

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra

LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

INFORME DE 2010

*Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo
en favor de los PMA*



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2010

Nota

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

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

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza, un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El panorama general contenido en el presente documento también se puede obtener en Internet, en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, en la dirección siguiente: <http://www.unctad.org>.

UNCTAD/LDC/2010

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.10.II.D.5

ISBN 978-92-1-312380-5

ISSN 0257-8115

¿Cuáles son los países menos adelantados?

Actualmente hay 49 países que las Naciones Unidas designan como "países menos adelantados" (PMA): Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

La lista de los PMA es revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a la luz de las recomendaciones del Comité de Políticas de Desarrollo (CPD). En su última revisión de la lista de los PMA, realizada en marzo de 2009, el CPD se basó en los siguientes tres criterios:

- El **"ingreso bajo"**, medido por el ingreso nacional bruto (INB) *per capita* (promedio de tres años), con umbrales de 905 dólares para la inclusión de países en la lista y de 1.086 dólares para la exclusión;
- Las **"deficiencias de capital humano"** medidas por un índice compuesto (el índice de capital humano) basado en indicadores de: i) nutrición (porcentaje de la población desnutrida); ii) salud (tasa de mortalidad infantil); iii) escolarización (tasa bruta de matrícula en la enseñanza secundaria); y iv) alfabetización (tasa de alfabetización de adultos); y;
- La **"vulnerabilidad económica"**, medida por un índice compuesto (índice de vulnerabilidad económica) basado en indicadores de: i) crisis naturales (índice de inestabilidad de la producción agrícola y el porcentaje de la población desplazada por desastres naturales); ii) crisis de la relación de intercambio (índice de inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios); iii) vulnerabilidad a las crisis (parte del PIB correspondiente a la agricultura, la silvicultura y la pesca, y el índice de concentración de las exportaciones de mercancías); iv) tamaño pequeño de la economía (población expresada en logaritmos); y v) lejanía de la economía (índice de lejanía).

Se utilizan para los tres criterios diferentes umbrales de inclusión y exclusión de la lista. Un país quedará incluido en la lista si cumple los tres criterios y su población no supera los 75 millones. Los países que reúnen los criterios para su inclusión en la lista solo quedarán incluidos si el gobierno del país en cuestión acepta la condición de PMA. Para ser excluido de la lista el país debe alcanzar los umbrales de exclusión como mínimo en dos de los tres criterios en por lo menos dos revisiones trienales consecutivas de la lista. Sin embargo, si el INB *per capita* ha aumentado al doble, como mínimo, del umbral de exclusión, se considerará que el país reúne las condiciones para la exclusión, independientemente de que satisfaga o no los otros dos criterios.

Hasta ahora solo dos países han dejado de pertenecer a la categoría de PMA: Botswana, en diciembre de 1994, y Cabo Verde, en diciembre de 2007. En marzo de 2009, el CPD recomendó la exclusión de Guinea Ecuatorial. El Consejo Económico y Social hizo suya esta recomendación en julio de 2009 (resolución 2009/35), pero a septiembre de 2010 la Asamblea General aún no había confirmado esta decisión. También en septiembre de 2010, la Asamblea General, tomando debida consideración de las pérdidas sin precedentes sufridas por Samoa a raíz del maremoto que asoló el Océano Pacífico el 29 de septiembre de 2009, decidió postergar el cambio de categoría de ese país hasta el 1º de enero de 2014. Con arreglo a la resolución 60/33 de la Asamblea General, es de esperar que las Maldivas abandonen la condición de PMA a partir del 1º de enero de 2011.

Una vez que el CPD haya recomendado la exclusión de un país de la lista y que el Consejo Económico y Social y la Asamblea General hayan hecho suya la recomendación, se dará al país un período de gracia de tres años antes de que la exclusión tenga lugar. Este período, durante el cual el país sigue siendo un PMA, está previsto para que el país en cuestión y sus asociados para el desarrollo o interlocutores comerciales puedan acordar una estrategia de "transición gradual", de modo que al finalizar ese plazo la pérdida de concesiones otorgadas al país no obstaculice su progreso socioeconómico.

Agradecimientos

La edición 2010 del *Informe sobre los países menos adelantados* fue preparada por un equipo integrado por Željka Kožul-Wright (jefa de equipo), Agnès Collardeau-Angley, Junior Davis, Padmashree Gehl Sampath, Massimiliano La Marca (hasta el 31 de julio de 2010), Igor Paunović, Madasamyraja Rajalingam, Rolf Traeger y Giovanni Valensisi. Cécile Couharde, Stefano Inama, Mathias Rau-Göhring, Claudia Röthlisberger y Wei Zhuang también hicieron aportes al informe. El trabajo se realizó bajo la guía y supervisión general de Charles Gore, Jefe de la Subdivisión de Investigación y Análisis de Políticas de la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales, quien también hizo importantes contribuciones a la estructura y el contenido del informe.

Para planificar el informe y revisar aportaciones concretas se celebró en Ginebra los días 3 y 4 de diciembre de 2009 una reunión especial del grupo de expertos sobre el tema "Afrontar los desafíos de la crisis en los países menos adelantados a través de los mecanismos de apoyo internacional", que congregó a especialistas en las esferas de la arquitectura financiera internacional, la gobernanza económica internacional, el cambio climático, los productos básicos, la cooperación Sur-Sur, las políticas macroeconómicas, la pobreza, la eficacia de la ayuda y la vulnerabilidad. Participaron en la reunión: Cécile Couharde, Roy Culpeper, Jayati Ghosh, Adrian Hewitt, Nora Honkaniemi, Massoud Karshenas, Machiko Nissanke, Celine Tan, Vivianne Ventura-Dias, John Weeks y David Woodward. Nancy Biersteker trabajó junto con el equipo de los PMA en la organización de la reunión.

El informe se basa en los documentos de antecedentes preparados por Francis Cripps, Roy Culpeper, Massoud Karshenas, Machiko Nissanke, Celine Tan, Vivianne Ventura-Dias, John Weeks y David Woodward. Se recibieron comentarios sobre determinadas partes del informe de Alex Izurieta, Jomo Kwame Sundaram y Rob Vos (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), Stephany Griffith-Jones (Universidad de Columbia); y de los siguientes colegas de la UNCTAD: Taffere Tesfachew (Oficina del Secretario General), Richard Kožul-Wright (Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo), y Taisuke Ito, Mina Mashayekhi y Bonapas Onguglo (División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos).

María Victoria Barnes prestó servicios de secretaría. El diseño de portada estuvo a cargo de Sophie Combette. Praveen Bhalla hizo la corrección del texto.

La diagramación, los gráficos y la edición electrónica estuvieron a cargo de Madasamyraja Rajalingam.

La UNCTAD agradece el apoyo financiero de los donantes al Fondo Fiduciario para los PMA, en particular los Gobiernos de Noruega y de Finlandia.

Índice

<i>¿Cuáles son los países menos adelantados?</i>	iii
<i>Notas explicativas</i>	xi
<i>Siglas y abreviaturas</i>	xii
<i>Clasificación de los países que se utiliza en el presente informe</i>	xiv
<i>Panorama general</i>	I-XXV

Capítulo 1

LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL Y EL CICLO RECIENTE DE AUJE Y CRISIS EN LOS PMA..... 1

A. Introducción	1
B. La anatomía del ciclo de auge y crisis	4
1. El auge económico del período 2002-2007	4
2. Desarrollo deficiente de las capacidades productivas durante el período de auge	11
3. La escala y el modelo de crisis	18
C. Cómo la crisis financiera y la recesión mundial afectaron a los PMA	21
1. Efectos secundarios negativos	21
2. Adopción de políticas	28
3. Efecto general y riesgos desde una perspectiva económica a mediano plazo	32
D. Tendencias sobre la pobreza y avances hacia la consecución de los ODM	34
1. Las tendencias a largo plazo de la pobreza económica	36
2. Avances hacia la consecución de los ODM antes de la crisis	38
3. Los efectos sociales de la crisis económica mundial y la perspectiva de reducción de la pobreza con miras a 2015	44
Notas	46
Bibliografía	47

Capítulo 2

LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE APOYO INTERNACIONAL EN FAVOR DE LOS PMA..... 51

