



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/IDC/2
UNCTAD/LLDC/IDC/2
9 de febrero de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre
los Países Insulares en Desarrollo
22 a 23 de abril de 1996

LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO DE LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO:
CUESTIONES BASICAS Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE
LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y LA GLOBALIZACION

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE 1/

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| INTRODUCCION | 1 - 4 | 4 |
| I. PANORAMA GENERAL DE LOS RESULTADOS Y LOS PROBLEMAS DE LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO, PARTICULARMENTE EN EL SECTOR DEL COMERCIO EXTERIOR | 5 - 26 | 5 |
| 1. Los resultados comerciales de los países insulares en desarrollo | 7 - 11 | 5 |
| 2. Factores que implican una desventaja comparativa para los países insulares en desarrollo | 12 - 19 | 7 |
| 2.1. La cuestión de la pequeñez | 13 - 16 | 8 |
| 2.2. La cuestión de la lejanía | 17 - 19 | 9 |
| 3. Factores que significan una ventaja comparativa para los países insulares en desarrollo | 20 - 25 | 9 |

INDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| I. 3. (<u>continuación</u>) | | |
| 3.1. Ventajas basadas en recursos naturales | 21 - 23 | 10 |
| 3.2. Estabilidad sociopolítica | 24 | 10 |
| 3.3. Las relaciones Norte-Sur | 25 | 11 |
| 4. Dependencia exterior y vulnerabilidad económica de los países insulares en desarrollo | 26 | 11 |
| II. LA EVOLUCION RECIENTE HACIA LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y LA GLOBALIZACION: CONSECUENCIAS PARA LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO | 27 - 62 | 11 |
| 1. La Ronda Uruguay y las perspectivas para los países insulares en desarrollo en relación con el acceso a los mercados de exportación | 33 - 42 | 13 |
| 2. Los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre medidas no arancelarias y las "nuevas cuestiones" y sus consecuencias para los países insulares en desarrollo | 43 - 50 | 16 |
| 3. La cuestión sistémica: el mecanismo para la solución de diferencias | 51 - 54 | 18 |
| 4. La política de competencia en el contexto de la liberalización del comercio | 55 - 59 | 20 |
| 5. Acuerdos comerciales regionales | 60 - 62 | 21 |
| III. LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y LA GLOBALIZACION SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE ESPECIALIZACION DE LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO | 63 - 89 | 22 |
| 1. La globalización y el comercio de bienes y servicios de los países insulares en desarrollo | 65 - 72 | 22 |
| 1.1. La inversión extranjera directa | 68 - 69 | 23 |
| 1.2. Medios globales de comunicación | 70 - 71 | 24 |
| 1.3. El nuevo marco del comercio multilateral | 72 | 25 |

INDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| III. (<u>continuación</u>) | | |
| 2. Globalización y microiniciativas en la especialización de los países insulares en desarrollo | 73 - 84 | 25 |
| 2.1. Especialización impulsada globalmente | 75 - 76 | 26 |
| 2.2. Especialización de tipo "nichos de mercado" | 77 - 80 | 27 |
| 2.3. Globalización y "nichos" de mercado: un planteamiento doble de la especialización | 81 - 84 | 28 |
| 3. Observaciones generales relativas a la especialización sectorial | 85 - 89 | 30 |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 90 - 104 | 30 |

INTRODUCCION

1. La Asamblea General, en su resolución 49/100 de 19 de diciembre de 1994, invitó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible a que convocara un grupo de alto nivel para que examinase las dificultades que enfrentaban los países insulares en desarrollo, especialmente en lo que se refería al comercio exterior. También invitó al Secretario General de la UNCTAD a que organizase ese grupo. A ese efecto, la UNCTAD ha preparado el presente informe, que será su principal aportación a los debates del Grupo. El informe ofrece primero un panorama general de la situación y los problemas de los países insulares en desarrollo, particularmente en el sector del comercio exterior. A continuación analiza los rasgos principales de la liberalización del comercio y la globalización, así como sus consecuencias para los países insulares en desarrollo. En ese análisis también se abordan las repercusiones de tales fenómenos sobre las perspectivas de especialización comercial de los países insulares en desarrollo. Por último, formula una serie de recomendaciones políticas fundamentales para una acción futura.

2. Además, la UNCTAD, en cooperación con el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, ha realizado dos estudios referentes a la región del Caribe y la del Pacífico. Esos estudios, en los que se examinan cuestiones comerciales y de desarrollo de carácter específico regional, se presentarán al Grupo como una aportación a sus deliberaciones. El Grupo también dispondrá de un documento de antecedentes acerca de cuestiones relativas al comercio y al desarrollo económico sostenible que ofrece un amplio panorama de los problemas referentes a las limitaciones y perspectivas del desarrollo de los países insulares en desarrollo.

3. El hincapié en las cuestiones comerciales exteriores, que es general en toda la documentación presentada al Grupo, muestra la importancia esencial de las oportunidades comerciales para el desarrollo económico sostenible, dada la pequeñez de los mercados nacionales de la mayoría de los países insulares en desarrollo y la gran dependencia de esos países respecto de los mercados exteriores. Esos aspectos se reconocen plenamente en el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, que aprobó la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo celebrada en Barbados en mayo de 1994. El Programa de Acción destaca principalmente la importancia de lograr una mayor expansión y estabilidad de los ingresos de exportación mediante la diversificación de las mercancías y servicios, y señala la necesidad de un "sistema comercial abierto no discriminatorio" (párr. 96) si se desea que los pequeños Estados insulares en desarrollo logren un crecimiento económico sostenido.

4. Ese documento de antecedentes responde a la petición del Programa de Acción de que se llevase a cabo un estudio de "los efectos de la liberalización y el carácter mundial del comercio en el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, con inclusión de recomendaciones sobre el particular" (párr. 99). Aunque las cuestiones analizadas son principalmente las referentes a las pequeñas economías insulares, el documento se refiere en general a los países insulares en desarrollo, de conformidad con la resolución 49/100.

I. PANORAMA GENERAL DE LOS RESULTADOS Y LOS PROBLEMAS DE
LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO, PARTICULARMENTE
EN EL SECTOR DEL COMERCIO EXTERIOR

5. Los países insulares en desarrollo constituyen un grupo de países muy heterogéneo con situaciones geográficas, recursos naturales y posibilidades económicas de una gran diversidad. Esas disparidades se reflejan en las diferencias de ingresos nacionales dentro del grupo: la mitad de los 37 países y territorios insulares en desarrollo con una población inferior a un millón de habitantes pertenecen a los dos grupos de países de ingresos más elevados según el Banco Mundial, mientras que nueve países insulares en desarrollo del mismo tamaño están incluidos en la categoría de los países menos adelantados 2/.

6. A pesar de su diversidad, la mayoría de los países insulares en desarrollo comparten algunas características comunes, tales como su pequeñez (lo que implica un mercado nacional limitado), su lejanía (grandes distancias a los centros comerciales importantes), su dispersión geográfica, su exposición a desastres naturales, su escasez en recursos naturales y el riesgo de agotamiento de los recursos no renovables, la fragilidad de sus ecosistemas, la escasez del suministro de agua potable, la concentración de sus exportaciones, su gran dependencia de las importaciones, sus limitaciones de transporte y comunicaciones, la emigración de los nacionales calificados, la escasez de mano de obra calificada, y la debilidad de la capacidad tecnológica nacional. La mayoría de esas características son particularmente acentuadas en el caso de los pequeños países insulares en desarrollo. Entre todos esos factores, la pequeñez y la dependencia del exterior son tal vez las principales características de la vulnerabilidad insular específica. La pequeñez se refiere al tamaño global de un país o a la existencia de pequeñas islas periféricas en un país constituido por un archipiélago. La dependencia exterior es una situación que se refiere a factores físicos, tales como desastres naturales o tendencias ambientales globales, así como a factores económicos, tales como las condiciones de los mercados extranjeros (por ejemplo, la inestabilidad de los precios, la demanda, etc.). Numerosas consecuencias de la pequeñez hacen que la estructura comercial exterior de la mayoría de los países insulares en desarrollo esté poco diversificada y sea muy dependiente de factores exteriores, lo que explica la situación de vulnerabilidad económica de esos países. En este panorama general se destacará en primer lugar la evolución reciente del sector del comercio exterior de los países insulares en desarrollo.

1. Los resultados comerciales de los países insulares en desarrollo 3/

7. En el período 1985-1992, el crecimiento anual medio de la producción agrícola de los países insulares en desarrollo fue más lento que el de la producción de manufacturas (un 2,6 y un 4,1% respectivamente). En el sector de los servicios se registró un crecimiento más elevado: los servicios comerciales al por mayor y al por menor aumentaron un 4,7% durante el período 1985-1991, mientras que los servicios de transportes y comunicaciones registraron una tasa de crecimiento anual de un 6,0%. La tasa de las

exportaciones (X/PIB) de los países insulares en desarrollo se estimó en un 31% en 1992, y la tasa de las importaciones (M/PIB) en un 51%. Esta última cifra indica la medida de la dependencia exterior de los países insulares en desarrollo, en los que se observa con frecuencia una elevada propensión a la importación. Sin embargo, el crecimiento anual medio de las importaciones de los países insulares en desarrollo ha sido significativamente menor en el período 1980-1993 (un 7%) que en el período 1970-1980 (un 16%). El crecimiento medio de las exportaciones de los países insulares en desarrollo fue también significativamente menor durante el decenio de 1980 (un 4,4% en el período 1980-1993) que durante el decenio anterior (un 16% entre 1970 y 1980). Esas estimaciones indican que los resultados comerciales globales de los países insulares en desarrollo han sido mucho menos elevados en los últimos años. Lo que queda corroborado por la indicación de un descenso en la relación de intercambio de los países insulares en desarrollo entre 1980 (índice 100) y 1993 (88,5). La inestabilidad de las exportaciones se acentuó durante el decenio de 1980, pues la magnitud de las fluctuaciones de los valores de exportación de las mercancías aumentó un 24% durante ese período respecto del decenio de 1970.

8. La dependencia media respecto del primer producto básico en porcentaje de las exportaciones totales disminuyó significativamente entre 1980 (un 50%) y 1992 (un 36%). Ello significa que la concentración de las exportaciones ha disminuido en los países insulares en desarrollo, aunque la inestabilidad de los ingresos de exportación ha seguido siendo un síntoma de vulnerabilidad económica. Las exportaciones de manufacturas desempeñan un papel cada vez más importante en la estructura de las exportaciones de los países insulares en desarrollo (un 24% en 1992 en lugar de un 20% en 1980). Las importaciones de productos alimenticios representan una proporción mucho menor de las importaciones totales que las importaciones de manufacturas (un 20 y un 63%, respectivamente). En 1993 los países insulares en desarrollo han exportado un 73% de sus mercancías a los países desarrollados y un 24% a los demás países en desarrollo. Proporciones análogas en el caso de las importaciones confirman la importancia que tiene el comercio Norte-Sur para los países insulares en desarrollo: un 70% de sus importaciones totales provienen de los países desarrollados y un 29% de los países en desarrollo.

9. El valor de las exportaciones de servicios fue en 1992 tres veces superior al valor de las exportaciones de mercancías, y las entradas totales de ingresos de exportación debidas a los servicios y las transferencias privadas procedentes del extranjero fue casi cuatro veces superior al valor total de las exportaciones de mercancías. La importancia del turismo en las economías insulares se refleja en el porcentaje medio de los ingresos procedentes del turismo dentro de los ingresos totales provenientes de las exportaciones de bienes y servicios en 1992: un 34%. Mientras que el déficit comercial medio de los países insulares en desarrollo, expresado en porcentaje del PIB,* fue elevado en 1993 (-52%), el déficit medio por cuenta corriente (-8%) fue reflejo de los efectos paliativos de los ingresos procedentes de servicios y las transferencias privadas. Los países insulares en desarrollo registraron un bajo promedio de meses de importaciones cubiertos por reservas internacionales en 1993 (2,8 meses).

