1
of which:												
Major petroleum exporters	0.1	0.2	0.3	0.1	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.4
Major exporters of manufactures	8.8	9.4	10.1	14.3	18.6	20.8	7.5	8.5	12.3	11.5	14.4	15.2
Remaining countries	5.3	6.5	8.7	2.8	4.1	6.6	0.6	0.6	0.8	3.5	4.6	6.5
Socialist countries	2.6	3.0	3.6	1.5	1.9	3.5	2.0	2.7	3.5	1.9	2.4	3.6
DMECs	3.5	3.5	3.3	3.6	5.4	5.3	4.4	4.0	4.4	1.1	1.1	1.2
Unallocated	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
External exports	16.5	21.2	18.1	2.0	1.6	2.3	6.5	7.0	2.9	5.5	5.7	5.9

Sources: UNCTAD, *Handbook of International Trade Statistics*, 1989 and 1990.

Annex table 9

Direction of Commodity Exports of Developing Countries
averages 1966-1970, 1975-1979 and 1987-1989
 (Percentages)

Destination Origin	Developed market economy countries			Developing countries			Others		
	1966- 1970	1975- 1979	1987- 1989	1966- 1970	1975- 1979	1987- 1989	1966- 1970	1975- 1979	1987- 1989
All developing countries									
Total primary, excl. fuels	75.4	67.7	62.8	14.7	19.8	24.9	9.9	12.5	12.3
Food products	73.2	65.9	62.7	16.9	20.1	23.3	9.9	14.0	14.0
Agricultural raw materials	65.2	60.9	55.2	19.1	26.9	32.6	15.7	12.2	12.2
Minerals and ores	89.8	80.4	69.2	5.7	12.0	22.8	4.5	7.6	8.0
Latin America									
Total primary, excl. fuels	81.1	68.4	66.6	10.0	14.7	17.3	8.9	16.9	16.1
Food products	78.0	65.9	64.3	10.4	14.1	15.1	11.6	20.0	20.6
Agricultural raw materials	74.0	64.4	58.3	18.5	25.8	31.4	7.5	9.8	10.3
Minerals and ores	91.7	79.9	75.6	5.1	13.0	18.6	3.2	7.1	5.8
Africa									
Total primary, excl. fuels	80.4	79.0	74.9	9.9	10.3	16.5	9.7	10.7	8.6
Food products	79.0	79.1	76.6	12.8	12.2	16.0	8.2	8.7	7.4
Agricultural raw materials	65.1	70.6	65.2	13.4	9.8	22.2	21.5	19.6	12.6
Minerals and ores	91.9	83.8	77.7	3.2	6.7	13.8	4.9	9.5	8.5
West Asia									
Total primary, excl. fuels	53.4	50.2	45.8	25.7	31.4	44.0	20.9	18.4	10.2
Food products	50.7	48.1	43.8	33.4	38.4	48.9	15.9	13.5	7.3
Agricultural raw materials	52.6	53.8	43.1	16.3	18.0	29.2	31.1	28.2	27.7
Minerals and ores	69.8	51.3	51.6	16.3	30.1	38.0	13.9	18.6	10.4
South and South-East Asia									
Total primary, excl. fuels	64.4	61.0	55.9	25.7	31.6	34.1	9.9	7.4	10.0
Food products	60.0	58.5	57.9	32.9	34.7	32.7	7.1	6.8	9.4
Agricultural raw materials	61.9	57.7	52.2	22.7	33.3	36.0	15.4	9.0	11.8
Minerals and ores	84.3	79.4	55.4	11.1	15.0	36.3	4.6	5.6	8.3

Source: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, based on data from United Nations Statistical office.