A. Introducción	51
B. El reconocimiento mayor aunque insuficiente de las necesidades específicas de los PMA	52
1. Hacia un mayor reconocimiento	52
2. Reconocimiento insuficiente	56
C. Eficacia de las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA	60
1. Ayuda	60
2. Comercio Internacional	65
3. Transferencia de tecnología – artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC	81
4. El cambio climático – El Fondo para los PMA	82
D. Una evaluación comparativa	87
Notas	91
Bibliografía	92

Capítulo 3

EL PERFIL DE UNA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO EN FAVOR DE LOS PMA.....95

A. Introducción	95
B. Deficiencias de los regímenes económicos mundiales desde la perspectiva de los PMA	97
1. Elementos ausentes	98
2. Modelos inapropiados de financiación, comercio y tecnología	100
3. Escasa implicación del país y falta de espacio de políticas	111
4. Falta de coherencia en materia de políticas.....	112
C. Una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA: pilares, principios y procesos.....	114
1. La arquitectura general.....	114
2. Los pilares de una nueva arquitectura internacional del desarrollo	116
3. Principios de la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA	116
4. Procesos para el diseño de la nueva arquitectura internacional del desarrollo	118
D. Un cambio de paradigma hacia las nuevas vías de desarrollo.....	118
1. Desarrollo de las capacidades productivas.....	118
2. La importancia de un Estado desarrollista	120
E. El papel de los mecanismos especiales de apoyo internacional para los PMA.....	123
1. El papel original	123
2. Reafirmación del papel de los mecanismos de ayuda internacional	124
3. Evitar que los mecanismos de apoyo internacional suplanten las reformas económicas mundiales	127
F. Conclusiones.....	128
Notas.....	130
Bibliografía	130

Capítulo 4

LA PRÓXIMA DÉCADA Y UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA CREAR UNA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO EN FAVOR DE LOS PMA..... 133

A. Introducción	133
B. Hipótesis mundiales para 2011-2020 y simulaciones de políticas para los PMA	134
1. Proyecciones de referencia.....	137
2. Hipótesis de políticas	139
3. Impacto de la demora en la recuperación sobre las hipótesis de referencia y en materia de políticas	144
C. Nuevos factores internacionales	145
1. El cambio climático.....	145
2. Nuevas relaciones económicas entre los PMA y los otros países en desarrollo	153
D. Un programa de acción para crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA.....	168
1. Financiación	168
2. Comercio	171
3. Productos básicos.....	172

4. Tecnología	173
5. Adaptación al cambio climático y su mitigación	174
6. Cooperación Sur-Sur para el desarrollo	175
Notas.....	176
Bibliografía	177

Capítulo 5

UN PROGRAMA DE ACCIÓN: I) FINANCIACIÓN Y II) COMERCIO.....	181
---	------------

A. Financiación	181
1. Promover la movilización de recursos financieros internos.....	182
2. Fuentes innovadoras de financiación	186
3. Hacia una mayor implicación de los países en las estrategias nacionales de desarrollo.....	189
4. Usos innovadores de la ayuda para promover el desarrollo de las capacidades productivas	194
5. La necesidad de seguir contando con medidas de alivio de la carga de la deuda en los PMA	198
6. La necesidad de financiación compensatoria para las crisis	200
B. Comercio.....	203
1. Los "primeros resultados" de las negociaciones de Doha para los PMA.....	206
2. El empoderamiento de los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas de la OMC.....	212
3. Aceleración de la provisión de ayuda para el comercio.....	218
Notas.....	220
Bibliografía	220

Capítulo 6

UN PROGRAMA DE ACCIÓN: III) PRODUCTOS BÁSICOS Y IV) TECNOLOGÍA	223
---	------------

A. Productos básicos.....	223
1. Mecanismos de apoyo internacional para la estabilización de los precios de los productos básicos	225
2. Generación de recursos internos y gestión de ingresos.....	233
B. Tecnología	237
1. Introducción	237
2. En qué puede beneficiar el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC a los PMA.....	244
3. Mecanismos de apoyo internacional específicos para los PMA destinados al intercambio de tecnología y conocimientos.....	246
Notas.....	260
Bibliografía	261

Capítulo 7

UN PROGRAMA DE ACCIÓN: V) CAMBIO CLIMÁTICO Y VI) COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO.....	265
---	------------

A. Favorecer la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación de las medidas relacionadas con el cambio climático	267
1. Favorecer la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación de las medidas relacionadas con el cambio climático	267
2. La gobernanza del Fondo para el Clima: rendición de cuentas, transparencia y representatividad.....	272

3. Aprovechamiento de oportunidades para el uso de energía renovable	276
4. Un enfoque constructivo para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal.....	279
B. Relaciones económicas Sur-Sur que involucran a los PMA.....	283
1. Finanzas.....	285
2. Comercio	290
3. Productos básicos.....	294
4. Intercambio de conocimientos y transferencia de tecnología	295
5. Cambio climático	299
Notas.....	300
Bibliografía	302

Lista de recuadros

1. El auge económico del periodo 2002-2007 desde una perspectiva a largo plazo.....	10
2. Historia de dos desaceleraciones: Camboya y Mozambique.....	26
3. Políticas fiscales en los PMA del África Subsahariana.....	30
4. Las nuevas estimaciones sobre la pobreza.....	37
5. Disposiciones sobre trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC.....	73
6. Capacidades tecnológicas e infraestructura física en los PMA.....	108
7. Últimos avances de los servicios de financiamiento compensatorio para los PMA	201
8. La Declaración de Dar es Salaam de los Ministros de Comercio de los PMA.....	205
9. Ciertos aspectos del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes.....	208
10. Normas de origen	209
11. Las políticas comerciales y el grado óptimo de apertura de los PMA.....	217
12. Avances en el marco de la Agenda de la OMPI para el Desarrollo	239
13. Principios de asistencia técnica a los PMA relacionada con la propiedad intelectual.....	247
14. Limitaciones institucionales para el aprendizaje tecnológico en los PMA.....	249
15. Diferencias entre los asociados comerciales de los PMA que son países en desarrollo.....	284
16. Ampliación de los efectos de la inversión extranjera directa sobre la agricultura en materia de desarrollo.....	289
17. Colaboración entre Quality Chemicals y Cipla en Uganda: Un ejemplo de la cooperación Sur-Sur.....	299

Lista de gráficos

1. Índices del comercio de mercancías, 2000-2008	7
2. Entradas de capital y remesas a los PMA, 1990-2008.....	8
3. Inversión y ahorro en los PMA, 1995-2008.....	12
4. Ahorro y agotamiento de los recursos naturales en los PMA, 1990-2008.....	13
5. Importaciones <i>per capita</i> de maquinarias y equipo de transporte	16
6. PIB por persona empleada, 1991-2008.....	16
7. Productividad agrícola en los PMA, 1990-2008.....	17
8. Índices de concentración de las exportaciones de los grupos de países, 2009	19
9. Crecimiento de la producción en los PMA, 2005-2010.....	20
10. Cambio porcentual de las exportaciones de productos no petrolíferos de los PMA a los principales socios comerciales, 2008-2009	24