10. Una comparación de los resultados económicos de los países insulares en desarrollo y de los países no insulares en desarrollo indica que los primeros han experimentado en el último decenio mejores resultados que los segundos por lo que se refiere al crecimiento de la producción agrícola, la producción manufacturera y los servicios 4/. En el período 1980-1993 el comercio de los países insulares en desarrollo también experimentó un crecimiento ligeramente superior al de los países no insulares en desarrollo. Sin embargo, entre las dos categorías de países puede apreciarse un fuerte contraste en lo referente al grado de inestabilidad de las exportaciones: la amplitud de las fluctuaciones de los valores de las exportaciones de mercancías aumentó un 24% en los países insulares en desarrollo desde el decenio de 1970 al de 1980, mientras que disminuyó un 14% en el caso de los países no*insulares en desarrollo. Ese hecho refleja una concentración de las exportaciones mucho mayor en los países insulares en desarrollo. La inestabilidad de los ingresos de exportación durante el decenio de 1980 fue un 75% más acentuada en los países insulares en desarrollo que en los países no insulares en desarrollo, mientras que la diferencia entre las dos categorías de países sólo había sido de un 21% durante el decenio anterior. También es significativo el contraste entre los déficit comerciales de los países insulares en desarrollo y de los países no insulares en desarrollo expresados en porcentaje del PIB (-52% en los primeros y -15% en los segundos). En resumen, la fragilidad exterior de los países insulares en desarrollo es mayor que la de los demás países en desarrollo dentro de la misma gama de tamaños, como también puede verse por la diferencia en el promedio de meses de importaciones cubiertos por reservas internacionales (2,8 en el caso de los países insulares en desarrollo y 4,0 en el de los países no insulares en desarrollo).

11. Esas observaciones reflejan una variedad de características insulares específicas que son la raíz de los resultados comerciales, la dependencia exterior y la vulnerabilidad económica de los países insulares en desarrollo. Es posible clasificar los factores que afectan a los resultados del comercio exterior de los países insulares en desarrollo en factores que implican una desventaja comparativa por una parte, y factores que significan una ventaja comparativa por otra parte.

2. Factores que implican una desventaja comparativa para los países insulares en desarrollo

12. Las dos categorías principales de factores que implican una desventaja comparativa para los países insulares en desarrollo son los inconvenientes de la pequeñez y la lejanía, a los que generalmente se considera como los factores intrínsecos de la concentración comercial, la dependencia exterior y la vulnerabilidad económica. Sin embargo, la relación entre la pequeñez o la lejanía y los resultados económicos no es estática. En realidad ha cambiado en tiempos recientes. En particular, la causalidad inversa entre la falta de oportunidades para encontrar economías de escala (la principal consecuencia de la pequeñez) y la viabilidad económica de los proyectos ha disminuido como consecuencia del éxito en algunos países insulares en desarrollo de la adopción de una tecnología más apropiada y de la realización de inversiones en pequeña escala.

2.1. La cuestión de la pequeñez

13. Como se ha señalado antes, muchos países insulares en desarrollo tienen una estrecha base natural, exiguos recursos humanos y un pequeño mercado interno. Como consecuencia, su estructura económica está con frecuencia muy poco diversificada y carece de resistencia frente a los factores exteriores adversos (físicos o económicos). La concentración de la estructura comercial es una fuente de dependencia exterior. Como el contexto exterior es propenso a la inestabilidad (fluctuaciones de los precios internacionales o de la demanda), la concentración comercial puede ser una causa importante de vulnerabilidad 5/.

14. Como la pequeñez y la falta de diversificación son comunes a varios países insulares en desarrollo dentro de una región dada, es poco probable que se incremente el comercio intrarregional, pues los pequeños países insulares tienden a producir las mismas mercancías (por ejemplo, azúcar, copra, plátanos), por lo que existe un margen muy limitado de complementariedad intrarregional.

15. Las deseconomías de escala son el resultado de la falta de un determinado tamaño, tanto de la inversión como del proceso de producción, en el plano del consumo interno o en lo referente al acceso a un mercado exterior. Si bien existe una gran variedad de situaciones en las que se puede observar el problema de escala y de viabilidad económica, esas situaciones tienen generalmente en común un contexto de falta de competitividad y de rentabilidad insuficiente. Esos factores son con frecuencia determinantes en el momento de tomar una decisión negativa respecto de un proyecto en materia de producción cuando se prevé que la inversión no resultará económica por ser el mercado local insignificante, mientras que exportar competitivamente está fuera de alcance.

16. Es evidente que existen esferas de adopción de decisiones en las que los inconvenientes relativos a la escala deben ignorarse, por ejemplo, esferas en las que los responsables de las decisiones tienen que aceptar los costos de la pequeñez. En general esas esferas pertenecen al dominio de la elaboración de la política pública. Se refieren a la infraestructura física o social que es necesaria para que comunidades muy pequeñas, particularmente en las islas periféricas de los países constituidos por archipiélagos reciban una atención equitativa. Por ejemplo, la construcción de un muelle o de un centro sanitario, o la renovación de los locales de una escuela en una isla exterior con una población de unos cuantos cientos de habitantes deberá preverse con independencia de su costo unitario en caso de que esas decisiones se consideren vitales para la población. Con frecuencia se procurará encontrar ayuda financiera para esos proyectos vitales, pero antieconómicos. Así pues, la pequeñez puede entrañar dependencia exterior, no sólo en la esfera del comercio sino también en el plano del acceso a la financiación extranjera.

2.2. La cuestión de la lejanía

17. La cuestión de la lejanía de las islas está estrechamente relacionada con la de la pequeñez en el caso de los países que son archipiélagos. En la mayoría de las situaciones de lejanía geográfica dentro de un país dado, el desarrollo comercial de las islas periféricas (distinto del comercio local debido a actividades de subsistencia) es incluso más agudo que en las islas principales a causa de las dificultades de importar insumos para la producción y transportar productos a la capital o al extranjero.

18. En el caso de algunos países insulares en desarrollo la lejanía dentro de la región insular acentúa el problema de la falta de complementariedad interinsular de la producción. Incluso si un producto dado pudiese ser bastante "complementario" para encontrar un mercado regional, las distancias entre las islas dentro de la región podría entrañar costos de transporte que serían desproporcionados respecto del valor de mercado de los productos. En el caso de distancias más largas, unos costos de transporte marítimo relativamente elevados para transacciones en pequeña escala, y con frecuencia para mercancías de valor limitado, pueden oponer un obstáculo importante a la participación del país insular en desarrollo en el comercio internacional. La distancia y la escasez de demanda de cargamentos hacen que con frecuencia los puertos de escala insulares no sean atractivos para las compañías marítimas de navegación de altura. La evolución de la contenedorización y del transporte a granel, que han modificado la naturaleza del transporte marítimo, han dado lugar a la marginalización de los operadores de las islas pequeñas.

19. Los efectos del costo de la lejanía de las islas sobre el turismo internacional tal vez sean menos negativos. Para muchos turistas el inconveniente de un largo vuelo con una diferencia de costo razonable resulta a menudo aceptable si está compensado por el interés del destino insular. En la mayoría de las restantes esferas de servicios internacionales, la desventaja de la lejanía también puede reducirse considerablemente a causa del uso creciente de las telecomunicaciones modernas.

3. Factores que significan una ventaja comparativa para los países insulares en desarrollo

20. Como todos los países, los países insulares en desarrollo tienen ventajas comparativas, si bien con frecuencia no se perciben y explotan completamente. Entre los factores que significan una ventaja comparativa para los países insulares en desarrollo figuran los siguientes: a) las condiciones basadas en los recursos naturales, con la belleza del medio ambiente como factor determinante del desarrollo del turismo; b) la estabilidad sociopolítica, que puede observarse en la mayoría de los países insulares en desarrollo; y c) los vínculos privilegiados de los países insulares en desarrollo con los países desarrollados de economía de mercado mediante preferencias comerciales que favorecen a diferentes sectores de actividad.

3.1. Ventajas basadas en recursos naturales

21. Las ventajas comparativas basadas en recursos no renovables tienen limitaciones que es preciso tomar en cuenta en la planificación del desarrollo sostenible a largo plazo. En la esfera de los recursos renovables, la ventaja comparativa más importante se encuentra frecuentemente en el volumen de recursos marinos, en particular en los países insulares en desarrollo del Pacífico, que tienen grandes zonas económicas exclusivas.

22. Otra valiosa ventaja natural de muchos países insulares en desarrollo es la calidad del medio ambiente, una circunstancia que favorece las actividades turísticas. La diversidad y belleza del medio ambiente resultan especialmente ventajosas cuando permiten formas especializadas de turismo, con inclusión de los productos turísticos basados en valores ecológicos, culturales o relacionados con la salud.

23. Si bien pueden señalarse pocas ventajas naturales en gran escala, además de los vastos recursos marinos y, en el caso de algunos países insulares en desarrollo, los recursos petrolíferos o minerales, existen otros tipos de ventajas que están asociados con la pequeñez y la lejanía. En el Caribe muchos de los centros de turismo lujoso muy apreciados se encuentran en pequeñas islas periféricas de países o territorios constituidos por archipiélagos. En algunos casos, la lejanía se considera un atributo que aumenta la calidad del producto. Esas ventajas comparativas pueden tener importantes consecuencias económicas en los países insulares en desarrollo donde existan o puedan desarrollarse industrias basadas en el medio ambiente y, en particular, el turismo.

3.2. Estabilidad sociopolítica

24. Más de las tres cuartas partes de los países insulares en desarrollo con una población inferior a 5 millones de habitantes disfrutaban de una situación política relativamente estable. Con un corto número de excepciones, la situación social también ha sido en general estable en los países insulares en desarrollo. Si bien esa estabilidad es normalmente conveniente para que una economía abierta progrese, se convierte en indispensable si la especialización de la estructura económica se basa en gran medida en los servicios internacionales. Con frecuencia la pequeñez y el aislamiento contribuyen a que la cohesión social y política sea buena en las sociedades insulares. Al no existir desigualdades sociales importantes, el espíritu de empresa tiende a tener una aceptación amplia, acompañado de motivación económica. No se habrían desarrollado el turismo y los servicios financieros transnacionales si la estabilidad sociopolítica no fuese una característica dominante de muchos países insulares en desarrollo.

3.3. Las relaciones Norte-Sur

25. El factor del buen gobierno explica en parte las relaciones privilegiadas que la mayoría de los países insulares en desarrollo mantienen en general con los países desarrollados de mercado y con las antiguas o subsistentes Potencias coloniales en particular. Una gran parte de las oportunidades comerciales de que disfrutaban los países insulares en desarrollo del Caribe, el océano Índico y el Pacífico se debe a la continuación de las importantes preferencias comerciales de que disfrutaban esos países (Convenio de Lomé, Iniciativa de la Cuenca del Caribe, diversos sistemas generalizados de preferencias de los países de la OCDE, etc.). En los últimos años la posibilidad de disponer de ayuda ha estado en general estrechamente relacionada con la calidad del gobierno en los países en desarrollo. Aunque en principio esa tendencia no excluye a los países insulares en desarrollo, puede observarse la paradoja de que el descenso de la admisibilidad para obtener ayuda en condiciones favorables que varios países y territorios del Caribe experimentan actualmente, no se deba a que estén mal gobernados, sino a su aparente prosperidad, medida según indicadores basados en el PIB 6/.