Annex table 10

SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS OF DEVELOPING COUNTRIES AND TERRITORIES (LATEST YEAR AVAILABLE)

Indicator Country or territory	Population annual average growth rate (1970-1988)	Consumption of energy per capita kilogrammes of coal equivalent	% of arable land & land under permanent crops	Consumption of fertilizer per ha of agricultural area, permanent crops	Infant mortality rate per 1000 live births	Life expectancy at birth	Daily calorie per capita	Percentage of total population with access to safe water	Education rate		Women	
									Illiteracy	Primary	Maternal mortality per 100,000 live births	Education female primar per 100 males
									In per cent		Number	
									1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
(1970-1988)	1989	1987	1988	1985-1990		1988	1987	1990	1988	1980	1988	
Afghanistan	0.8	226	12.4	6.4	162.4	43.5	2179	21	70.6	..	640	50 #n
Algeria	3.1	934	3.2	22.5	60.8	64.9	2726	71	42.6	89	129	80
Angola	3.0	89	2.8	2.6	127.0	46.5	1725	35	58.3 #q	..	..	..
Antigua and Barbuda	1.4	1591	18.2	..	..	..	..	95	..	..	..	..
Argentina	1.5	1938	13.1	4.7	29.0	71.4	3118	36	4.7	109 #n	85	..
Bahamas	1.8	2523	0.8	50.0	..	..	..	59	..	..	..	..
Bahrain	4.4	15614	2.9	200.0	22.3	71.9	..	100	..	..	..	..
Bangladesh	2.4	73	68.4	86.2	107.5	52.9	1925	41	64.7	62	600	77
Barbados	0.3	1614	76.7	93.9	10.0	74.9	..	100	0.7 #a	110	..	..
Belize	1.9	505	2.4	80.0	..	..	..	75	8.8 #a	..	..	..
Benin	2.7	49	16.3	3.4	101.0	48.5	2145	35	76.6	50	..	51
Bhutan	1.9	19	2.2	0.8	118.2	50.0	2477	15	..	..	..	59
Bolivia	2.7	378	3.1	2.1	93.0	55.9	2086	47	22.5	83	480	87
Botswana	3.8	532	2.3	0.7	58.0	61.0	2269	57	26.4	97	300	107
Brazil	2.3	798	9.2	47.5	57.0	66.3	2709	96	18.9	84	150	..
Brunei Darussalam	3.8	13883	1.3	57.1	..	..	..	90	22.2 #i	..	..	..
Burkina Faso	2.4	28	11.5	4.3	126.5	49.2	2061	67	81.8	27	600	59
Burundi	2.2	18	51.9	1.9	102.7	51.0	2253	38	50.0	46	..	75
Cambodia	0.7	27	17.3	1.6 #k	115.7	50.9	2171	3	64.8	..	..	..
Cameroon	2.9	252	15.0	5.0	86.0	53.0	2161	26	45.9	80	303	85
Cape Verde	1.5	103	9.4	2.5 #l	56.7	63.0	..	69	33.5 #q	108	..	..
Central African Rep.	2.5	46	3.2	0.3	122.0	47.5	1980	16	62.3	49	600	62
Chad	2.2	17	2.5	2.1	122.0	47.5	1852	26	70.2	64	700	40
Chile	1.6	1205	7.5	74.3	19.0	72.0	2584	89	6.6	90	55	96
Colombia	2.2	818	5.1	98.2	42.0	65.9	2561	93	13.3	73	130	100
Comoros	3.6	47	43.9	..	71.7	54.0	..	58	52.1 #h	80	..	..
Congo	3.0	355	2.0	4.2	65.0	50.5	2512	21	43.4	..	..	95
Costa Rica	2.8	497	10.3	191.1	17.0	75.2	2782	91	7.2	85	..	94
Cote d'Ivoire	4.0	176	11.4	11.3	87.5	54.5	2365	19	46.2	..	..	70 #n
Cuba	1.1	1532	29.9	179.9	13.0	74.9	3088	..	6.0	105	..	..
Cyprus	0.6	2524	17.0	137.4	9.9	76.5	..	100	6.0 #h	99	..	..
Dem. People's Rep. of Korea	2.0	..	19.9	338.1	20.7	70.7	3113	..	..	..	..	..
Djibouti	4.7	384	..	..	111.9	49.0	..	45	..	..	..	..
Dominica	1.1	343	22.7	176.5	..	..	..	77	5.9 #a	..	..	..
Dominican Republic	2.5	395	30.5	51.5	57.0	67.6	2357	63	16.7	73	56	162
East Timor	0.9	49	5.4	..	149.5	45.0	..	..	..	..	..	..
Ecuador	2.9	661	9.6	26.8	57.0	66.6	2338	58	14.2	114 #n	220	96
Egypt	2.3	749	2.6	400.1	71.0	63.1	3213	73	51.6	..	500	75
El Salvador	1.9	224	35.4	111.3	48.0	66.4	2415	39	27.0	72	74	102
Equatorial Guinea	0.8	148	8.2	0.4 #f	117.0	48.5	..	47	49.8	108	..	..
Ethiopia	2.6	24	12.7	4.7	142.8	43.0	1658	19	37.6 #k	26	2000	64
Fiji	2.0	482	13.1	105.0	23.6	71.5	..	83	14.5 #m	129	..	..