11. Variación en el envío de remesas a los PMA, 2008-2009.....	28
12. Tendencias de la pobreza en los PMA de África y Asia, 1980-2007	37
13. Indicadores y proyecciones seleccionados de los ODM para los PMA y los países en desarrollo, 1990-2015	41
14. Ayuda de los países del CAD a los PMA, 1990-2008	62
15. AOD neta para los PMA por país miembro del CAD, 1990, 2000 y 2008.....	63
16. Compromisos de ayuda para el comercio asumidos con los PMA y otros países en desarrollo, 1995-2008	78
17. Proyectos prioritarios de adaptación al cambio climático señalados en los planes nacionales de adaptación canalizados a través del Fondo para los PMA, por sector, a noviembre de 2009	84
18. Flujos de IED y remesas de utilidades en los PMA, 1988-2008	102
19. Compromisos y desembolsos de ayuda a los PMA, 1995-2008.....	103
20. Aranceles para las naciones más favorecidas promedio, por grupos de países	105
21. Distribución de frecuencia de los derechos arancelarios de las naciones más favorecidas, por grupos de países	106
22. Solicitudes de patentes en los PMA, de residentes y no residentes, 1990-2007.....	110
23. La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA y los regímenes económicos mundiales	115
24. La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA.....	117
25. Emisiones de dióxido de carbono <i>per capita</i> , 1980-2008.....	146
26. Los diez PMA con nivel más elevado de emisión de gases de efecto invernadero, por habitante, 2008	147
27. Emisión de gases de efecto invernadero en los PMA, por sector, 2005	148
28. Temperatura mundial y desastres naturales en los PMA, 1960-2009	149
29. Porcentaje de personas en los PMA afectadas por inundaciones, sequías y tormentas, 1970-2010.....	152
30. Intercambio comercial de los PMA con los principales grupos de socios, 1980-2008.....	154
31. Composición de las exportaciones de los PMA, por grupo principal de socios comerciales, 2007-2008.....	158
32. Índice de diversificación de las exportaciones de los PMA en el comercio bilateral con los grupos principales de socios comerciales, 2007-2008	159
33. Entrada de la IED a los PMA, por grupos de países de origen de los inversores, 1999-2001 y 2006-2008	160
34. Carga de la deuda en los PMA.....	199
35. Derechos arancelarios NMF consolidados y aplicados a los PMA que son miembros de la OMC	214
36. Volatilidad de los precios de algunos grupos seleccionados de productos básicos, 2000-2010	224
37. Acceso de las empresas de África a la financiación	253
38. Esquema de los instrumentos para el desarrollo del sector privado	254
39. Diferentes áreas de práctica de los donantes en la financiación para el desarrollo empresarial.....	254
40. Mecanismos de financiación relacionados con el clima dentro y fuera de la Convención Marco	273
41. Consumo de electricidad en los PMA y en otros países en desarrollo, 1990-2007	277
42. Proyectos de MDL en los PMA, por sector	278

Gráficos de recuadros

1. Crecimiento del PIB <i>per capita</i> en los PMA y en otros grupos de países	10
2. Cambios en las variables de las políticas fiscales en los PMA seleccionados, 2008-2009.....	30
3. Indicadores seleccionados de metodología de evaluación de los conocimientos para los PMA, otros países en desarrollo (OPD) y países desarrollados, 2005-2009	109
4. Tasas de matriculación neta en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria (2000-2008)	109
5. Indicadores seleccionados de infraestructura física en los PMA, otros países en desarrollo y los países desarrollados.....	110

Lista de cuadros

1.	Comparación de las tasas de crecimiento del PIB en los PMA antes y durante el período de auge, 1991-2008	4
2.	Tasas de crecimiento del PIB real y del PIB real <i>per capita</i> de los PMA, 2001-2008	5
3.	Cambio estructural de la composición de la producción nacional en los PMA, entre 2000 y 2008.....	13
4.	Impacto de la crisis en el crecimiento de los países.....	20
5.	Altibajos mundiales de los índices de precios de los productos básicos entre 2008 y 2009	23
6.	Tasas de variación de las entradas de inversión extranjera directa (IED) a los PMA entre 2008 y 2009.....	27
7.	Repercusión general en la cuenta corriente de los PMA	33
8.	Magnitud de la vulnerabilidad de la deuda de los PMA.....	34
9.	Asistencia programable para los PMA, 2008-2011	35
10.	Tendencias de la pobreza en los PMA, 1990-2007.....	39
11.	Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por país	43
12.	Estado de las negociaciones en curso de los PMA para acceder a la OMC.....	66
13.	Medidas adoptadas en favor de las exportaciones procedentes de los PMA.....	68
14.	Proporción del total de las importaciones de los países desarrollados originarias de países en desarrollo y PMA libres de aranceles (excepto armas y petróleo).....	70
15.	Aranceles promedio impuestos por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y las prendas de vestir provenientes de países en desarrollo y de los PMA	71
16.	Desembolsos de ayuda para el comercio y gastos del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, de 2002 a 2008	77
17.	Estado de las actividades y financiación del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, hasta junio de 2010.....	78
18.	Programas del FMI en los PMA 2000-2010	113
19.	Renta <i>per capita</i> en los bloques de renta alta, media y baja entre 1970 y 2008.....	136
20.	Fuentes de divisas, 2008	137
21.	Proyecciones de referencia para los PMA: población, ingresos y exportaciones <i>per capita</i> , entre 2010 y 2020	138
22.	Metas de aceleración del crecimiento para los PMA, entre 2015 y 2020.....	140
23.	Proyección de renta <i>per capita</i> proyectada en bloques de PMA, según tipos alternativos de política en 2010, 2015 y 2020.....	142
24.	Efecto del retraso de la recuperación de la recesión mundial en escenarios simulados	145
25.	Vulnerabilidad de los PMA frente al cambio climático y sus efectos en las regiones.....	150
26.	Incidencia y cantidad total de personas afectadas por fenómenos meteorológicos extremos en los PMA, entre 1970 y 2010.....	151
27.	Lista de los primeros diez PMA en términos de la incidencia de los fenómenos meteorológicos extremos que han sufrido entre 1980 y 2010.....	153
28.	Intercambio comercial de los PMA con los principales grupos de socios, 1995-1996, y 2007-2008	155
29.	Intercambio comercial total de los PMA con los principales socios comerciales que son países en desarrollo, 2007-2008	156
30.	Intercambio comercial de PMA por región, con los principales grupos de socios, 2007-2008.....	157
31.	Principales características de la cooperación del Sur con los PMA para el desarrollo.....	162
32.	Los efectos en los PMA de las relaciones económicas con los principales socios que son países en desarrollo	164
33.	Programa de acción para una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA.....	169
34.	Nuevas asignaciones de derechos especiales de giro (DEG) a los PMA en 2009	188
35.	Condicionalidades del FMI impuestas a los PMA durante la crisis de 2008-2009	191
36.	Derecho al desarrollo con gases de efecto invernadero: resultados para los PMA y para otros grupos.....	266
37.	Opciones de los países en desarrollo para financiar la adaptación al cambio climático o mitigar sus efectos.....	270

Cuadros de recuadros

1.	Aceleraciones y desaceleraciones del crecimiento en distintos grupos de países	10
2.	Diferencias entre los PMA y sus principales grupos asociados de países en desarrollo, entre 2007 y 2008.....	284

Notas explicativas

La palabra "dólares" denota dólares de los Estados Unidos de América, salvo que se indique otra cosa. En inglés "billion" significa 1.000 millones.

Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Salvo indicación en contrario, los valores de las exportaciones son f.o.b. (franco a bordo) y los de las importaciones c.i.f. (costo, seguro y flete).

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1981-1990, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive. La raya inclinada (/) entre dos años, por ejemplo 1991/92, indica un año agrícola o un ejercicio económico.

En todo este informe el término "país menos adelantado" (PMA) se refiere a uno de los países incluidos en la lista de países menos adelantados establecida por las Naciones Unidas.

En los cuadros

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

Un punto (.) indica que los datos no se aplican.

La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Como a veces se han redondeado las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados no siempre suman el total correspondiente.

Siglas y abreviaturas

(C+T)	ciencia y tecnología
ACOPAM	Acuerdo de Comercio Preferencial de la ASAMCOR
ACP	Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (también Acuerdo sobre los ADPIC)
AFTA	Área de Libre Comercio de la ASEAN
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
AOSIS	Alianza de los Pequeños Estados Insulares
ASAMCOR	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BIsD	Banco Islámico de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	bancos multilaterales de desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CAO	Comunidad del África Oriental
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC
CE	Comisión Europea
CEDEAC	Comunidad Económica de los Estados del África Central
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPA	Comisión Económica para África
CER	comunidades económicas regionales
CO ₂	dióxido de carbono
COMESA	Mercado Común del África Meridional y Oriental
CPD	Comité de Políticas de Desarrollo
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DEG	derechos especiales de giro
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
ETN	empresas transnacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCFM	Mecanismo Mundial de Financiación de la Lucha contra el Cambio Climático
GTZ	Organismo Alemán de Cooperación Técnica
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IBS	Alianza de la India, el Brasil y Sudáfrica
IED	inversión extranjera directa
IFI	institución financiera internacional
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
INB	Ingreso Nacional Bruto
LORCAM	Logicial para el Análisis de las Restricciones del Comercio y el Acceso a los Mercados
MDL	mecanismo para un desarrollo limpio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MIC	Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
MSE	mecanismo de salvaguardia especial
Mt	megatonelada
n.e.o.p.	no especificados en otra parte
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NMF	nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	organización no gubernamental
OPD	otros países en desarrollo
PAE	programa de ajuste estructural
PIB	producto interno bruto
PICTA	Acuerdo comercial entre los países insulares del Pacífico
PMA	países menos adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNA	programas nacionales de adaptación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	paridad del poder adquisitivo
PPME	Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (Iniciativa PPME)
PYME	pequeña y mediana empresa
RCE	reducción certificada de las emisiones
RCI	índice de capacidad y responsabilidad
REDD	reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SAE	Servicio de Ajuste Estructural
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SFC	Servicio de Financiamiento Compensatorio
SFCC	Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SGPC	Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo
SRAE	Servicio reforzado de ajuste estructural
SSE	Servicio para Shocks Exógenos
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones
UAAM	Unión Aduanera del África Meridional
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UMA	Unión del Magreb Árabe
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
WITS	Solución Comercial Integrada Mundial
WRI	Instituto de Recursos Mundiales
ZCCM	Zambia Consolidated Copper Mines