4. Dependencia exterior y vulnerabilidad económica de los países insulares en desarrollo

26. Como consecuencia de sus limitaciones específicas, los países insulares en desarrollo son intrínsecamente vulnerables. Sin embargo, si bien la vulnerabilidad entraña un grado de exposición a diferentes riesgos, no implica que las amenazas subyacentes a esos riesgos vayan a cumplirse necesariamente. Si los riesgos no se materializan, un país insular puede conseguir buenos resultados económicos. Sin embargo, muy pocos países insulares en desarrollo se han librado de experimentar impactos exteriores o influencias negativas. Los impactos exteriores, en particular los relacionados con el comercio internacional, constituyen una amenaza general a la que virtualmente ningún país insular en desarrollo tiene probabilidades de escapar. Determinadas consecuencias de la liberalización y globalización del comercio revisten una importancia crítica a ese respecto.

II. LA EVOLUCION RECIENTE HACIA LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y LA GLOBALIZACION: CONSECUENCIAS PARA LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO

27. Tanto los resultados de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay como algunos acuerdos regionales de comercio tienen consecuencias para los países insulares en desarrollo.

28. Se prevé que, a la larga, estos países, al igual que otros países en desarrollo, se beneficiarán del contexto global de la liberalización del comercio, que abrirá nuevas oportunidades comerciales, y del nuevo marco del comercio mundial, que mejora las normas y reglamentaciones. Sin embargo, la

medida en que los países insulares en desarrollo podrán beneficiarse de esta evolución depende de la capacidad de estos países para orientar su transición hacia condiciones de mayor integración en la economía global.

29. A corto plazo, casi todos los países insulares en desarrollo se enfrentan con el arduo problema que plantean sus desventajas estructurales y su capacidad generalmente limitada para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que se derivan de la competitividad y la regularidad de la oferta. Las reducciones arancelarias que son consecuencia de la Ronda Uruguay y se basan en el principio de la nación más favorecida (NMF) tienen como corolario la erosión de los márgenes de preferencia, en los que se han amparado muchos países insulares en desarrollo. El factor erosión reviste particular importancia en el caso de los textiles, las prendas de vestir y otros productos manufacturados. Este factor afecta con particular intensidad a los países insulares en desarrollo que han podido diversificar y desenvolver sus actividades industriales. Este problema se debe a la dificultad, para los países insulares en desarrollo, de mantener la parte que ocupan en los mercados de los países otorgantes de preferencias, pues estos países están intensificando la competencia que hacen a los países insulares en desarrollo otros países, entre ellos algunos países en desarrollo extremadamente competitivos, al reducir los aranceles NMF que se aplican a estos países. Por consiguiente, para algunos países insulares en desarrollo es probable que a corto plazo los beneficios sean reducidos o nulos. Algunos países insulares en desarrollo pueden ser "perdedores netos" como consecuencia de la disminución de la competitividad y de los lentos progresos realizados para aprovecharse de las oportunidades comerciales 7/. Estos asuntos se examinan más adelante.

30. En fecha 22 de febrero de 1996 eran miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que cuenta con un total de 119 países miembros, 14 países insulares en desarrollo con una población inferior a 10 millones de habitantes 8/. En fecha 31 de enero de 1996, otros tres países insulares en desarrollo habían solicitado adherirse a la OMC y sus solicitudes estaban siendo examinadas por los correspondientes grupos de trabajo 9/. Otros dos países insulares en desarrollo tenían la condición de observador 10/.

31. Entre los Estados insulares que no son miembros ni observadores de la OMC o que en fecha 31 de enero no tenían ninguna solicitud pendiente de examen por los grupos de trabajo figuran seis países menos adelantados 11/, así como los Estados Federados de Micronesia, las islas Marshall y Nauru.

32. Dentro del nuevo marco del comercio multilateral cuatro sectores generales presentan particular interés para los países insulares en desarrollo: el acceso a los mercados, las medidas no arancelarias, las "nuevas cuestiones" y los asuntos sistémicos.

1. La Ronda Uruguay y las perspectivas para los países insulares en desarrollo en relación con el acceso a los mercados de exportación

33. En relación con el acceso a los mercados las obligaciones de los miembros de la OMC quedan consignadas en las listas nacionales de compromisos. Los resultados de la Ronda Uruguay tienen como consecuencia un alcance geográfico más amplio de los compromisos contraídos por un gran número de países en desarrollo, mercados más abiertos para los productos (con un alcance más amplio, en particular para los productos agrícolas) y un grado más elevado de seguridad en el acceso a los mercados como consecuencia de la función central de la consolidación arancelaria, que abarca según estimación el 87% del comercio total de mercancías. Como resultado de la conclusión de la Ronda Uruguay, se reducirán los derechos arancelarios; la progresión de los derechos arancelarios, que se aplica a los productos transformados, se eliminará o reducirá en diversos sectores y se suprimirán gradualmente diversos obstáculos no arancelarios al comercio. En conjunto, se liberaliza el comercio internacional, en particular el de los productos industriales, aun cuando las reducciones arancelarias aplicadas en los países desarrollados a los productos industriales originarios de los países en desarrollo serán menos importantes que las aplicadas a los productos originarios de otros países desarrollados. Si bien las reducciones arancelarias medias no llegan a ser satisfactorias en el caso de algunos grupos de productos cuya exportación interesa en particular a los países insulares en desarrollo (por ejemplo, los derivados de pescado y los artículos de cuero), hay también grupos de productos de exportación muy interesantes que han sido objeto de reducciones arancelarias superiores al promedio 12/.

34. En gran parte, los productos obtenidos en los países insulares en desarrollo y exportados a países desarrollados de mercado se rigen por acuerdos comerciales en condiciones preferente que establecen derechos arancelarios reducidos o nulos. Los principales regímenes preferentes de los que se benefician los países insulares en desarrollo son las disposiciones comerciales del Convenio de Lomé entre la Unión Europea (UE) y los países ACP 13/, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe entre los Estados Unidos y los países del Caribe, la asociación CARIBCAN entre el Canadá y los países del Caribe, el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Pacífico Meridional (SPARTECA) entre Australia y Nueva Zelandia y los países insulares en desarrollo del Pacífico y los sistemas generalizados individuales de preferencias concedidos por otros países de la OCDE.

35. Muchos productos tropicales son productos cuya exportación interesa considerablemente a los países insulares en desarrollo. Se considera que la erosión de las preferencias será pequeña porque los derechos arancelarios NMF no son elevados en el caso de la mayoría de estos productos. Sin embargo, es probable que la eliminación del acceso preferente al mercado de la UE para los productores de café y de habas de cacao tenga repercusiones sobre la parte ocupada en el mercado de la UE por algunos países insulares en desarrollo 14/. Las preferencias establecidas por la UE para estos productos, así como para el aceite de palma, habían permitido que los países

insulares en desarrollo asumieran gastos de transporte elevados a fin de reducir la desventaja comparativa que se derivaba de estos gastos.

36. Varios países insulares en desarrollo son extremadamente dependientes de las exportaciones de plátanos 15/. A la luz del Acuerdo General revisado (GATT de 1994), los productores competidores no miembros del grupo ACP han considerado como práctica comercial desleal el régimen establecido por la UE para las importaciones de plátanos procedentes de los países ACP en condiciones de preferencias o con contingentes arancelarios. Este régimen de importación, que está siendo impugnado y que en 1993 fue objeto de una decisión adversa por parte de un grupo del GATT, estará en vigor hasta el año 2002. La incertidumbre relativa a su prórroga después de esa fecha hace que el período restante sea particularmente crítico para los países insulares en desarrollo interesados en la producción de plátanos e impulsados por las circunstancias a emprender una diversificación económica a largo plazo.

37. El azúcar reviste particular importancia para varios países insulares en desarrollo 16/; compete con la remolacha azucarera, producto de la zona templada. De conformidad con el Protocolo Azucarero del Convenio de Lomé, la UE compra a cada uno de los países del grupo ACP ciertas cantidades de azúcar a un precio fijo que se negocia anualmente. Como resultado de la disminución del apoyo interno a los productores europeos de remolacha, se prevé que descendan en la UE los precios del azúcar de remolacha y existe el riesgo de que disminuya más adelante el precio de intervención del azúcar de caña que la UE ofrece a los países ACP, incluso en el caso de que se mantengan los contingentes.

38. En el Acuerdo sobre la Agricultura se prevé la transformación general en derechos arancelarios de los obstáculos no arancelarios existentes, la consolidación de los derechos arancelarios consiguientes y reducciones de los derechos arancelarios, así como la supresión gradual de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación. Quedan exceptuados de estas disposiciones los países menos adelantados 17/. Algunos países insulares en desarrollo, entre ellos Cabo Verde, las Comoras y varios países insulares del Pacífico de pequeñas dimensiones, son países importadores netos de alimentos. Es posible que sufran de los aumentos de los precios de importación de productos de la zona templada (cereales y carne) en relación con los cuales disminuirán la protección y las subvenciones. Es difícil evaluar este efecto con precisión, porque se deben tomar en consideración distintos factores, entre ellos las respuestas de la oferta agrícola en los países importadores y los cambios que se produzcan en las modalidades del consumo o en las políticas de importación. Al final de la Ronda Uruguay se adoptó una decisión ministerial en favor de estos países 18/. Se prevé que medidas compensatorias aporten soluciones a este problema.

39. En el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido se prevé la eliminación gradual de restricciones cuantitativas previstas en el Acuerdo Multifibras (AMF). Pocos países insulares en desarrollo han tropezado con limitaciones a causa de los AMF, pues casi todos los países insulares en desarrollo productores de textiles gozan de acceso preferente al mercado de los textiles

y el vestido. La pérdida gradual de preferencias en el caso de los países insulares en desarrollo que exportan a los países desarrollados que han de integrar los contingentes AMF dentro del marco general NMF plantea un problema importante a estos países exportadores, habida cuenta de la competencia ejercida por terceros países que podrán exportar sin restricciones AMF.

40. En el sector de los textiles, la cuestión de la ventaja comparativa reviste particular importancia. El funcionamiento del sector exige el empleo de mucha mano de obra; por ello, pocos países insulares en desarrollo de pequeñas dimensiones han comenzado o mantenido con éxito la fabricación de productos textiles. Hay instalaciones de fabricación de textiles sobre todo en Mauricio, Fiji y Jamaica, donde la mano de obra no ha escaseado y los costos correspondientes se han mantenido dentro de límites competitivos gracias al acceso preferente de que se han beneficiado estos países 19/. Con sujeción a lo dispuesto en materia de normas de origen, los productos textiles originarios de los países ACP entran libres de derechos en el mercado de la UE. Los productos caribeños han venido gozando de acceso preferente en el mercado de los Estados Unidos en virtud de un régimen que autoriza la entrada en dicho mercado de los productos fabricados a base de elementos producidos en los Estados Unidos; el derecho de aduana se basa únicamente en el valor añadido en el país exportador.

41. Para los países insulares en desarrollo productores de textiles tendrá consecuencias el plazo de supresión progresiva, de diez años, durante el cual terceros países con ventajas competitivas importantes recibirán gradualmente el trato NMF por parte de los países importadores. Para los países insulares en desarrollo interesados, es importante aprovecharse de este plazo para reajustar o reexaminar su especialización en el sector de los textiles. Los reajustes deberán tener la forma de esfuerzos considerables para aumentar la competitividad de las producciones textiles actuales o bien proceder a cierto grado de especialización, manteniendo el sector mediante una diversificación que persiga la obtención de productos de mayor valor añadido o bien reduciendo la actividad del sector con la eliminación de las producciones menos competitivas 20/.

42. Varios países del Caribe, así como Mauricio y Fiji, tienen cierta capacidad de fabricación de diversos productos, entre ellos productos químicos, aparatos electrónicos de gran consumo, juguetes, calzado y material para deportes. Los mejoramientos que experimente el acceso a los mercados como consecuencia de la Ronda Uruguay son beneficiosos para esos países. En el caso de los países insulares en desarrollo que no se pueden especializar en la fabricación de productos para los que se han reducido los derechos arancelarios, los beneficios son por el momento limitados. Sin embargo, su capacidad respectiva de exportación puede aumentar con el tiempo a medida que las empresas existentes acrecientan su potencial de exportación y se crean nuevas empresas para aprovecharse de las nuevas oportunidades comerciales. Para estas empresas los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre las medidas no arancelarias son importantes, porque instituyen en favor de los pequeños países productores un marco global que les protege contra prácticas comerciales desleales.