Annex table 10 (continued)

SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS OF DEVELOPING COUNTRIES AND TERRITORIES (LATEST YEAR AVAILABLE)

Country or territory	Indicator	Population annual average growth rate (1970-1988)	Consumption of energy per capita kilograms of coal equivalent	% of arable land & land under permanent crops	Consumption of fertilizer per ha of agricultural area, permanent crops	Infant mortality rate per 1000 live births	Life expectancy at birth	Daily calorie per capita	Percentage of total population with access to safe water	Education rate		Women	
										Illiteracy	Primary	Maternal mortality per 100,000 live births	Education female per 100 males
										In per cent		Number	
										1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		(1970-1988)	1989	1987	1988	1985-1990		1988	1987	1990	1988	1980	1988
French Guiana	2.6	1749	0.1	152.3	..	..	..	..	..	17.0 #i	..	..	..
French Polynesia	2.3	1518	20.5	12.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gabon	4.4	1249	1.8	2.1	94.0	53.5	2396	92	39.3	..	..	124	98
Gambia	3.2	105	17.0	20.0	132.0	45.0	..	45	72.8	75	..	..	..
Ghana	2.8	108	12.5	4.4	81.1	56.0	2209	57	39.7	..	..	1070	80
Grenada	1.2	312	38.2	..	..	..	..	85	2.2 #a	..	..	..	..
Guadeloupe	0.3	1804	24.9	355.5	11.0	74.3	..	..	10.0 #i	..	..	..	..
Guam	1.7	5820	21.8	..	..	..	..	..	3.6 #h	..	..	..	..
Guatemala	2.9	197	17.2	68.6	48.0	64.8	2352	61	44.9	77 #n	..	110	82
Guinea	1.9	88	6.4	0.9	136.2	44.2	2042	32	76.0	23	..	..	45
Guinea-Bissau	3.2	74	11.9	1.6 #k	121.6	47.0	..	21	63.5	60	..	..	..
Guyana	0.6	393	2.5	28.9	25.3	71.0	..	61	3.6	90	..	..	..
Haiti	1.8	52	32.8	2.4	106.0	56.6	1911	41	47.0	44	..	340	..
Honduras	3.4	179	16.0	21.1	57.0	65.8	2164	50	26.9	91	..	82	100
Hong kong	2.1	2000	8.1	..	6.7	77.0	2899	98	11.9 #m	105 #n	..	4	92
India	2.2	307	56.8	65.2	87.9	60.4	2104	57	51.8	..	..	500	64 #n
Indonesia	2.2	274	11.7	112.8	74.0	58.5	2670	46	23.0	100	..	800	93
Iran (Islamic Rep.of)	3.4	1538	9.1	69.5	53.0	67.2	3100	78	46.0	96	..	..	80
Iraq	3.6	1057	12.5	45.1	56.1	66.2	2962	87	40.3	84	..	..	79
Jamaica	1.4	853	24.8	108.8	16.0	75.0	2572	72	1.6	97	..	100	97
Jordan	2.8	1005	4.7	72.6	36.0	68.0	2907	93	19.9	..	..	..	94
Kenya	3.8	105	4.3	51.4	64.0	61.0	1973	30	31.0	94 #n	..	510	94
Kuwait	5.4	8283	0.2	193.8	16.0	73.9	3132	100	27.0	79	..	18	95 #n
Lao People's Dem.Rep.	2.1	39	3.9	0.3	97.0	51.0	2637	21	16.1 #m	70	..	..	78
Lebanon	0.5	1441	29.4	75.1	34.0	68.5	3046	92	19.9	91	..	..	..
Lesotho	2.6	..	10.5	14.1	89.0	58.4	2307	48	26.4 #m	..	..	..	125
Liberia	3.2	154	3.9	9.1	79.0	56.5	2270	20	60.5	..	..	173	..
Libyan Arab Jamahiriya	4.3	4005	1.2	41.0	68.3	63.3	3384	97	36.2	..	..	80	..
Madagascar	2.9	38	5.3	3.5	110.0	55.5	2101	32	19.8	66	..	300	95
Malawi	3.4	40	25.3	21.5	138.3	49.0	2009	56	58.8 #m	55	..	250	80
Malaysia	2.5	1379	13.3	105.6	20.4	70.8	2686	51	21.5	..	..	59	95
Maldives	3.1	200	10.0	..	..	..	..	95	8.7 #m	..	..	..	..
Mali	2.6	25	1.7	6.4	159.0	46.0	2181	12	68.0	18	..	..	59
Malta	0.4	2050	40.6	41.8	9.1	73.8	..	..	15.9 #m	..	..	..	..
Martinique	0.2	1733	18.9	1018.3	11.0	75.3	..	..	7.2 #j	..	..	..	..
Mauritania	2.5	716	0.2	16.1	116.6	48.0	2528	..	66.0	..	..	119	70
Mauritius	1.4	438	57.8	265.6	19.6	70.2	2679	95	17.2 #m	95	..	99	88
Mexico	2.7	1689	12.9	71.1	41.0	70.4	3135	71	12.7	99	..	92	94
Morocco	2.5	368	19.0	37.0	68.3	63.3	2820	27	50.5	55	..	327	63
Mozambique	2.6	33	3.9	0.5	130.1	48.5	1632	13	67.1	45	..	479	78
Myanmar	2.2	62	15.3	10.6	59.1	62.5	2572	30	19.4	..	..	140	..
Namibia	2.8	..	0.8	..	97.0	58.7	1889	..	..	..	..	..	..