Clasificación de los países que se utiliza en el presente informe

Países menos adelantados

Clasificación estructural/geográfica

Salvo que se indique otra cosa, en el presente informe los países menos adelantados (PMA) se clasifican según una combinación de criterios geográficos y estructurales. Por este motivo, algunos de los PMA insulares que se encuentran en África o Asia se han agrupado junto con las islas del Pacífico, en razón de sus similitudes estructurales. De igual modo, Haití y Madagascar se han agrupado junto con los PMA africanos. Los grupos resultantes son los siguientes:

PMA de África y Haití: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda, Zambia.

PMA de Asia: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Myanmar, Nepal, República Democrática Popular Lao, Yemen.

PMA insulares: Comoras, Islas Salomón, Kiribati, Maldivas, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu.

Clasificación puramente geográfica

En las partes de este informe donde se analizan las relaciones económicas y la integración regional Sur-Sur, los PMA se han clasificado según criterios estrictamente geográficos. Dado que solo se han seleccionado acuerdos comerciales regionales dentro de uno de los continentes (véase *infra*), no sería pertinente una agrupación como la anterior. Las agrupaciones de los PMA por continente son las que siguen:

PMA de África: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda, Zambia.

PMA de Asia: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Maldivas, Myanmar, Nepal, República Democrática Popular Lao, Timor Leste, Yemen.

PMA de las Américas: Haití.

PMA de Oceanía: Islas Salomón, Kiribati, Samoa, Tuvalu, Vanuatu.

Clasificación según la especialización de las exportaciones

A los fines del análisis del período de auge económico en el capítulo 1, la UNCTAD ha clasificado a los PMA en seis categorías según la especialización exportadora: agricultura, manufacturas, minería, petróleo, productos varios y servicios. Cada categoría indica que los productos correspondientes representan al menos el 45% del total de las exportaciones de bienes y servicios durante el período 2003-2005. La composición de los grupos es la siguiente:

Exportadores agrícolas: Afganistán, Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Malawi, Somalia, Tuvalu, Uganda.

Exportadores de manufacturas: Bangladesh, Bhután, Camboya, Haití, Lesotho, Nepal.

Exportadores de minerales: Burundi, Guinea, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Zambia.

Exportadores de petróleo (combustible): Angola, Chad, Guinea Ecuatorial, Sudán, Timor-Leste, Yemen.

Exportadores de productos varios: Madagascar, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Senegal, Togo.

Exportadores de servicios: Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Maldivas, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Vanuatu.

Acuerdos comerciales regionales

En el presente informe se han considerado los siguientes acuerdos comerciales regionales que incluyen entre sus miembros a países menos adelantados: el Acuerdo comercial entre los países insulares del Pacífico (PICTA), el Acuerdo de Comercio Preferencial de la ASAMCOR (ACOPAM), la Unión del Magreb Árabe (UMA), el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEDEAC), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA). Si bien los países pueden ser miembros de más de un acuerdo comercial regional, a los fines del presente informe, los países (tanto los PMA como los demás) únicamente se consideran miembros del acuerdo comercial regional con el que han mantenido las mayores corrientes comerciales durante el período 2005-2008. Con este criterio, se detalla a continuación la lista de acuerdos y sus países miembros (los PMA aparecen en bastardilla):

- ACOPAM:** *Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka.*
- AFTA:** *Brunei Darussalamm, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia, Viet Nam.*
- CARICOM:** *Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago.*
- CEDEAC:** *Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe.*
- CEDEAO:** *Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.*
- COMESA:** *Burundi, Comoras, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Rwanda, Sudán, Uganda.*
- PICTA:** *Estados Federados de Micronesia, Fiji, Islas Cook, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Niue, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.*
- SADC:** *Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe.*
- UMA:** *Argelia, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Mauritania, Túnez.*

Los PMA que no integran ninguno de los acuerdos comerciales regionales considerados en este informe son los siguientes: Somalia, Timor-Leste y Yemen.

Clasificación de los países. Otros grupos de países

Otros países en desarrollo. Son todos los países en desarrollo (según la clasificación de las Naciones Unidas) que no entran dentro de la categoría de PMA.

Principales interlocutores comerciales de los PMA que son países en desarrollo. Arabia Saudita, Brasil, China, Emiratos Árabes Unidos, India, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur, Sudáfrica, Tailandia.

Los principales interlocutores comerciales que son países en desarrollo indicados a continuación participan también en algunos de los acuerdos comerciales regionales seleccionados para el análisis. Singapur y Tailandia (AFTA), Sudáfrica (SADC) y la India (ACOPAM). Se han considerado conjuntamente las corrientes bilaterales comerciales y de inversiones con los PMA miembros de los mismos acuerdos comerciales regionales como corrientes entre los asociados en esos acuerdos, mientras que las corrientes bilaterales comerciales con otros PMA han sido consideradas como corrientes entre los principales interlocutores comerciales que son países en desarrollo.

Países en desarrollo no especificados en otra parte (n.e.o.p.). Todos los países en desarrollo que no son principales interlocutores comerciales ni asociados en acuerdos comerciales regionales (véase *infra*).

Otras economías. Países y economías en transición no especificados en otra parte.

Países de ingreso mediano y países de ingreso alto. La clasificación empleada es la del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>.

Economías avanzadas y economías emergentes y en desarrollo. La clasificación corresponde a la utilizada por el Fondo Monetario Internacional en el apéndice estadístico de *Perspectivas Económicas Mundiales 2010*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/statapp.pdf>.

Clasificación de productos

Las cifras que se indican a continuación corresponden a los códigos utilizados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), revisión 3.

Productos básicos

1. Combustibles: 3
2. Productos no energéticos: 0 +1 +2 +4 +667 +68 +97

Manufacturas

1. Manufacturas intensivas en mano de obra y recursos: 61 +63 +64 +65 +66 667 +82 +83 +84 +85
2. Manufacturas intensivas en mano de obra de poca, media y alta calificación e intensivas en tecnología: 5 +6 -61 -63 -64 -65 -66 -68 +7 +8 -82 -83 -84 -85

PANORAMA GENERAL

INTRODUCCIÓN

En los últimos tres decenios, los países menos adelantados (PMA) han seguido una estrategia de desarrollo encaminada a aprovechar las posibilidades creativas de las fuerzas del mercado mediante la reducción del papel del Estado en el proceso de desarrollo. En los primeros dos decenios, hubo pocos indicios de que esa estrategia estuviera funcionando. Sin embargo, con el cambio de milenio y el surgimiento de nuevos impulsores del crecimiento en Asia y de favorables tendencias evolutivas del comercio, empezó a acelerarse el crecimiento económico. Algunos observadores lo atribuyeron a las reformas de política orientadas al mercado emprendidas por cierto número de PMA, aunque otros tenían dudas acerca de esa modalidad de crecimiento. El aumento de los precios de los productos básicos, en ocasiones impulsado por la inversión especulativa, la condonación de la deuda, el incremento de las corrientes de ayuda, las remesas y la inversión extranjera directa (IED), parecían vulnerables a un cambio desfavorable de la coyuntura económica mundial. Además, preocupaba el hecho de que el crecimiento no se plasmase en una mejora considerable del bienestar humano. Cuando los precios de los productos básicos cayeron repentinamente a finales de 2008, lo que anunciaba una caída del ciclo económico mundial, muchos PMA experimentaron una brusca desaceleración de la actividad económica, con graves consecuencias sociales. De ello se infería claramente que los mercados no eran únicamente creativos, sino que también podían ser destructivos.