2. Los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre medidas no arancelarias y las "nuevas cuestiones" y sus consecuencias para los países insulares en desarrollo

43. Las normas multilaterales sobre las medidas no arancelarias se han mejorado considerablemente, de suerte que estas medidas no se podrán utilizar en adelante como formas encubiertas de protección. Las exportaciones de los países insulares en desarrollo no han quedado al margen de las medidas no arancelarias 21/. El Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se cuentan entre los nuevos instrumentos que regulan la utilización de medidas no arancelarias. Otros sectores en los que la Ronda Uruguay ha ampliado la regulación del comercio internacional para los países en desarrollo en general y para los países insulares en desarrollo en particular, son las "nuevas cuestiones" de los servicios, los aspectos de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el convenio.

44. El Acuerdo sobre Salvaguardias prohíbe la utilización de las restricciones voluntarias a la exportación, los acuerdos de comercialización ordenada y las medidas análogas que pueden repercutir sobre el comercio exterior de los países en desarrollo. Establece la transparencia del procedimiento que se deberá seguir cuando se invoquen medidas de salvaguardia, precisa los criterios que se seguirán para determinar los perjuicios graves, regula los procedimientos de notificación y consulta y define normas y responsabilidad en la utilización de las medidas de salvaguardia. Para los países insulares en desarrollo presenta ventajas invocar la cláusula de minimis en virtud de la cual una medida de salvaguardia no se puede aplicar contra un producto originario de un país en desarrollo si la parte correspondiente a este país dentro de las importaciones totales del producto realizadas por el país importador no es superior a un 3% y cuando los países en desarrollo cuya participación individual en las importaciones sea inferior a un 3% no representen en conjunto más de un 9% de las importaciones totales. Teniendo en cuenta que es improbable que la mayoría de los países insulares en desarrollo tenga una participación superior a un 3% en las importaciones de cualquier país importador, el riesgo de ser objeto de medidas de salvaguardia será limitado.

45. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece normas para la utilización de unas y otras. Teniendo en cuenta la importancia de ciertas subvenciones en el ordenamiento de algunos países en desarrollo, se concede un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y a los países menos adelantados. Dentro de los límites autorizados, la utilización de las subvenciones por los países insulares en desarrollo deberá guiarse por la consideración de las oportunidades comerciales y las limitaciones de la fuerza propia de los países insulares. Teniendo en cuenta el carácter complejo de las obligaciones y las consecuencias jurídicas y administrativas para la aplicación nacional del Acuerdo, es probable que muchos países insulares en desarrollo miembros necesiten asistencia técnica a este respecto.

46. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) ofrece un marco sólido a este sector de gran interés para los países insulares en desarrollo. El AGCS liberaliza la circulación a través de las fronteras únicamente para los especialistas técnicos y administrativos de categoría superior. En un grado considerable, esta disposición atiende a los intereses de los países insulares en desarrollo que tienen un importante sector de servicios (turismo, análisis electrónico de datos, financiación extraterritorial, etc.) y que necesitan los conocimientos de técnicos extranjeros para situar estas actividades a nivel internacional. En cambio, los países insulares en desarrollo que gozarían de una ventaja comparativa gracias a la exportación de servicios laborales y que podrían recibir remesas de sus nacionales que trabajaran en el extranjero podrían tropezar con obstáculos en otros países miembros, pues estos países no están obligados por el AGCS a autorizar la entrada libre de mano de obra.

47. Casi todos los países insulares en desarrollo disfrutan de ventajas comparativas importantes en determinados sectores de los servicios. Va en su propio interés liberalizar la entrada de los servicios de alta calidad como aportaciones a los sectores de los servicios que permiten ganar divisas. Habida cuenta de la importancia, para las economías de servicios, de tener acceso a la tecnología avanzada, algunos países insulares en desarrollo han establecido como condición complementaria de su lista de compromisos según el AGCS la posibilidad de beneficiarse de la asistencia de países desarrollados para mejorar su acceso a los medios tecnológicos. Un ejemplo de interés en relación con el sector del turismo es el acceso a los sistemas informatizados de reserva de plazas, sector regulado por el artículo IV del AGCS 22/.

48. El Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio pone fin a cierto grado de libertad en materia de formulación de políticas al prohibir medidas que son utilizadas en ocasiones por los países en desarrollo, entre ellos los países insulares, con relación a los inversionistas extranjeros: exigencias en materia de contenido local, exigencias de equilibrio del comercio, exigencias sobre exportaciones mínimas, etc. Por lo común, los países en desarrollo que aplican las medidas de esta índole desean redistribuir los beneficios de las empresas multinacionales situados en ellos y oponerse a la utilización de prácticas comerciales restrictivas por parte de estas empresas. Ahora bien, en la mayoría de los países insulares en desarrollo los suministros internos son insuficientes, no existen o son inestables. Muchos países insulares en desarrollo, particularmente de la región del Caribe, ofrecen ya un acceso ilimitado a los inversionistas extranjeros y no tienden a imponer condiciones restrictivas. Lo que importa más a estos países es conocer las perspectivas de empleo que la inversión extranjera directa abre a los trabajadores del país. Sin embargo, en los países insulares en desarrollo más grandes tal vez exista la necesidad de proteger a los suministradores internos de bienes o servicios y es posible que algunas medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio se hayan concebido con esta finalidad. A este respecto, el Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con

el comercio puede imponer una limitación sobre las posibles opciones políticas y reducir la capacidad de negociación de los países receptores con los inversionistas extranjeros.

49. El Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio establece un compromiso en materia de trato nacional y define el trato de la nación más favorecida en relación con la protección de la propiedad individual. El Acuerdo se refiere a todos los derechos de propiedad intelectual y enuncia las obligaciones de los gobiernos miembros que deben procurar que los derechos de propiedad intelectual puedan ser ejercidos efectivamente tanto por los titulares extranjeros como por los nacionales.

50. Para muchos países insulares en desarrollo el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio supone revisiones legislativas, pero tiene pocos efectos inmediatos sobre sus estrategias en la esfera del comercio y el desarrollo. Estos efectos podrían ser importantes si estos países promovieran las exportaciones de mercancías de intenso contenido tecnológico porque el costo de la adquisición y el uso de la tecnología es mayor si se lleva efectivamente a la práctica la protección de esta tecnología. Estos costos podrían reducir la competitividad de algunos productos de imitación exportados, sobre todo los del sector de los textiles en el que cierto número de países insulares en desarrollo ha conseguido éxitos. En los países insulares en desarrollo, al igual que en otros países en desarrollo, la aplicación efectiva de los derechos y obligaciones de propiedad intelectual en las transferencias de tecnología podría ser un factor desfavorable para el desarrollo industrial al introducir un elemento de equilibrio en la fijación del precio de la tecnología. Ahora bien, en el caso de los países insulares en desarrollo, podría tener el efecto positivo de estimular la adopción de una tecnología apropiada para la inversión productiva, así como de prestar mayor atención a la cuestión de definir las dimensiones óptimas y las mejores clases de equipo, que es una preocupación que puede conducir al logro de una mayor eficacia y rentabilidad y aumentar el respeto por el medio ambiente. Otro de los intereses especiales de los países insulares en desarrollo será la protección de sus derechos de propiedad intelectual. Cabe citar como ejemplo el sector del análisis electrónico de datos en el que los programas informáticos son de diseño y producción local y necesitan una protección apropiada.

3. La cuestión sistémica: el mecanismo para la solución de diferencias

51. Los mejoramientos introducidos en el mecanismo para la solución de diferencias y las posibilidades abiertas para una mayor participación de los países insulares en desarrollo en el sistema de comercio multilateral crean un importante terreno de acción en el que dichos países deben beneficiarse de los resultados de la Ronda Uruguay.

52. En el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias se define el procedimiento previsto para resolver las diferencias que no hayan sido solventadas mediante consultas. El nuevo mecanismo instituido en la OMC para la solución de diferencias consta de un Organismo de Solución de Diferencias (OSD), así como de un Organismo de Apelación, encargados de examinar las cuestiones jurídicas tratadas en los informes de los grupos especiales y las interpretaciones jurídicas formuladas por los grupos. El informe del Organismo de Apelación será adoptado por el Organismo de Solución de Diferencias y aceptado sin condiciones por las partes en un plazo de 30 días contados a partir de su distribución a los miembros, salvo que el OSD decida por consenso no adoptar el informe.

53. Los países insulares en desarrollo se beneficiarán en general del mejoramiento introducido en el nuevo sistema para la solución de diferencias, en particular porque este sistema es más equitativo cuando se trata de una diferencia entre miembros con posibilidades desiguales de negociación. Con anterioridad, los grandes países podían neutralizar el proceso para la solución de diferencias con mayor facilidad que una pequeña parte contratante. Sin embargo, el principal problema con que se enfrentan los países insulares en desarrollo en el nuevo mecanismo es su incapacidad relativa para ajustarse a las exigencias de procedimiento, entre ellas las diversas investigaciones y consultas que son de rigor en caso de diferencia. Por consiguiente, los países insulares en desarrollo que intervengan en asuntos relacionados con la solución de diferencias necesitarán asistencia técnica para cumplir con estas exigencias.

54. Una de las principales modificaciones introducidas por el mecanismo de la OMC para la solución de diferencias es el criterio del consenso negativo. Según este criterio, en adelante no será necesario un consenso para hacer progresar las actuaciones como ocurría en el antiguo sistema del GATT. En cambio, será necesario para paralizar las actuaciones e impedir que progresen en cualquier fase del procedimiento formal para la solución de diferencias. Se puede considerar que esta modificación representa un perfeccionamiento en la medida en que elimina la posibilidad de neutralizar los procedimientos para la solución de diferencias. Sin embargo, se puede considerar también que la eficacia del principio del consenso negativo tendrá consecuencias importantes para los países en desarrollo, por ejemplo, en el contexto de la impugnación de las preferencias comerciales. En un caso de solución de una diferencia en el que la decisión definitiva sería favorable a los miembros que impugnan las preferencias disfrutadas por los países insulares en desarrollo, la probabilidad de que el OSD decida por consenso contra la adopción del informe desfavorable será virtualmente nula. En estas condiciones, los pequeños países insulares en desarrollo con una estructura exportadora intensamente concentrada y con una actividad de exportación dependiente de las preferencias podrían perder su última oportunidad de beneficiarse de un trato excepcional o diferenciado 23/.

4. La política de competencia en el contexto de la liberalización del comercio

55. En los países insulares en desarrollo, las empresas carecen a menudo de oportunidades para beneficiarse de las economías de escala. Muchas pequeñas empresas no podrían seguir siendo rentables sin la protección de aranceles o de restricciones cuantitativas. Por otra parte, los vínculos de parentesco existentes entre las autoridades económicas y los empresarios en las sociedades de pequeñas islas pueden crear la tentación de adoptar medidas proteccionistas. Sin embargo, la protección de los pequeños productores con el objeto de que la competencia se limite a los proveedores nacionales malograría el objetivo de liberalizar el comercio internacional.

56. Por lo tanto, el interés de los países insulares en desarrollo aconsejaría facilitar el desarrollo de economías abiertas, menos fragmentadas, que contaran con un pequeño número de empresas más eficientes y de mayor envergadura. La cuestión es cómo mantener un grado suficiente de competencia entre tales empresas, sin sacrificar los beneficios que se pueden obtener de las economías de escala y la eficiencia. Dada la influencia que ejercen los distintos factores de la globalización, sería conveniente alentar la competencia en un mercado insular nacional. La posibilidad de competir en tal mercado no dependería sólo de los factores de escala. Entre otros factores que pueden aumentar las posibilidades de las nuevas empresas figuran la posible superioridad de un nuevo tipo de producto competidor; el valor intrínseco de una marca reconocida que sea nueva en el país; el avance de la tecnología, o el perfeccionamiento de los métodos de distribución, que también pueden mejorar gracias al aumento de la competencia. Tales factores pueden ejercer una presión positiva sobre las empresas establecidas en un país insular, y aumentar su eficiencia y su capacidad para convertirse en empresas exportadoras competitivas.