Annex table 10 (continued)

SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS OF DEVELOPING COUNTRIES AND TERRITORIES (LATEST YEAR AVAILABLE)

Indicator Country or territory	Population annual average growth rate (1970-1988)	Consumption of energy per capita kilogrammes of coal equivalent	% of arable land & land under permanent crops	Consumption of fertilizer per ha of agricultural area, permanent crops	Infant mortality rate per 1000 live births	Life expectancy at birth	Daily calorie per capita	Percentage of total population with access to safe water	Education rate		Women	
									Literacy	Primary	Maternal mortality per 100,000 live births	Education female primar per 100 males
	Per cent	Kilogrammes	%	KG / HA	Number	Years	Number	In per cent		Number		
	1 (1970-1988)	2 1989	3 1987	4 1988	5 1985-1990		7 1988	8 1987	9 1990	10 1988	11 1980	12 1988
Nepal	2.6	24	17.1	24.0	118.2	53.5	2078	36	74.4	64	850	..
Netherlands Antilles	1.3	6621	8.3	..	..	..	..	..	6.2 #i	..	..	..
New Caledonia	2.6	4287	1.1	60.0	..	..	..	..	8.7 #d	..	..	..
Nicaragua	3.2	280	10.7	56.8	50.0	66.2	2361	54	13.0 #h	76	270	107
Niger	3.2	60	2.8	0.4	124.1	46.5	2340	34	71.6	..	420	56
Nigeria	3.3	192	34.4	10.0	96.0	52.5	2039	33	49.3	..	1500	79 #n
Oman	4.3	3426	0.2	84.6	84.2	58.4	..	14	..	82	..	87
Pakistan	3.2	267	26.9	83.2	98.4	59.0	2200	45	65.2	..	600	49
Panama	2.3	621	7.6	87.0	21.0	72.8	2468	84	11.9	90	90	92
Papua New Guinea	2.4	294	0.9	36.1	52.9	56.0	2238	34	48.0	..	1000	79
Paraguay	3.1	219	5.5	3.7	39.0	67.3	2816	26	9.9	90	469	93
Peru	2.7	488	2.9	57.8	76.0	64.6	2269	61	18.1	..	310	93 #n
Philippines	2.6	295	26.6	63.3	39.8	65.0	2255	66	10.3	98	80	97
Puerto Rico	1.3	2778	14.4	..	13.0	75.8	..	..	10.9 #h	94	..	..