Tal como se ha señalado en los anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, estos países han tenido un papel marginal en la economía mundial a causa de su debilidad estructural y su forma de integración en la economía global. A menos que esos dos aspectos se aborden directamente, los PMA seguirán en una posición marginal y persistirá su vulnerabilidad a las crisis y presiones externas. Lamentablemente las medidas especiales internacionales en vigor en apoyo de los PMA no sirven para abordar con eficacia la debilidad estructural de esos países o el modo en que interactúan con el sistema económico mundial. Así pues, apenas sorprende el hecho de que, durante los tres últimos decenios, únicamente dos países hayan podido abandonar la condición de PMA y, de hecho, se ha duplicado el número de países incluidos dentro de la categoría de PMA.

El mensaje básico del presente informe es que, para lograr la aceleración del desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA, es menester no solo mejorar los mecanismos de apoyo internacional específicamente destinados a los PMA, sino también establecer una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. Esa nueva arquitectura se define como un nuevo conjunto de instituciones, reglas y normas oficiales y no oficiales, incluidos incentivos, principios y procesos, que configurarían las relaciones económicas internacionales de una manera tendiente a lograr un desarrollo sostenido e incluyente en los PMA. Eso abarca reformas de los regímenes económicos mundiales que afectan directamente el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA, así como la configuración de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA que serviría para hacer frente a sus limitaciones estructurales y vulnerabilidades. Además, dada la creciente importancia de las corrientes Sur-Sur de comercio, de IED, de financiación oficial y de conocimientos, se considera que la cooperación Sur-Sur para el desarrollo dentro de regiones y entre los PMA y los grandes países en desarrollo que experimentan un rápido crecimiento debería desempeñar un importante papel en la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone en favor de los PMA. Dicha cooperación también debería incluir algunos mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA.

En el informe se proponen cinco importantes pilares para la nueva arquitectura internacional del desarrollo: la financiación, el comercio, los productos básicos, la tecnología, y la adaptación al cambio climático y de sus efectos. Actualmente el grueso del apoyo a los PMA corresponde principalmente a la esfera del comercio. En el informe se sostiene que se necesitan formas adicionales y nuevas de asistencia financiera en apoyo de la movilización de recursos internos y el surgimiento de un vínculo entre el beneficio y la inversión en los PMA, que abarque el sector privado nacional. La tecnología y los productos básicos, que actualmente son cuestiones que se soslayan, deberían figurar entre los pilares básicos de la nueva arquitectura en favor de los PMA. La adaptación al cambio climático y de sus efectos también deberían pasar a ser una nueva prioridad. Los asociados para el desarrollo deben mejorar la coherencia entre los diferentes ámbitos de la arquitectura internacional, principalmente entre el

comercio y las finanzas, y también deben cumplir sus compromisos para que los intereses de los propios PMA sean tenidos en cuenta en esas esferas.

En el presente informe se utiliza la expresión "mecanismo de apoyo internacional" en lugar de "medida de apoyo internacional" para transmitir la idea de que la prestación de apoyo internacional a los PMA no consiste meramente en formular nuevas medidas de política, sino también en garantizar los medios financieros e institucionales para poner en práctica esas medidas. El informe muestra que las medidas de apoyo internacional existentes han producido en buena medida efectos simbólicos, y no prácticos, para el desarrollo. Tales medidas no abordan las debilidades estructurales de los PMA. Ello obedece en parte al modo en que se formulan, ya que frecuentemente contienen exclusiones que reducen los beneficios comerciales de las medidas, y en parte a los inadecuados o inapropiados mecanismos institucionales y a la financiación para ponerlas en práctica. Además, hay diferentes interpretaciones de lo que significan. En el informe se propugna una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional concretamente en favor de los PMA, que deberían ir acompañados de recursos, incluidos recursos financieros, instituciones, marcos normativos y entidades de organización, para posibilitar su puesta en práctica. Esa nueva generación de mecanismos de apoyo internacional también debería dejar de concentrarse en el comercio y, en particular, en el acceso a los mercados, para dedicarse a promover el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA. Únicamente en ese caso los mecanismos de apoyo internacional podrán ser operativos y servir para hacer frente a las debilidades estructurales y las vulnerabilidades de las economías de los PMA en la actualidad, que incluyen factores como la escasez de recursos humanos, las deficientes infraestructuras físicas, la escasa capacidad tecnológica, la excesiva dependencia de las fuentes externas de crecimiento, el escaso peso de las manufacturas en el PIB y el elevado nivel de endeudamiento.

No obstante, pese a ser esencial una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional especialmente destinados a los PMA, ello no resulta suficiente. La razón estriba en que esos mecanismos especiales han de actuar dentro de un marco general de reglas, normas, principios, prácticas y entendimientos que orienten las relaciones económicas y comerciales internacionales de todos los países en desarrollo, incluidos los PMA y determinadas subcategorías de países en desarrollo (como los "países de renta baja", los "países pobres muy endeudados" y los "Estados frágiles"), que se superponen parcialmente con la categoría de PMA. Ese marco general incluye, por ejemplo, un régimen muy débil de gobernanza mundial para las corrientes financieras privadas, una arquitectura de la asistencia y un régimen de alivio de la deuda estrictamente definidos, prácticas actualmente aceptadas respecto de la concesión de subvenciones a la agricultura en los países ricos y un régimen de derechos de propiedad intelectual cada vez más restrictivo para los países en desarrollo. Al mismo tiempo, no existen un régimen internacional eficaz para los productos básicos ni un régimen para fomentar la transferencia de tecnología. Todas esas circunstancias se suman a un entorno mundial que no propicia un desarrollo sostenible ni incluyente. Habida cuenta de las deficiencias que afectan a la formulación y aplicación de las medidas especiales de apoyo internacional existentes en favor de los PMA, esos regímenes generales producen actualmente consecuencias más importantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA que las medidas especiales. Por ello, es menester emprender reformas sistémicas más amplias, ya que las medidas de apoyo internacional únicamente serán eficaces si se encuadran dentro de un marco normativo más general, representado por la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA.

Los objetivos de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se proponen en favor de los PMA son: a) poner fin a la marginación de los PMA en la economía mundial y ayudarlos en sus esfuerzos de convergencia; b) respaldar una modalidad de crecimiento económico acelerado y sostenido que mejoraría el bienestar general de toda la población de los PMA; y c) ayudar a los PMA a dejar de tener la condición de PMA. En el informe se sostiene que tales objetivos pueden alcanzarse si existe un cambio de paradigma en apoyo de vías de desarrollo nuevas y más incluyentes en los PMA. Para ello, el Estado debe desempeñar un papel más desarrollista mediante el establecimiento de condiciones favorables a la acumulación de capital, el progreso tecnológico y la transformación estructural y la creación de oportunidades de empleo productivo, fundamentales para lograr una considerable reducción de la pobreza en los PMA.

En el último decenio y, en particular, a partir de la crisis financiera y económica mundial, se percibe un cambio en las reflexiones que se hacen sobre el desarrollo, en el sentido de que se ha intensificado la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo posterior al consenso de Washington. La formulación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo se basa en el nuevo paradigma de desarrollo que está surgiendo, elaborado por la

UNCTAD, que da prioridad al desarrollo de las capacidades productivas. Propugna un modelo de desarrollo económico híbrido, sustentado en un conjunto equilibrado de ámbitos e intereses privados y públicos. A raíz de la crisis financiera mundial, que puso claramente de manifiesto los peligros de la dependencia del sistema de mercado, se ha hecho necesario abandonar el fundamentalismo de mercado. Los elementos principales del nuevo paradigma de desarrollo son los siguientes: ampliar su alcance para lograr una mayor apropiación en la política de desarrollo; empoderar a los gobiernos para que puedan asumir la dirección de las estrategias encaminadas a consolidar su capacidad productiva nacional y movilizar sus recursos internos; y hacer más hincapié en la reducción sostenida de la pobreza, la equidad distributiva y la capacidad productiva mediante la consolidación de Estados desarrollistas. Las reformas económicas mundiales que se recomienden y los nuevos mecanismos de apoyo internacional deberían dimanar de ese nuevo paradigma y reforzarlo.