57. Los gobiernos de los países insulares en desarrollo deben facilitar la creación de empresas competitivas, lo que probablemente elevará los niveles de calidad y al mismo tiempo reducirá los niveles de precios. Esto supone brindar a los posibles inversores extranjeros una información adecuada acerca de las oportunidades de inversión e instalaciones locales apropiadas. Se pueden obtener los resultados deseados mediante la inversión extranjera directa, o bien mediante fusiones o absorciones por empresas extranjeras. No obstante, estas operaciones se deben someter a la política de competencia si los gobiernos desean garantizar que ningún agente determinado gozará de una posición excesivamente dominante en el mercado, lo que distorsionaría la competencia. Por consiguiente, se debe trazar una política de competencia apropiada, que incluya la promulgación de una legislación en materia de competencia y el establecimiento, con arreglo a esa legislación, de un órgano encargado de supervisar su aplicación y de asesorar al gobierno sobre la política de competencia. La legislación aplicable a la competencia debe incluir también disposiciones encaminadas a evitar las fusiones y adquisiciones contrarias a la libre competencia.

58. Los acuerdos de exclusividad y de importación exclusiva son también corrientes en los países insulares en desarrollo para muchas categorías de productos tales como los vehículos, los productos electrónicos y los insumos intermedios que se utilizan en la producción local de bienes o de servicios. La falta de competencia a nivel de la importación puede suponer precios más altos y una limitación de las posibilidades de elección, y no garantiza necesariamente una mejor calidad de la producción. En una economía cerrada, la colusión entre los productores y los comerciantes puede anular la competencia y elevar los precios que pagan los consumidores. También en este caso, la función del órgano encargado de regular la competencia, al garantizar el fomento de la misma en el conjunto de la economía nacional, producirá resultados beneficiosos.

59. En los países insulares en desarrollo se pueden plantear situaciones en las que ciertas pequeñas empresas necesiten temporalmente alguna protección a fin de seguir siendo competitivas, teniendo en cuenta la importancia que revisten en materia de empleo, desarrollo regional u otros factores socioeconómicos. Las políticas de competencia deben recoger estas inquietudes, pero también deben prever una flexibilidad suficiente en lo que respecta a las industrias que no pueden hacer frente a la competencia extranjera en el contexto de la globalización. Por lo tanto, las políticas comerciales deben incluir los aspectos relativos al desarrollo.

5. Acuerdos comerciales regionales

60. En el caso de los países insulares en desarrollo, la liberalización del comercio no tiene su origen únicamente en la conclusión de la Ronda Uruguay. Las exigencias de liberalización del comercio han formado parte de los programas de ajuste estructural de los distintos países desde el decenio de 1980, particularmente en el Caribe. En el plano regional, la evolución de la CARICOM también se ha producido en un contexto de liberalización. En la actualidad, la CARICOM se propone la creación de un mercado y economía únicos, que supone la circulación libre (o sin trabas) de bienes, servicios, capitales y mano de obra, con miras a alentar la producción competitiva de bienes y servicios. En el Caribe, el contexto de la liberalización del comercio regional también se ve influido a largo plazo por la reciente creación de la Asociación de Estados del Caribe (aunque ésta no establece un marco formal para la integración comercial), así como por el proyecto de constituir un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas para el año 2005. La existencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte puede afectar al comercio del Caribe de otra manera, mediante la amenaza de una desviación del comercio y de las inversiones respecto del Caribe y en beneficio de México, que se encuentra en una situación de libre comercio y de libre circulación de capitales y de personas con respecto al Canadá y a los Estados Unidos 24/.

61. En el Pacífico Sur, existen importantes limitaciones a la integración comercial regional debido a la falta de complementación entre los distintos países asociados, al mismo tiempo que las políticas de desarrollo estimulan el comercio y las inversiones a un nivel más amplio, especialmente mediante

el estrechamiento de vínculos económicos en el marco más extenso de la región del Asia y el Pacífico. Se espera que a su vez tales vínculos incrementen el comercio dentro de la región del Pacífico Sur 25/.

62. En el contexto de la liberalización del comercio, se deben mantener los acuerdos preferenciales establecidos en el marco de la Convención de Lomé respecto de productos cuya importación interesa a los países insulares ACP, especialmente el banano, el azúcar y el ron.

III. LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y LA GLOBALIZACION SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE ESPECIALIZACION DE LOS PAISES INSULARES EN DESARROLLO

63. La tendencia a la globalización de la economía mundial se puede definir como un movimiento dirigido a una mayor integración de las economías nacionales en las esferas del comercio, las inversiones y la actividad financiera 26/. La liberalización del comercio, que supone el movimiento de bienes, capitales y personas, está estrechamente vinculada a la tendencia hacia la globalización, ya que esta última lleva aparejada una reducción de las barreras al comercio y una mayor competencia, menos obstáculos a la inversión extranjera y a la circulación de personas, y un marco más transparente de normas y disciplinas. Estas condiciones, que se han creado en gran medida por los resultados de la Ronda Uruguay, resultan esenciales para que las transacciones realizadas en la economía mundial sean eficaces.

64. Sin embargo, no es probable que la globalización lleve a la integración de todas las economías o de todas las regiones. Ciertas categorías de países no disponen de una base de recursos o de infraestructura suficientes para abrirse un resquicio apreciable en la economía en proceso de globalización. En términos generales, los países pobres y los países en desarrollo pequeños corren el riesgo de quedar relativamente marginados de las tendencias globales.

1. La globalización y el comercio de bienes y servicios de los países insulares en desarrollo

65. Los países insulares en desarrollo presentan una variedad bastante amplia de grados de integración en la economía en proceso de globalización, desde la marginación total, en el caso de los Estados del Pacífico más remotos, hasta nuevas formas de participación en la economía mundial mediante actividades de servicios avanzados en algunos territorios del Caribe, el Pacífico y el océano Indico. Si bien los países insulares en desarrollo no tienen por lo general incidencia en la economía mundial debido a su pequeño tamaño, alguno de ellos pueden obtener beneficios indirectos de ciertos efectos de la globalización.

66. En la economía mundial, los países insulares en desarrollo tratan por lo general de crear una capacidad de producción y una variedad de insumos para

satisfacer las expectativas de los asociados extranjeros. Sin embargo, y teniendo en cuenta la dificultad que supone desarrollar una capacidad "de carga" en un entorno insular, no resulta sorprendente que muchos países insulares en desarrollo no prevean necesariamente su integración efectiva en la economía mundial. A menudo, estos países prefieren aplicar el enfoque opuesto del "nicho" de mercado, ya que esperan que éste les ofrezca oportunidades económicas más accesibles.

67. Existen en el proceso de globalización tres factores dinámicos que revisten importancia para los países insulares en desarrollo y que por consiguiente corresponde examinar: la inversión extranjera directa; los servicios mundiales de comunicación, y el nuevo marco multilateral de la liberalización del comercio.

1.1. La inversión extranjera directa

68. En el caso de los países insulares en desarrollo, ciertos acontecimientos sectoriales satisfactorios se han producido a menudo gracias a una adecuada absorción de la inversión extranjera directa. Todo inversor integrado en la economía global examina cuidadosamente la capacidad de absorción del país receptor. Un inversor "global" es un agente económico cuyas decisiones en materia de inversión se adoptan con arreglo a una estrategia global que probablemente entrañan su intervención y su presencia simultánea en varios países o regiones. Sus funciones de producción, comercialización y financiación se coordinan probablemente a nivel multinacional (o global). Es probable que la decisión de invertir en un pequeño país insular sólo se tomará si en ese país se ha identificado una situación de ventaja competitiva. Tal ventaja, dadas las características que tienen los países insulares en desarrollo, se valorará con arreglo a los siguientes criterios principales: la situación geográfica del país (su proximidad respecto de grandes mercados o de rutas importantes de transporte marítimo o aéreo); el entorno natural (para las inversiones en el sector del turismo); la estabilidad sociopolítica (condición esencial para atraer a cualquier inversor extranjero); la presencia de una mano de obra calificada, centrada en el sector de servicios (actividades financieras supranacionales, procesamiento de datos, etc.); la presencia de un mínimo de diversidad y calidad de servicios nacionales al productor, y la exigencia de una infraestructura de comunicaciones fiable (condición multisectorial para atraer la inversión extranjera). Otro factor determinante de la decisión de invertir será la participación del país receptor en la liberalización global del comercio y las inversiones, y en particular sus compromisos en el marco del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (apertura sin restricciones para los inversores), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (protección de los derechos industriales y de propiedad intelectual del inversor) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (transacciones transfronterizas, presencia comercial, movimiento de personas).

69. Teóricamente, los inversores extranjeros son sensibles a la situación competitiva de un país receptor en materia de costos laborales. Los estudios comparativos de estos costos han demostrado que, si bien un escaso número de países insulares en desarrollo más grandes (Haití, la República Dominicana y Mauricio) eran competitivos en materia de costos, un número creciente de países insulares en desarrollo más pequeños no presentaban esta ventaja. No obstante, en las inversiones extranjeras en países insulares en desarrollo los costos laborales han pasado a ser un factor menos determinante que otras ventajas competitivas relacionadas con los conocimientos, la estabilidad, la fiabilidad de los suministros, etc. Otro factor importante en las decisiones sobre inversiones son las modalidades de los incentivos a las inversiones 27/.

1.2. Medios globales de comunicación

70. La eficacia de las operaciones y transacciones realizadas en la economía global viene facilitada considerablemente por la integración cada vez mayor de los medios de comunicación, lo que constituye una faceta importante de la tendencia hacia la globalización y puede contribuir a reducir la marginación de los países en desarrollo. Los países, entre ellos los países insulares en desarrollo, que se resienten de los problemas de su lejanía y elevados costos de transporte podrían ampliar sus oportunidades de exportación si consiguieran tener acceso a las principales rutas marítimas y aéreas internacionales. Ahora bien, no es probable que todos los países insulares en desarrollo operen, en la actualidad y más adelante, con volúmenes suficientemente grandes de tráfico de mercancías que pueda justificar una inversión cuantiosa en la infraestructura de comunicaciones destinada a favorecer su integración en las redes globales de transporte.

71. El sector de los servicios es un sector para el que es extremadamente importante tener acceso a los medios globales de comunicación y a las redes de información. Disponer de servicios modernos de telecomunicación es indispensable para los países insulares en desarrollo que operan en las esferas del turismo internacional, el análisis electrónico de datos o los servicios extraterritoriales de financiación. Las empresas pequeñas o medianas de estos países podrán ampliar sus mercados si utilizan redes de información que les den la posibilidad de hacer conocer sus mercancías y servicios 28/. En particular, los países insulares en desarrollo remotos y de bajos ingresos descubrirán que los servicios de "comercio electrónico", entre ellos los ofrecidos por la red global de centros de comercio de la UNCTAD, son instrumentos financieramente eficaces para racionalizar la especialización de sus productos y aumentar sus posibilidades de comercialización 29/. Por consiguiente, la globalización de los servicios de comunicación, con la posibilidad de hacerlos extensivos a los países insulares en desarrollo más pequeños y más remotos, tiene una doble finalidad: a) mejorar la situación comercial de los países insulares en desarrollo, lo que hará que estos países, ceteris paribus, sean más atractivos para los inversionistas extranjeros en sectores "globales" tales como el turismo o la financiación extraterritorial, y b) desde la perspectiva contraria, aumentar las posibilidades al alcance de los países insulares en

desarrollo de tener éxito en microiniciativas tales como los proyectos de exportación a una clientela especializada, que por lo general no están comprendidos dentro de la esfera "global", pero que en muchos casos brindan a los pequeños países insulares en desarrollo valiosas oportunidades económicas. Más adelante se examinan los motivos por los que los países insulares en desarrollo tienen preferencias por las actividades económicas "globales" o "especializadas".