Qatar	6.4	24088	0.4	120.0	25.9	70.8	..	95	24.3 #n	121	..	..
Rep. of Korea	1.5	2196	21.7	399.9	21.0	70.6	2878	78	3.7	100	34	94
Réunion	1.5	839	22.0	243.3	12.0	72.1	..	..	21.4 #j	..	..	..
Rwanda	3.4	29	44.9	0.5	111.9	50.5	1786	64	49.8	64	210	97
Saint Helena	3.0	132	6.5	..	..	..	..	..	2.7 #o	..	..	..
Saint Kitts & Nevis	1.4	627	38.9	221.4	..	..	..	100	2.4 #a	..	..	..
Saint Lucia	1.5	583	29.5	94.4	..	..	..	70	18.3 #a	..	..	..
St. Vincent & Grenadines	1.2	370	50.0	211.1	..	..	..	75	4.4 #a	..	..	..
Samoa	0.9	351	43.1	0.3 #f	..	..	..	83	2.2 #b	..	..	..
Sao Tome & Principe	2.6	144	38.5	..	..	..	..	82	42.6 #i	..	..	..
Saudi Arabia	4.7	6347	0.5	462.5	58.1	65.9	2832	97	37.6	56	52	80
Senegal	2.9	195	27.1	5.0	117.6	47.8	1989	54	61.7	50	530	69
Seychelles	2.6	739	22.2	66.3 #k	..	..	..	100	42.3 #b	..	..	..
Sierra Leone	2.2	76	25.1	0.1	142.8	43.0	1806	42	79.3	..	450	..
Singapore	1.4	4981	4.9	2800.0	8.0	73.8	2892	100	13.9 #m	100	11	89 #n
Solomon Islands	3.6	244	2.0	..	..	..	..	82	..	..	..	..
Somalia	3.7	58	1.5	2.1	121.7	47.0	1736	35	75.9	20 #n	1100	52 #n
Sri Lanka	1.6	110	29.1	111.3	28.1	71.6	2319	41	11.6	100	90	93
Sudan	3.1	62	5.3	6.6	99.1	51.8	1996	21	72.9	..	607	68 #n
Suriname	0.5	1260	0.4	95.6	25.9	70.5	..	68	5.1	133	..	..
Swaziland	3.2	313	9.5	45.7	107.0	58.0	..	50	32.1 #m	109	..	..
Syrian Arab Rep.	3.5	957	30.6	52.4	39.4	67.2	3168	75	35.5	99	280	87
Thailand	2.3	638	39.2	38.6	32.3	67.1	2287	66	7.0	..	270	..
Togo	2.8	69	26.3	6.9	85.3	55.0	2133	71	56.7	73	476	63
Tonga	2.0	300	66.7	3.0 #k	..	..	..	95	0.4 #d	..	..	..
Trinidad & Tobago	1.4	5654	23.4	17.9	18.0	71.4	2960	96	3.9 #m	88	81	98
Tunisia	2.4	714	30.1	21.0	47.3	67.4	2964	64	34.7	85	1000	82
Turkey	2.4	958	34.3	58.2	62.2	66.2	3080	83	19.3	84	300	89

Annex table 10 (concluded)

SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS OF DEVELOPING COUNTRIES AND TERRITORIES (LATEST YEAR AVAILABLE)

Indicator Country or territory	Population annual average growth rate (1970-1988)	Consumption of energy per capita kilograms of coal equivalent	% of arable land & land under permanent crops	Consumption of fertilizer per ha of agricultural area, permanent crops	Infant mortality rate per 1000 live births	Life expectancy at birth	Daily calorie per capita	Percentage of total population with access to safe water	Education rate		Women	
									Illiteracy	Primary	Maternal mortality per 100,000 live births	Education female primar per 100 males
	Per cent	Kilogrammes	%	KG / HA	Number	Years	Number	In per cent		Number		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
(1970-1988)	1989	1987	1988	1985-1990		1988	1987	1990	1988	1980	1988	
Uganda	3.3	27	33.6	0.1 #f	93.8	53.0	2103	20	51.7	53	207	82
United Arab Emirates	11.1	19864	0.2	253.8	22.3	71.9	3552	93	46.5 #c	93	..	94
United Rep. of Tanzania	3.6	36	5.9	7.8	96.6	55.0	2151	56	53.7 #f	50	370	99
Uruguay	0.5	783	8.3	50.6	25.0	71.6	2770	80	3.8	77	56	95
Vanuatu	3.4	199	11.9	..	..	..	..	100	47.1 #g	..	..	..
Venezuela	3.2	2822	4.4	177.9	33.0	70.3	2547	89	11.9	89	65	96
Viet Nam	2.3	108	19.9	80.7	53.8	63.7	2233	46	12.4	..	110	..
Yemen	2.8	361 #p	2.8	14.6	106.5	53.4	2322	31	61.5	..	..	29
Yugoslavia	0.8	2441	30.4	130.8	20.7	73.1	3505	..	7.3	..	27	93 #n
Zaire	3.0	64	3.0	0.4	90.0	54.5	2034	34	28.2	..	800	78
Zambia	3.6	197	7.0	16.2	71.7	55.4	2026	59	27.2	..	110	90
Zimbabwe	3.1	694	7.2	54.2	64.3	60.8	2232	52	33.1	100	150	95

Selected economic and social indicators of developing countries : populaton, energy per capita, agriculture, health, education, and women in development(latest year available).

Sources:

- (Column 1) Population annual average growth rate 1970-1988. United Nations, IESA. Computer tape.
 (Column 2) Consumption of commercial energy. Kilogramme of coal equivalent per capita in 1989. Handbook of International Trade and Development Statistics, UNCTAD, 1990.
 (Column 3) Percentage of arable land and land under permanent crops in 1987. FAO, Production Yearbook 1988, computer tape.
 (Column 4) Consumption of fertilizer per hectare of agricultural area in arable land and permanent crops in 1988. FAO, Fertilizer Yearbook 1989.
 (Column 5) Infant mortality rate per 1,000 live births. Deaths of under one year old in 1985. United Nations, IESA. Computer tape, 1985-1990.
 (Column 6) Life expectancy at birth in 1985-1990. United Nations, IESA. Computer tape.
 (Column 7) Daily calorie supply per capita in 1988. World Development Report 1991: The World Bank, 1991.
 (Column 8) Percentage of population with access to safe water, 1988. World Development Report 1991: The World Bank, 1991.
 (Column 9) Percentage of illiterates in 1990. UNESCO, Statistical Yearbook, and computer tape.
 (Column 10) Enrolment ratios: Primary pupils enrolled including pupils of all possible ages as a percentage of the school-age population aged 5-19 in 1988.
 (Column 11) Maternal mortality per 100,000 live births in 1980. World Development Report 1989: The World Bank, 1989.
 (Column 12) Primary education of females per 100 males in 1988. World Development Report 1991: The World Bank, 1991.

Note:

#a 1970 #b 1971 #c 1975 #d 1976 #e 1977 #f 1978
 #g 1979 #h 1980 #i 1981 #j 1982 #k 1983 #l 1984
 #m 1985 #n 1986 #o 1987 #p 1988 #q 1989

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