El nuevo paradigma ya no da prioridad al sector privado y las fuerzas del mercado a expensas del sector público y del papel del Estado ni al comercio sobre la producción. Además, aspira a hacer frente a las causas fundamentales de la pobreza en lugar de limitarse a establecer un tratamiento contra los síntomas de la pobreza y el subdesarrollo. No obstante, la reducción de la pobreza no se considera un objetivo por sí misma, sino que se pone en relación con otros elementos de la estrategia de desarrollo, particularmente la implicación nacional, el cambio estructural, la acumulación de capital y el Estado desarrollista. En este contexto, los esfuerzos que se realizan para hacer avanzar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mediante transformaciones de política en el plano nacional también requieren medidas de apoyo internacional.

Una importante conclusión que cabe extraer de la crisis financiera y económica mundial y de la ulterior respuesta de política es el hecho de que las reformas económicas mundiales son necesarias para alcanzar una prosperidad mundial más estable y sostenida. La desigualdad de ingresos a nivel mundial está estrechamente relacionada con los desequilibrios mundiales que han repercutido directamente en la crisis. Esos desequilibrios han de abordarse en las reformas sistémicas destinadas a reducir la inestabilidad económica general y conseguir que la financiación se centre más en la economía real que en el apalancamiento especulativo de los activos financieros. La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería formar parte de este conjunto más amplio de reformas sistémicas que es necesario emprender a raíz de la crisis financiera y de la recesión mundial, ya que resultaría beneficioso para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Así pues, la nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA debería estar localizada y contextualizada como parte de un programa más amplio que incluyera reformar la gobernanza mundial y mejorar la eficacia de la arquitectura internacional del desarrollo en favor de todos los países en desarrollo. La conjunción de los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA y un nuevo marco normativo y de cooperación internacional que pueda generar un régimen más estable, equitativo e incluyente de gobernanza global para todos los países es una de las tareas más urgentes que enfrenta actualmente la comunidad internacional. Si se procede así se contribuirá no solo a que el apoyo especial internacional en favor de los PMA sea más eficaz, sino también a que las cuestiones que afectan a los PMA se incorporen en un programa más amplio de desarrollo.

LA EXPERIENCIA DE AUGE Y CRISIS DE LOS PMA EN EL ÚLTIMO DECENIO

La fragilidad del auge económico del período 2000-2007

Durante el período 2002-2007, el producto interno bruto (PIB) real del conjunto de los PMA aumentó más de un 7% anual. Esa fue la aceleración del crecimiento más firme y duradera registrada desde 1970 por ese grupo de países, cuyo comportamiento macroeconómico global fue mucho mejor que en el decenio de 1990. No obstante, no todos los PMA experimentaron un auge: poco más de la cuarta parte de los PMA (14 países) registraron una disminución del PIB *per capita* o un crecimiento con atonía. Además, habida cuenta de la elevada tasa de crecimiento de la población de los PMA, la tasa de crecimiento del PIB *per capita*, que es lo que importa más para el bienestar humano, permaneció ligeramente por debajo de la de otros países en desarrollo. Con todo, durante

este período de auge, la tasa de crecimiento prevista en el Programa de Acción de Bruselas en favor de los Países Menos Adelantados para el decenio 2001-2010 fue alcanzada por los PMA en su conjunto y también por 16 PMA.

El auge económico fue impulsado por niveles sin precedentes de exportaciones, flujos de IED y remesas de los migrantes, aunque su distribución fue desigual entre los PMA. El aumento de los precios de los productos básicos, particularmente del petróleo y los minerales, fue particularmente importante como impulsor del crecimiento del PIB. Sin embargo, el auge económico de los PMA fue sistemáticamente insostenible, ya que se basaba en un modelo de expansión mundial que estaba dando lugar a crecientes desequilibrios en todo el mundo, aumentando las desigualdades de ingresos y elevando los niveles de deuda privada sin el consiguiente desarrollo de activos reales. El modelo de crecimiento económico de los PMA exponía cada vez más a estos a las crisis económicas y no se vinculaba a una considerable reducción de la pobreza ni a un firme avance hacia la consecución de los ODM. Las nuevas estimaciones sobre la pobreza especialmente preparadas para este informe han permitido constatar que más del 50% de la población de los PMA seguía viviendo en una situación de extrema pobreza al final del período de auge. Además, esas estimaciones indican asimismo que el número de personas que vivían en esa situación de extrema pobreza en los PMA aumentó realmente en 3 millones de personas cada año durante el período 2002-2007, caracterizado por elevadas tasas de crecimiento del PIB.

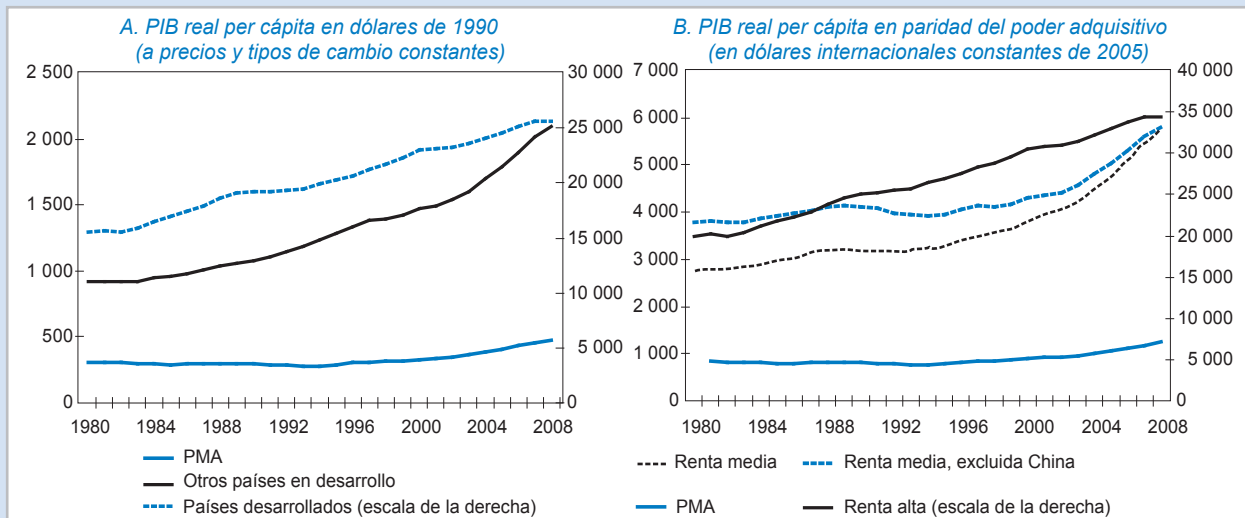
Las políticas nacionales propugnadas en el decenio de 2000 no han permitido a los PMA sacar el máximo provecho de las oportunidades de la época de auge. En particular, no pudieron promover una modalidad de crecimiento convergente basada en el desarrollo de las capacidades productivas, lo que habría incrementado la capacidad de respuesta de sus economías y las habría incorporado a un proceso de crecimiento más incluyente. Desde una perspectiva a largo plazo, los PMA han experimentado históricamente una gran inestabilidad de crecimiento. Después de un prolongado declive en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, los PMA comenzaron el nuevo milenio aproximadamente con el mismo nivel de renta *per capita* que en el decenio de 1970. Desde entonces, aunque su PIB *per capita* ha aumentado considerablemente en términos reales, ha ido ampliándose la brecha con otros países en desarrollo (gráficos A y B).

El modelo de crecimiento inducido por las exportaciones, que implícita o explícitamente respaldó las estrategias de desarrollo de los PMA durante ese período, no dio lugar a un gran aumento de la inversión ni de la formación de capital en muchos de ellos. Además, esos países pasaron a ser más vulnerables a una desaceleración mundial a medida que se incrementaba su dependencia de los productos básicos, la concentración de sus exportaciones y sus importaciones de alimentos. Ese modelo de crecimiento inducido por las exportaciones también iba acompañado de un aumento de los desequilibrios sectoriales, ya que la productividad agropecuaria quedaba muy por detrás de la expansión de las exportaciones y el PIB. Esa creciente desproporción ha dado lugar a un aumento del costo total de las importaciones de alimentos y ha tenido importantes consecuencias negativas que afectan la solidez y el carácter incluyente de su modelo de desarrollo.