1.3. El nuevo marco del comercio multilateral

72. La liberalización del comercio ha quedado organizada dentro del marco de la OMC, que tiene por objeto reducir los obstáculos al comercio de mercancías y servicios de una manera regulada y equitativamente disciplinada. La mayor competencia internacional que será consecuencia de este marco facilitará la tendencia hacia la globalización ^{30/}. Los países insulares en desarrollo se beneficiarán del alcance generalizado de la Ronda Uruguay, pues esta negociación ha versado, además de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio, sobre cuestiones que tienen una importancia crítica para las economías insulares, a saber, el comercio de servicios, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Como una gran mayoría de los países insulares en desarrollo serán un día miembros de la OMC, la liberalización del comercio debe facilitar a la larga una mejor integración de estos países en la economía global. Sin embargo, se prevé que para algunos países la transición previa a esta integración será difícil y exigirá de todos los países insulares en desarrollo la formulación de una estrategia apropiada de desarrollo económico.

2. Globalización y microiniciativas en la especialización de los países insulares en desarrollo

73. En el contexto de la liberalización del comercio y la globalización, se prevé que aumenten las oportunidades comerciales en beneficio de todas las economías nacionales. Con todo, se ha previsto que los países con más desventajas tropezarán con dificultades para identificar estas oportunidades y aprovecharse de las mismas. Existe el riesgo de marginación para los países en desarrollo que tienen poca capacidad o carecen de capacidad para crear un entorno que favorezca su nueva o más intensa especialización. Caracterizados por su diversidad geográfica y económica, los países insulares en desarrollo se enfrentan con este problema. Algunos de los que sufren de más desventajas manifiestan poca capacidad para diversificarse o se limitan a mantener su especialización en mercancías o servicios que pueden ser objeto de comercio. En cambio, algunos países insulares en desarrollo han desenvuelto ya actividades comerciales viables y están dotados de medios para diversificar su economía a la luz de las nuevas oportunidades comerciales. En conjunto, para los países insulares en desarrollo, la cuestión de la especialización estriba en elegir entre dos métodos aparentemente opuestos:

- a) por un lado, desarrollar actividades que suponen una relación directa con los agentes económicos extranjeros que participan en la economía "global";
- b) por otro, adoptar "microiniciativas" que den un carácter excepcional

a las mercancías o servicios propios de la isla y, por lo general, establecer una relación de comercio con muy pocos asociados. El segundo de estos métodos, que no supone desenvolver una amplia competencia en los mercados extranjeros, suele recibir por lo común la designación del método del mercado "especializado" y sus características son bastante distintas de las de las actividades realizadas "globalmente".

74. Se da en general por supuesto que casi todos los países insulares en desarrollo tienen pocas posibilidades de conseguir una especialización viable en actividades competitivas "globales". Además, muchas actividades realizadas "globalmente" sobre la base de inversiones productivas en el tráfico de mercancías pueden tener consecuencias ambientales perjudiciales y ser incompatibles con el objetivo del desarrollo sostenible. Entretanto será difícil identificar las oportunidades de exportación "especializada" y estas oportunidades tendrán efectos limitados en el empleo interno y en los ingresos de divisas. La cuestión es averiguar, a pesar de estas limitaciones, qué método es el más conveniente para los países insulares en desarrollo y si es posible hacer progresos en uno y otro terreno. A partir de la experiencia de los países insulares en desarrollo los resultados obtenidos demuestran que: a) los dos métodos tienen fundamentos sólidos; b) los fundamentos respectivos están estrechamente relacionados con las dimensiones, el nivel de desarrollo y el grado de apertura exterior de los países, y c) los dos métodos no son incompatibles y pueden reforzarse mutuamente y abrir camino a un desarrollo económico duradero.

2.1. Especialización impulsada globalmente

75. El legítimo interés que muchos países insulares en desarrollo tienen en una especialización impulsada globalmente puede responder a su percepción de las correspondientes ventajas comparativas y ser intensificado por su deseo de evitar la marginación respecto de la economía global. A veces, la percepción de una ventaja comparativa puede ser una ilusión si el entorno comercial exigido, que debe formar parte de la ventaja del país, no existe efectivamente por lo que no se consigue atraer asociados del exterior. El impulso hacia la industrialización de zonas francas en países tales como la República Dominicana y Mauricio se manifestó en momentos en que el debate sobre los factores "globales" era menos evidente, pero una "intuición global" estaba ya presente en los dirigentes políticos. Estos países brindan ejemplos de situaciones en las que atraer a inversionistas extranjeros para competir en mercados globales tales como los de los textiles y el vestido se ha considerado como una posibilidad de diversificación que permite escapar del predominio de unos pocos productos agrícolas 31/.

76. Se pueden resumir en los términos siguientes las condiciones para una fructífera especialización en actividades relacionadas "globalmente": una infraestructura material adecuada, en particular para el transporte internacional; la existencia de una base suficiente de servicios de producción y profesionales; un clima de estabilidad sociopolítica y un grado suficiente de apertura a los inversionistas extranjeros en el régimen de las inversiones relacionadas con el comercio. Se ha señalado muchas veces que

los dos factores que, en teoría, se pueden considerar como condiciones sine qua non para atraer las inversiones extranjeras directas, es decir, la competitividad en el costo de la mano de obra y los estímulos a la inversión, quedan contrarrestados con frecuencia por las condiciones antes citadas. Los costos de la mano de obra, que siguen siendo una componente importante de la rentabilidad para los inversionistas en los países insulares en desarrollo, tienen una menor importancia crítica en los sectores de los servicios, en los que se efectúa actualmente la mayor proporción de inversiones. Los estímulos a la inversión, entre ellos la racionalización de los trámites de autorización y formación de sociedades, siguen siendo decisivos en los países insulares en desarrollo al igual que en otros países en desarrollo, pero su generalización en los países competidores ha reducido su importancia relativa: si en una región determinada un país insular en desarrollo ofrece los mismos estímulos que sus vecinos, su ventaja competitiva superior a la de éstos se habrá de basar en otros factores (en particular, los factores cualitativos) si se pretende que ese país presente un interés superior que le permita atraer a inversionistas extranjeros.

2.2. Especialización de tipo "nichos de mercado"

77. Muchas de las características intrínsecas de los países insulares en desarrollo imponen serias limitaciones a la gama de posibilidades de una especialización económica viable. En una situación de "pequeña insularidad" en que es difícil encontrar ventajas de economías de escala en la producción, la comercialización o el transporte, el contexto de la globalización puede seguir siendo un fenómeno extranjero, y las regiones insulares pueden convertirse en zonas aisladas de marginación. Sin embargo, muchos países insulares en desarrollo mantienen sus posibilidades de éxito recurriendo a otras pautas de desarrollo que se adaptan mejor a sus desventajas intrínsecas.

78. Existe la posibilidad de llevar a cabo experiencias de microdesarrollo basadas en proyectos de pequeña escala que entrañan pequeños insumos, pequeñas producciones y, por lo general, pequeños mercados, todos los cuales se mantienen en el marco de normas de desarrollo sostenibles. Con frecuencia se hace referencia a estos proyectos, que pueden aplicarse tanto al comercio de mercancías como al comercio de servicios, como correspondientes al planteamiento de "nichos" de mercado, que entraña fundamentalmente un cierto grado de exclusividad en el producto así como acuerdos de comercialización con una distribución exclusiva o muy reducida. Con arreglo a dichos acuerdos, un productor único o un pequeño número de productores de un país insular pueden exportar a un mercado estrecho en el cual el importador desempeñará las funciones de comercialización y distribución, puesto que, en vista de sus escasas dimensiones el productor insular no puede asumirlas en forma eficiente. Muchas veces, las posibilidades de éxito de una empresa de "nichos" de mercado dependen de la capacidad del asociado extranjero de transferir al productor insular su tecnología y sus conocimientos técnicos. Igual importancia tiene para el éxito de la operación el conocimiento

exhaustivo que tenga el importador de su mercado "cautivo", en el cual podrá promover y distribuir eficazmente las mercancías y servicios.

79. El interés de los países insulares en desarrollo en el planteamiento de "nichos" de mercado se debe sobre todo a que los empresarios insulares tienen conciencia del carácter "único" de muchos bienes y servicios que son específicamente insulares. En particular, este planteamiento puede presentar oportunidades de comercio viable de productos basados en bienes naturales ("productos verdes") o de servicios relacionados con el medio ambiente, que son posibles debido a las condiciones insulares de naturaleza no contaminada y de belleza ecológica. Como se advierte en esta definición, el planteamiento de "nichos" de mercado es aparentemente contrario al enfoque de la especialización inducido "globalmente". Esto se debe sobre todo a las diferencias en el número de los factores económicos que intervienen y a las dimensiones de los mercados ("globales" en oposición a "cautivos"). A pesar de estas diferencias debe reconocerse que ambos planteamientos, en caso de ser aplicados a un país insular en desarrollo, entrañan por lo general un grado de dependencia externa, ya sea en los inversores extranjeros directos o por lo menos de asociados extranjeros que probablemente controlen el mercado.

80. Estos conceptos bien definidos conforman una dualidad de situaciones en la cual no es posible reconocer a todos los países insulares en desarrollo. Por consiguiente es importante señalar las interrelaciones y complementariedades que pueden presentarse entre ambos planteamientos.

2.3. Globalización y "nichos" de mercado: un planteamiento doble de la especialización

81. Pocos países insulares en desarrollo ofrecen ejemplos puros de actividades de especialización inducida "globalmente" o actitudes comerciales de "nichos". Por otra parte, existen muchos casos de actividades económicas insulares que se acercan a uno de los dos modelos sin aplicar en la práctica ninguno de los dos de una manera viable.

82. Algunas actividades parecen demostrar un grado elevado de especialización y presentan características del "carácter único" del producto y/o el mercado que conforman una situación de tipo "nichos" de mercado. Entre estas actividades, se encuentran algunas formas especializadas de turismo que entrañan -siempre en pequeña escala- deportes marinos, características médicas o culturales, o actividades de ecoturismo ofrecidas por los proveedores de servicios que no tienen la capacidad ni la voluntad de adaptarse a una demanda extranjera amplia, y centran sus esfuerzos de promoción en pequeños segmentos del mercado. Muchas veces se comprueba en estos sectores que el contexto en que se ha desarrollado la especialización, y a veces la manera en que está administrada, se halla en relación con factores "globales" y en particular que puede haber sido inducido por una demanda "global". En el Caribe oriental, en algunos centros turísticos que están mucho mejor dotados de una flora y fauna exóticas que de la atracción tradicional que representan las playas, se han desarrollado ciertas características ecológicas como parte de la oferta turística en asociación

con islas vecinas que responden a la demanda de un turismo más tradicional. En este caso, la isla con grandes riquezas naturales se beneficia al mismo tiempo de sus propias actividades de turismo ecológico, que entrañan un carácter único del producto, así como del mercado vecino que es representativo de la demanda turística global. La isla "verde" percibe beneficios indirectos de un sector de la demanda global, puesto que el destino principal de los turistas es la isla vecina, no la isla de grandes riquezas naturales. En otros tipos de actividades, ocurre frecuentemente que se desarrolle un sector "nicho" como resultado de microiniciativas emprendidas a partir de ideas comerciales dimanadas de actividades "globalmente" competitivas que han tenido éxito.