El problema del escaso desarrollo de las capacidades productivas de los PMA durante el auge económico y su creciente vulnerabilidad a una desaceleración del crecimiento a nivel mundial pueden ilustrarse con algunos hechos.

- El período de crecimiento económico sin precedentes solo palió en parte el déficit crónico de inversiones en los PMA. Las inversiones en el conjunto de los PMA aumentaron del 20% del PIB en 2000 al 23% en 2008. La formación bruta de capital fijo disminuyó realmente en 19 PMA durante el período de auge de 2002-2007.
- El ahorro interno en los PMA, excluidos los países exportadores de petróleo, se ha mantenido constante en un nivel muy bajo: el 10% del PIB.
- Si se ajusta el ahorro registrado para tener en cuenta el agotamiento de las existencias de combustibles fósiles, minerales y otras formas de capital medioambiental, se observará que ha disminuido durante el período de auge económico, razón por la que el ahorro neto ajustado se situó casi en cero en 2008.
- El sector manufacturero representó el 10% del PIB en el período 2006-2008, es decir, se registraron los mismos valores que a comienzos de la época de auge. Entre 2000 y 2008, 27 PMA experimentaron una desindustrialización (puesta de manifiesto en la disminución de la parte correspondiente al valor de las manufacturas en su PIB).

PIB per cápita en los PMA y otros grupos de países, 1980-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, tomando como base UNCTAD, *GlobStat* (grupo A) y Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial*, base de datos en línea (grupo B).

- Las importaciones de maquinaria y equipo, que constituyen una de las principales fuentes de desarrollo tecnológico y formación de capital, se incrementaron únicamente de manera marginal en los PMA durante los años de auge, salvo en los países exportadores de petróleo.
- El valor añadido agrícola por trabajador ha aumentado un tercio en comparación con el porcentaje de PIB por trabajador en los PMA durante los últimos veinte años y esa diferencia aumentó durante la época de auge.
- Los rendimientos de los cereales en los PMA han aumentado únicamente de manera marginal en los últimos veinte años, incluidos los de la época de auge, y a un ritmo mucho más lento que la media mundial.
- La parte correspondiente a los combustibles y minerales aumentó del 43% al 67% de las exportaciones de mercancías totales de los PMA entre 2000 y 2007. La dependencia de unos cuantos bienes de exportación, particularmente productos primarios, se incrementó durante el período de auge en muchos PMA y también aumentó la concentración de las exportaciones.
- La dependencia de los PMA respecto de las importaciones de alimentos aumentó considerablemente durante los años de auge, ya que pasó de 7.600 millones de dólares en 2000 a 24.800 millones de dólares en 2008.

En resumen, el crecimiento económico registrado por los PMA durante el período de auge no se vio complementado por el desarrollo de capacidades productivas. Por el contrario, los PMA pasaron a ser incluso más vulnerables frente a las crisis externas, dado que aumentaron su concentración de las exportaciones y su dependencia de los productos básicos y los recursos externos. En el *Informe sobre los países menos adelantados de 2008* publicado por la UNCTAD se advertía de que el proceso de crecimiento en esos países era muy frágil y era improbable que fuera sostenible. Esta valoración se ha visto corroborada por acontecimientos recientes.

El modelo de la crisis en 2008 y 2009

Cuando la economía mundial entró en la recesión más profunda registrada desde la gran depresión del decenio de 1930, el conjunto de los PMA también experimentó una brusca desaceleración económica. El efecto inmediato de la crisis se transmitió mediante los mercados financieros, aunque se vio mitigado relativamente en la mayoría de los PMA (no en todos). Los efectos de contagio de la crisis mundial en los PMA se transmitieron principalmente por factores relacionados con el comercio: la caída brusca y sincronizada de los precios de productos básicos, acompañada del declive de la demanda mundial, dio lugar a un rápido descenso de los ingresos de exportación,

particularmente en el caso de los exportadores de petróleo y minerales. El sector de los servicios (sobre todo el turismo y el transporte marítimo) también resultó muy afectado por la crisis, lo cual produjo graves consecuencias para los PMA insulares. Las exportaciones de los PMA, si bien repuntaron en general a mediados de 2009, respaldadas por una recuperación de los precios de los productos básicos, siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Además, las entradas de IED en los PMA cayeron abruptamente a raíz de la crisis mundial. Resultaron especialmente afectados Angola, la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, Guinea y Madagascar, que anteriormente habían captado un elevado volumen de flujos de IED centradas en los recursos naturales.

A pesar de la desaceleración, el conjunto de los PMA registró realmente una tasa de crecimiento media del PIB mayor que la del conjunto de otros países en desarrollo o países desarrollados en 2009. Sin embargo, en el presente informe se sostiene que la aparente capacidad de recuperación económica de los PMA durante la crisis obedeció principalmente a una serie de factores externos. En particular, en 2009 se registró un incremento considerable de la asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, lo que en parte sirvió para contrarrestar la disminución de las corrientes de capital privado. Además, los precios internacionales de los productos básicos se recuperaron durante el año, debido principalmente a la creciente demanda de las grandes economías emergentes. Los PMA exportadores de manufacturas de bajo costo se han beneficiado de la creciente demanda de tales productos durante la recesión. Por último, el envío de remesas de los trabajadores con destino a los PMA que eran especialmente dependientes de ellas prosiguió ininterrumpidamente.

En el presente informe se indica que las perspectivas a mediano plazo de los PMA entrañan importantes riesgos. En general, el reciente incremento de los préstamos oficiales por parte de los bancos multilaterales de desarrollo ha tendido a basarse en el adelanto de los fondos cuyo desembolso estaba programado para un período más largo. Además, dado que los donantes se han esforzado por formular respuestas adecuadas anticíclicas frente a la crisis, el aumento de la asistencia para el desarrollo ha puesto al límite sus recursos financieros. Las actuales proyecciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de los planes de gasto de los donantes indican únicamente un incremento marginal de la asistencia programable para los PMA en 2010 y 2011. Así pues, en la publicación conjunta del Banco Mundial y el FMI titulada *Global Monitoring Report 2010* se señala que "al no haber un aumento de los recursos, esas medidas esenciales para conseguir los recursos que tan urgentemente se necesitan en el momento álgido de la crisis entrañarán una disminución considerable de la financiación en condiciones favorables durante los dos próximos años". Además, hay 20 PMA que se encuentran en una situación de agobio de la deuda o de elevado riesgo de agobio de la deuda, al tiempo que es probable que empeoren las vulnerabilidades de la deuda a raíz de la crisis mundial. Con este telón de fondo, no resulta sorprendente saber que los pronósticos económicos existentes indican que, si bien la desaceleración de los PMA en 2009 fue menos acusada que en otros países en desarrollo, la recuperación en 2010 será más lenta. De hecho, se prevé que su recuperación económica sea la más débil de todos los grupos de países. Dependerá particularmente de que se mantenga la recuperación mundial y de que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se siga proporcionando de manera que se impulse la inversión y se mantenga el consumo *per capita*.

Tendencias de la pobreza y progresos hacia la consecución de los ODM

El crecimiento económico de los PMA ha sido muy frágil; además, no ha sido incluyente. Ello obedece básicamente a que los PMA no han podido generar suficientes empleos productivos y medios de subsistencia para el creciente número de personas que se incorporan a la población activa cada año, incluso durante los años de auge. Los problemas de empleo están estrechamente relacionados con el modelo de cambio estructural. En general, los PMA cuentan con tasas de crecimiento de la población muy elevadas y, por consiguiente, el número de jóvenes que se incorpora al mercado laboral es cada año mayor. La agricultura suele dar empleo a un elevado porcentaje de la población activa de los PMA, pero la productividad agrícola sigue siendo muy baja y las explotaciones agropecuarias son pequeñas, lo que determina para la mayoría de los campesinos niveles de vida equiparables o cercanos al umbral de subsistencia. La capacidad del sector de absorber mano de obra está disminuyendo como consecuencia de la reducción del tamaño de las explotaciones agrícolas y de la falta de inversiones, a lo que se suma el hecho de que muchas personas se ven obligadas a cultivar terrenos ecológicamente más frágiles.