83. De otra manera, algunas actividades económicas pueden corresponder a sectores ampliamente competitivos y ser participantes aparentes en el comercio "global" mientras que los productos tienen un cierto carácter único en relación con una característica de la isla. Los productos pueden consistir en materiales indígenas o en bienes y servicios de índole cultural. Al dar una dimensión exótica a un producto que sería normalmente competitivo con arreglo a las normas "globales", el país insular en desarrollo puede aumentar sus posibilidades de diversificación. Este enfoque puede constituir, por ejemplo, un modelo para fomentar la industria de prendas de vestir en un país insular en desarrollo exótico que se ha beneficiado de preferencias comerciales y que ahora hace frente al problema de ajustarse a la liberalización mundial del sector de textiles y prendas de vestir y a la consiguiente erosión de las preferencias.

84. En muchos países insulares en desarrollo es posible conciliar los dos planteamientos contrarios, puesto que se fortalecen entre sí. El éxito con respecto a la competencia global puede lograrse en economías insulares que han conseguido crear, a pesar de sus desventajas, un entorno nacional favorable (infraestructura, recursos humanos calificados, servicios al productor, etc.). Estas condiciones pueden, a su vez, aumentar las posibilidades de conseguir éxito en actividades de "nichos" de mercado, que a menudo proceden, como antes se ha explicado, de iniciativas en las que se utiliza la experiencia competitiva. También pueden existir condiciones en que una relación comercial de "nichos" que sea viable, en la que participa un país insular en desarrollo pionero en un mercado de exportación estrecho, puede desarrollarse con éxito debido a la ampliación de esta base de mercado y a la aparición de cierta competencia entre países. El crecimiento de la demanda puede a su vez alentar una expansión de la base de producción, tanto en el país insular en desarrollo pionero como en otras partes, en particular en los países insulares vecinos puesto que en estos últimos puede producirse fácilmente un efecto de imitación. En esta situación, la relación "de nicho" inicial sería asumida por productores y comerciantes "globales". Aunque se han observado sólo unos pocos ejemplos de esta clase de evolución en países insulares en desarrollo, cabe prever nuevas oportunidades en materia de productos "verdes" en el contexto de una tendencia creciente de "consumismo verde", en vista de las cualidades ecológicas de muchos países insulares en desarrollo.

3. Observaciones generales relativas a la especialización sectorial

85. En conjunto, cabe hacer las siguientes observaciones generales sobre la cuestión del potencial de los países insulares en desarrollo para lograr con buen éxito la especialización o la reespecialización en el contexto de la globalización.

86. Teniendo presente el alto grado de concentración comercial en varios países insulares en desarrollo que todavía están dominados por la agricultura, una reespecialización viable entraña en primer lugar la diversificación del sector de productos básicos, y en segundo lugar de otras actividades. Debe prestarse especial atención a la diversificación vertical, en relación con productos de valor añadido más alto basados en los productos básicos existentes, así como en los productos que permiten satisfacer la demanda "verde".

87. Los países insulares en desarrollo que han establecido una base industrial y se han beneficiado de acceso preferencial a los mercados están haciendo frente a un problema importante que los insta a fortalecer su competitividad en las actividades corrientes -lo cual es un objetivo difícil para los más desfavorecidos entre ellos- y a organizar su diversificación de productos teniendo en cuenta las nuevas oportunidades comerciales y sus ventajas comparativas.

88. El margen más amplio para una especialización o reespecialización viable en los países insulares en desarrollo se encuentra en el desarrollo de los servicios internacionales, esfera de actividades que está siendo alentada por el nuevo marco de la OMC y en el cual pueden emprenderse iniciativas en virtud de las cuales las economías insulares encuentren el camino a la sostenibilidad económica. Una parte considerable de las posibilidades que se ofrecen a los servicios son el turismo especializado, la financiación transnacional, la elaboración de la información y diversas microactividades basadas en las características y ventajas propias de la isla.

89. Sin embargo, para todos los países insulares en desarrollo, el éxito de la especialización o reespecialización entraña la adopción de una estrategia de desarrollo que permita tratar de manera adecuada los problemas concretos de la "insularidad", reconocer y aprovechar todas las posibles ventajas comparativas, y tener en cuenta las limitaciones de un desarrollo ecológicamente sostenible en los esfuerzos destinados a que las estructuras económicas alcancen niveles más elevados de prosperidad.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

90. Los países insulares en desarrollo que son miembros de la Organización Mundial del Comercio, o lo serán en el futuro, deben beneficiarse a largo plazo del aumento de las oportunidades comerciales y del mejoramiento de las normas y disciplinas en el nuevo marco comercial multilateral. Se espera que este marco ofrezca a dichos países un acceso a los mercados mayor y más

previsible en el caso de muchos productos de exportación. En este sentido, el nuevo entorno resultante del contexto de la liberalización y globalización del comercio afecta a las economías insulares en desarrollo de la misma manera que a otras economías en desarrollo abiertas.

91. Como consecuencia de sus desventajas específicas y de su vulnerabilidad intrínseca, los países insulares en desarrollo hacen frente a determinados problemas a corto plazo. Existen limitaciones a la capacidad de estos países para beneficiarse plenamente de las nuevas oportunidades comerciales debido a las desventajas estructurales inherentes a sus economías. Muchos países insulares en desarrollo tienen una capacidad limitada para diversificar su producción y su base de exportación en actividades de valor añadido más elevado. Se considera que el "fenómeno de marginación", analizado en el informe del Secretario General de la UNCTAD al noveno período de sesiones de la Conferencia, se debe a diversos factores estructurales entre los cuales pueden reconocerse muchos de los problemas de los países insulares en desarrollo 32/.

92. Entre los factores de marginación observados en los países insulares en desarrollo figuran limitaciones relacionadas con la oferta tales como la escasa capacidad tecnológica; la falta de conocimientos empresariales; y la falta de financiación para los pequeños agricultores y las empresas en pequeña escala. En el informe del Secretario General de la UNCTAD también se pone de relieve el efecto negativo de la dependencia de los productos básicos, "un gran obstáculo que limita la capacidad de muchos países en desarrollo para aprovechar las oportunidades comerciales...", y se señalan los obstáculos estructurales que impiden atraer inversión extranjera directa: la escasez del ahorro interior, que reduce la posibilidad de crear empresas conjuntas, y el bajo nivel de productividad, que se debe en parte a la falta de una infraestructura adecuada.

93. Los países insulares en desarrollo hacen frente a muchos de los problemas que la liberalización y la globalización imponen al proceso de desarrollo económico sostenible. Esos países tienen interés en apoyar la estrategia global propuesta por el Secretario General de la UNCTAD a fin de promover el comercio internacional y el desarrollo de empresas en tanto que factores conexos del desarrollo económico. Al igual que muchos países en desarrollo, los países insulares en desarrollo hacen frente al doble problema de atenuar los costos de su transición a una economía global y de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales. Sin embargo, sólo es posible hacer frente a este problema de "costo/beneficio" teniendo presentes las consecuencias especiales que tiene la insularidad para el desarrollo del comercio. Como antes se ha demostrado, los países insulares en desarrollo pueden conciliar las perspectivas de especialización en estrecha relación con la economía global (el planteamiento "global") con las perspectivas de especialización en actividades de "nichos" en pequeña escala. Estas últimas pueden incluso ser fomentadas por su proximidad a la esfera "global".

94. A continuación se exponen algunos elementos de una estrategia para el desarrollo económico sostenible de los países insulares en desarrollo en

general, teniendo en cuenta el riesgo de marginación a que se enfrentan muchos de esos países en el contexto de la liberalización y la globalización. Puesto que el principal problema de la vulnerabilidad insular está seleccionado con su situación de dependencia externa, que es común a todos los países insulares en desarrollo, el objetivo inmediato es fortalecer la estructura comercial de esas economías: el desarrollo económico sostenible entraña una diversificación viable a fin de aumentar la resistencia de la economía a choques físicos y económicos, considerando que, en una situación de reducida especialización y concentración de las exportaciones, esos choques pueden tener efectos graves. A fin de alcanzar el objetivo del desarrollo económico sostenible, los países insulares en desarrollo deben considerar con carácter de prioridad las siguientes esferas de acción, en cooperación con sus asociados en pro del desarrollo.

Atenuar las desventajas de la insularidad

95. Los países insulares en desarrollo deben continuar sus esfuerzos por efectuar la inversión que sea necesaria para superar las desventajas físicas que son un obstáculo a su competitividad en la producción, la comercialización y el transporte y que pueden ser factores determinantes de marginación de la economía global. En tal sentido, debe prestarse especial atención a facilitar la transferencia de tecnología apropiada con miras a permitir que los países en desarrollo se adapten a las cambiantes condiciones de mercado (entre ellas las normas relacionadas con el medio ambiente impuestas desde el extranjero) y puedan competir de manera efectiva. Esto supone, entre otras cosas, a) permitir a los países insulares en desarrollo que tengan acceso a un equipo de dimensiones óptimas en forma flexible, reduciendo así el problema de la falta de oportunidades para beneficiarse con las economías de escala, y b) hacer que la inversión sea compatible con el objetivo interno de un desarrollo ambientalmente sostenible. Entre las esferas de inversión aquí examinadas figuran las relativas a la infraestructura y el equipo de transporte internacional y nacional así como a un equipo apropiado de telecomunicaciones, y suponen el desarrollo de la capacidad para determinar las dimensiones "óptimas" y más efectivas en función de los costos de la inversión del sector público así como de la inversión productiva. Este objetivo implica fortalecer la capacidad institucional y técnica para vigilar la evolución tecnológica y evaluar su importancia para las situaciones insulares. A este respecto, tiene la misma importancia el desarrollo de diversos servicios internos especializados (ingeniería, mantenimiento, reparación, etc.) que pueden requerir en parte la presencia de personal extranjero.

96. Debe prestarse especial atención al interés que reviste promover los acuerdos cooperativos de transporte y comunicaciones, por ejemplo mediante iniciativas regionales tales como puertos regionales con servicios para el transbordo de contenedores y otras cargas de las rutas principales de transporte marítimo a las islas más pequeñas, así como acuerdos regionales sobre la reparación de buques.

Promover políticas macroeconómicas y comerciales apropiadas

97. Una buena gestión macroeconómica es indispensable para crear o mantener un entorno de competitividad, estabilidad, previsibilidad y confianza empresarial. La competitividad también queda facilitada por las políticas realistas de tipos de cambio. Las políticas económicas deben alentar asimismo una asignación eficiente de los factores de producción, habida cuenta de las oportunidades comerciales. Estas últimas pueden aumentarse aplicando políticas de competencia apropiadas, entre ellas las relativas a la aplicación de las leyes nacionales en materia de competencia.

98. Los países insulares en desarrollo más importantes deben tratar de fomentar estructuras de producción integradas basadas en eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante a fin de reducir la dependencia exterior en algunos campos tales como las importaciones de alimentos. Las perspectivas de conseguir oportunidades comerciales en el nuevo marco comercial multilateral, por más limitadas que sean en el caso de muchos países insulares en desarrollo, deben aprovecharse a fondo. En tal sentido, debe prestarse asistencia a los países insulares en desarrollo que no han tomado medidas para adherirse a la Organización Mundial de Comercio o que se hallan en el proceso de adhesión. La asistencia debe facilitar asimismo el cumplimiento por parte de los países insulares en desarrollo miembros de sus obligaciones legislativas y reglamentarias a nivel nacional.

Desarrollar los recursos humanos en todas las esferas relativas al comercio exterior y al fomento de las empresas

99. Teniendo en cuenta la escasez de recursos humanos calificados en muchos países insulares en desarrollo, se debe tratar de conseguir oportunidades comerciales directa o indirectamente relacionadas con el desarrollo del comercio y del espíritu empresarial a fin de aumentar la capacidad de los países para administrar su transición a una situación de mayor integración en la economía mundial y de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales. En los países insulares en desarrollo en que el espíritu empresarial es limitado, el desarrollo de los recursos humanos y la sensibilización en cuanto al fomento de las empresas es de importancia decisiva. En muchos países en desarrollo en que la mano de obra local no puede hacerse cargo de actividades que exigen conocimientos especializados, resultarán beneficiosas las disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que permiten liberalizar el movimiento de personas a nivel técnico y de gestión.

Fomentar la utilización de las actuales oportunidades comerciales

100. Debe fortalecerse la capacidad de los países insulares en desarrollo para aprovechar mejor las preferencias comerciales existentes. A pesar de la erosión de los márgenes preferenciales, se espera que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) siga desempeñando un papel importante al facilitar la participación de los países insulares en desarrollo en el comercio internacional. Si esos países desean establecer estrategias de exportación es indispensable que conozcan los esquemas SGP, que figuran entre los

factores determinantes de las oportunidades comerciales. A nivel internacional, los criterios de las normas de origen deben definirse de manera flexible para los países insulares en desarrollo más pobres; se deben aceptar proporciones relativamente elevadas de insumos de terceros países en la manufactura de los productos de exportación; y tomar medidas para una gestión más sencilla de los requisitos en materia de documentación y embarques. Entre otras medidas que permiten aumentar la eficiencia de los esquemas SGP deben figurar la ampliación de los productos incluidos para abarcar más bienes cuya exportación interesa a los países insulares en desarrollo (por ejemplo, productos tropicales, artículos de cuero, textiles y prendas de vestir) así como la armonización de las normas de origen SGP entre los países otorgantes de preferencias.

Aprovechar las nuevas oportunidades comerciales

101. Una esfera fundamental de acción para los países insulares en desarrollo es desarrollar su capacidad para determinar las nuevas oportunidades comerciales mediante un análisis sistemático, a nivel nacional, de las consecuencias que tienen los cambios en el acceso a los mercados sobre sus exportaciones, teniendo en cuenta las pautas existentes de comercio y las posibilidades de diversificación. Debe tratarse activamente de desarrollar las capacidades de información comercial mediante el uso de los servicios mundiales de comunicaciones. A fin de estimular las respuestas de los productores, deben intensificarse los esfuerzos en materia de sensibilización y capacitación poniendo de relieve los cambios ocurridos con respecto a las medidas arancelarias y no arancelarias, las normas de calidad y los procedimientos sistémicos. Deben organizarse programas de información sobre las nuevas oportunidades comerciales a nivel nacional y regional. Es necesario prestar especial atención a las consecuencias del "consumismo verde" y a las oportunidades comerciales conexas, los obstáculos no arancelarios al comercio de productos "verdes" y a las posibilidades de diversificación en actividades basadas en el medio ambiente. En general, habrá que dedicar más asistencia técnica a determinar las nuevas oportunidades comerciales y a difundir los resultados logrados en tal sentido.

102. También es indispensable el conocimiento de los nuevos derechos y obligaciones de los países insulares en desarrollo miembros de la OMC, y esto hará necesaria la prestación de asistencia técnica a fin de facilitar el cumplimiento de los compromisos en materia de acceso a los mercados y para permitir que los países insulares en desarrollo lleven a cabo los cambios legislativos y reglamentarios necesarios en relación con las políticas no arancelarias y ciertas cuestiones recientes (en particular, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio).

Crear un entorno favorable para la inversión extranjera relacionada con el comercio

103. El aprovechamiento de las nuevas oportunidades comerciales entrañará muchas veces, en la mayoría de los países insulares en desarrollo, la inversión extranjera directa o bien la creación de vínculos operacionales con asociados extranjeros mediante acuerdos de comercialización, transferencia de tecnología o franquicia. Muchos países insulares en desarrollo deben examinar la posibilidad de proceder a una revisión estratégica de su ambiente comercial, evaluar los factores importantes que lo hacen atractivo desde el punto de vista de los inversores extranjeros, e integrar en su estrategia de desarrollo un impulso para crear un "entorno favorable": infraestructura, competitividad de los factores de producción, incentivos a la inversión, servicios al productor, etc.

Fortalecer la cooperación regional para el desarrollo del comercio

104. Si bien todas las regiones de países insulares en desarrollo pueden no apoyar con el mismo interés la idea de tratar de lograr una integración completa del comercio regional o de crear zonas de libre comercio, en general se reconoce que la cooperación funcional a nivel regional es necesaria en esferas en que la mayoría de los países son demasiado pequeños para conseguir por sí solos la eficiencia. La intensificación de las tareas emprendidas en beneficio de los comerciantes de los países insulares en desarrollo por organizaciones tales como el organismo de desarrollo de las exportaciones de la CARICOM, el organismo de desarrollo de las exportaciones de los Estados del Caribe Oriental o la Secretaría del Foro del Pacífico Sur, deben preverse o continuarse con miras fortalecer la capacidad de los países interesados para aumentar al máximo la realización de las oportunidades comerciales y reducir al mínimo los costos de la transición en el contexto de la liberalización del comercio.

1/ Los datos estadísticos utilizados en la preparación del presente informe se facilitarán en un documento anexo.

2/ Cabo Verde, Comoras, Kiribati, Maldivas, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, Tuvalu y Vanuatu.

3/ La muestra utilizada en el presente estudio se compone de unos 47 países y territorios insulares en desarrollo con una población de menos de 5 millones de habitantes.

4/ La muestra que ha servido para esta comparación estaba compuesta de unos 28 países no insulares en desarrollo con una población inferior a 5 millones.

5/ En las islas de Barlovento del Caribe, la fuerte concentración en la producción de plátanos (más de un 50% de las exportaciones de mercancías de Santa Lucía, Dominica y San Vicente y las Granadinas) es una causa de vulnerabilidad económica, si se considera la incertidumbre del futuro acceso preferencial al mercado europeo único y el riesgo de destrucción física a causa de la inclemencia climatológica.

6/ Esa preocupación creciente, que puede apreciarse principalmente en la región del Caribe, ha planteado la cuestión de elaborar un índice de la vulnerabilidad económica que sirva de complemento a la información imperfecta que se obtiene mediante las mediciones basadas en el PIB. En el Programa de Acción de Barbados se recomienda la elaboración de ese indicador (párrs. 113 y 114).

7/ Se hace un análisis detenido de los efectos de la Ronda Uruguay en la publicación de la UNCTAD: Los resultados de la Ronda Uruguay: evaluación inicial. Documentos de apoyo al Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1994. Los efectos de la Ronda Uruguay sobre varias regiones insulares se han analizado también detalladamente en diversos estudios. Véanse, en particular: Davenport (M.), Impact of Uruguay Round and NAFTA on Commonwealth Caribbean Countries, with special reference to Jamaica, secretaría del Commonwealth, mayo de 1995; G.S.R. Associates, Implications of Uruguay Round Agreements for CARICOM countries, agosto de 1995; Grupo REDMA, The Uruguay Round Agreements: Implications for the CARICOM region, informe a la secretaría de la CARICOM, 1995; CESPAP, Uruguay Round: some implications for Pacific island countries, 7 a 9 de noviembre de 1994; Greenaway (D.) y C. Milner, The Uruguay Round and Commonwealth Developing Countries: An Assessment, informe a la secretaría del Commonwealth, febrero de 1995.

En la presente sección no se intenta dar cuenta de todas las conclusiones derivadas de estos estudios, sino que se centra la atención en los aspectos más importantes de interés interregional.

8/ Estos países eran: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Fiji, Granada, Haití, Jamaica, Maldivas, Mauricio, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago.

9/ Seychelles, Tonga y Vanuatu.

10/ El protocolo de aceptación por Papua Nueva Guinea de las obligaciones inherentes a la OMC fue aprobado por el Consejo General de la OMC el 15 de noviembre de 1995. El Consejo General ha aprobado las listas de las islas Salomón, con lo que reconoce que el país se ajusta a lo prescrito para tener la calidad de miembro y puede adherirse a la OMC 30 días después de haber aceptado el acuerdo de la OMC, lo que puede hacer hasta el 31 de diciembre de 1996.

11/ Cabo Verde, Comoras, Kiribati, Samoa, Santo Tomé y Príncipe y Tuvalu.

12/ Se facilitan informaciones detalladas sobre la reducción de los derechos aplicados a algunos productos básicos y productos transformados en la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos, antes y después de la Ronda Uruguay en la publicación de la UNCTAD: Analysis of the evolution of prices and trade of commodities to be expected in the light of the results of the Uruguay Round, with particular emphasis on their implications for developing countries, including their diversification prospects, "The Uruguay Round and international commodity trade and prices, Addendum, Statistical annex, Table 16", TD/B/CN.1/30/Add.1, 31 de agosto de 1995, págs. 23 a 28.

13/ 26 de los 70 países ACP son países insulares en desarrollo.

14/ Ejemplos: Santo Tomé y Príncipe, Papua Nueva Guinea e Islas Salomón.

15/ En 1993 la proporción respectiva de los plátanos en la estructura de las exportaciones de mercancías de las Islas de Barlovento en la región del Caribe era la siguiente: Santa Lucía el 61%, Dominica el 58%, San Vicente y las Granadinas el 56% y Granada el 42%.

16/ En particular, Mauricio, Fiji, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago.

17/ Cf. UNCTAD, Los países menos adelantados, Informe de 1995, págs. 119 a 126, de la versión inglesa.

18/ Cf. Decisión Ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, 1994.

19/ Se han concedido preferencias en los mercados siguientes: a Mauricio por parte de la UE; a Fiji por parte de Australia y Nueva Zelanda, y a Jamaica por parte de la UE y los Estados Unidos.

20/ En el caso de los países del Caribe, las preferencias existentes en el mercado de los Estados Unidos pueden ser ampliadas mediante la entrada libre de derechos en los Estados Unidos, es decir, mediante el trato paritario en la zona de libre comercio de la América del Norte, en el mercado de la UE, los países ACP seguirán beneficiándose del acceso libre de derechos mientras siga en vigor el Convenio de Lomé.

21/ El Banco Mundial ha calculado que el 21 y el 24% de las exportaciones del Caribe a la UE y a los Estados Unidos, respectivamente, habían experimentado los efectos de medidas no arancelarias que tenían por objeto restringir o controlar el comercio.

22/ Cf. artículo IV.1b del AGCS: Participación creciente de los países en desarrollo, donde se hace referencia a "los canales de distribución y las redes de información".

23/ En la región del Caribe, las islas de Barlovento han manifestado esta preocupación en relación con la impugnación por la Unión Europea del régimen de importación de plátanos y de las preferencias en favor de los países ACP.

24/ Con respecto a la situación actual de la integración comercial en el Caribe, véase: D. Pantin, Problemas de comercio exterior y perspectivas de desarrollo de los países insulares en desarrollo del Caribe, Informe preparado para la UNCTAD, febrero de 1996.

25/ Para información detallada sobre la cooperación regional en el Pacífico meridional, véase P. Osborne: Trade issues and development prospects of island developing countries of the Pacific (en inglés solamente), Informe preparado para la UNCTAD, febrero de 1996.

26/ Véase UNCTAD, Informe del Secretario General de la UNCTAD al noveno período de sesiones de la Conferencia, TD/366, 2 de enero de 1996, pág. 14.

27/ Sin embargo, en la sección 3 (párr. 76) se puede observar una disminución de la importancia relativa de este factor.

28/ Cf. UNCTAD (1996), op. cit., pág. 10.

29/ Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe se cuentan entre los países en desarrollo que están instalando un centro de comercio.

30/ "La globalización es el producto de la liberalización": UNCTAD (1996), op. cit., pág. 16.

31/ El informe Meade sobre La estructura económica y social de Mauricio preparó en 1960 el camino para un eficaz desarrollo económico, como se ha podido comprobar en dicho país en años recientes.

32/ Véase UNCTAD (1996), op. cit., pág. 37.