De resultas de ello, cada vez hay más personas que buscan trabajo fuera del sector agropecuario, si bien en la mayoría de los PMA los sectores de las manufacturas y de los servicios no han sido capaces de generar suficientes oportunidades de empleo productivo para la población joven. Las industrias no manufactureras cuya contribución al PIB ha aumentado más tienden a ser intensivas en capital en lugar de intensivas en mano de obra. Por ello, la mayoría de los jóvenes busca trabajo en actividades del sector informal, la mayoría de las cuales se caracteriza por una escasa acumulación de capital y por una reducida productividad, razón por la que ofrecen escaso margen para el crecimiento económico.

En este informe se presenta un nuevo conjunto de estimaciones de la pobreza para 33 PMA a fin de analizar las tendencias de ese fenómeno. Lo que más destaca en el análisis es el carácter generalizado y persistente de la pobreza masiva en los PMA. En 2007 el 53% de la población de los PMA vivía en una situación de extrema pobreza (es decir, con menos de 1,25 dólares al día) y el 78% lo hacía con menos de 2 dólares. Si eso se extrapola a todos los PMA se observa que había más de 421 millones de personas que vivían en una situación de extrema pobreza en esos países durante ese año. Además, la incidencia de la extrema pobreza —el porcentaje de la población total que vivía por debajo de la línea de la pobreza de 1,25 dólares al día— era considerablemente superior en los PMA de África (el 59%) que en los PMA de Asia (el 41%). No obstante, en el caso de la línea de la pobreza cifrada en 2 dólares al día, la diferencia era menos acusada: el 80% en los PMA de África y el 72% en los PMA de Asia.

En general, las tendencias de la pobreza en los PMA se agrupan en tres períodos principales entre 1980 y 2007. Desde el decenio de 1980 a mediados del decenio de 1990, la incidencia de la pobreza aumentó en los PMA de África y Asia. Entre 1994 y 2000, el número de pobres comenzó a disminuir y la reducción se aceleró a partir de 2000. Sin embargo, dado que la población aumenta rápidamente, el número de personas que viven en una situación de extrema pobreza en los PMA ha seguido creciendo en los últimos treinta años, incluso durante los años de auge, y en 2007 duplicaba la cifra de 1980. De hecho, el número de personas extremadamente pobres que viven en los PMA efectivamente siguió aumentando durante el período de auge económico. No obstante, hay una importante diferencia entre los PMA de África, en los que el número de personas que vivían en una situación de extrema pobreza siguió aumentando, y los PMA de Asia, donde la tendencia se estabilizó a partir de 2000.

Los progresos registrados con miras a la consecución de los ODM también han sido lentos. En el caso del primer ODM, ello se pone de manifiesto en las estimaciones del Banco Mundial y las estimaciones de la UNCTAD que se recogen en estas páginas. Según el Banco Mundial, la incidencia de la extrema pobreza en los PMA disminuyó del 63% en 1990 al 53% en 2005, y las dos terceras partes de esa disminución tuvieron lugar a partir de 2000. Las nuevas estimaciones sobre la pobreza indican que la incidencia de la pobreza en 1990 fue ligeramente inferior (el 58%), si bien los progresos realizados desde 2000 han sido más lentos, ya que se produjo una disminución del 59% al 53% a lo largo de un período de siete años. De estos datos se infiere que el déficit de la reducción de la pobreza en los PMA en relación con la meta de los ODM obedece no solo a la creciente incidencia de la pobreza a principios del decenio de 1990 y al lento ritmo de reducción de la pobreza a finales de ese mismo decenio, sino también al lento ritmo de reducción de la pobreza a lo largo del pasado decenio.

En relación con los otros seis indicadores del desarrollo humano respecto a los cuales pueden seguirse los progresos realizados con miras a alcanzar metas de los ODM dentro de determinados plazos, quedan claras las tendencias siguientes:

- En relación con la meta de lograr la enseñanza primaria universal, los PMA y los países en desarrollo solo se encuentran en una situación de ligero retraso debido a la considerable aceleración de las matriculaciones a partir de 2000. No obstante, únicamente el 59% de los niños en los PMA que comienzan el primer grado llegan al último grado de la enseñanza primaria, lo que contrasta con el 87% en el caso del conjunto de los países en desarrollo;
- En relación con el acceso al agua potable, los países en desarrollo se encuentran próximos a alcanzar este objetivo, si bien el conjunto de los PMA se encuentra en una situación de retraso. Desde 2000 no se ha producido ningún cambio importante en la tendencia al incremento del acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua en los PMA;

- Los países en desarrollo y los PMA se encuentran retrasados en su avance hacia la consecución de la meta de reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años y la mortalidad infantil, aunque los PMA avanzan realmente con más rapidez que los países en desarrollo. No obstante, dado que los PMA partieron de tasas de mortalidad muy elevadas, en general distan mucho de llegar a esa meta en 2015. No hay ningún indicio de que se haya acelerado el proceso desde 2000;
- En relación con el acceso a mejores servicios de saneamiento, los países en desarrollo y los PMA se encuentran en una situación de retraso, si bien los PMA avanzan a un ritmo más lento, sin que se haya producido una aceleración importante desde 2000;
- En relación con la tasa de mortalidad materna, tanto los PMA como los países en desarrollo han realizado muy lentos avances.

La aceleración del crecimiento en los PMA durante el período de auge económico se ha traducido en progresos con miras al logro de los ODM y a la reducción de la pobreza a partir de 2000. No obstante, en general los indicadores del desarrollo humano siguen siendo significativamente bajos: en el caso de la mayoría de los indicadores, los PMA se encuentran donde se encontraban otros países en desarrollo hace 20 años. Si se muestra un panorama más desglosado de los PMA, se observa que únicamente unos pocos países están en condiciones de alcanzar los ODM en un amplio frente. Se han registrado progresos considerables en las tasas de matriculación neta y la paridad de género en la enseñanza primaria, lo que pone de manifiesto el firme compromiso de los gobiernos y los donantes. La reducción de la pobreza también ha avanzado hasta cierto punto. No obstante, esos logros son bastante modestos en relación con las metas de políticas. Es de destacar que la aceleración del crecimiento en los PMA a comienzos y mediados del decenio de 2000 parece haber influido escasamente en la creación de empleo y la reducción de la inseguridad alimentaria. Por último, en los ámbitos cruciales de la calidad y la extensión de los servicios de salud (ODM cuarto y quinto), los progresos han sido lentos, al igual que en el caso de las grandes inversiones en infraestructura, incluida la mejora de saneamiento.

Esos datos no abarcan los efectos sociales de la crisis, ya que hasta el momento solo se han realizado algunos estudios de países sobre esa cuestión. A la vista de los escasos datos de que se dispone, la crisis parece haber tenido importantes efectos sociales negativos en algunos PMA. Por ejemplo, se estima que hay otros 2 millones de personas que viven en una situación de extrema pobreza en Bangladesh como consecuencia de la crisis, pese a que ese país no se vio excesivamente afectado por lo que respecta a sus resultados macroeconómicos. En caso de que la crisis económica mundial tenga efectos más duraderos en los PMA y se hagan realidad las sombrías perspectivas a mediano plazo, incluso los logros más modestos en materia de reducción de la pobreza entre 2000 y 2007 se verán en peligro y aumentará ciertamente el número de personas que viven en una situación de extrema pobreza en los PMA. De hecho, si en los próximos cinco años las tasas de reducción de la pobreza se sitúan en los niveles del decenio de 1990, en 2015 podrían encontrarse en una situación de extrema pobreza en los PMA 77 millones más de personas que si se mantuvieran las tasas de reducción del período 2000-2007.

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN EL PRÓXIMO DECENIO

Hipótesis de políticas para 2011-2020

El objetivo primordial de las políticas de los PMA sigue siendo fundamentalmente alcanzar tasas de crecimiento mayores y sostenibles que les permitan llegar, en los próximos decenios, a una convergencia por lo menos con los países de renta media y reducir la pobreza de manera considerable. Con ese fin, en el presente informe se muestran hipótesis para los PMA en el decenio de 2011-2020, utilizando el modelo de políticas globales preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y adaptado por la UNCTAD con objetivo de proporcionar información más detallada sobre los PMA.

En las simulaciones del modelo, se establece un objetivo ambicioso para lograr un crecimiento acelerado de los ingresos en cada uno de los cuatro grupos de PMA (exportadores de energía de África, Bangladesh, otros PMA de Asia y el Pacífico y otros PMA de África, más Haití), lo que permite hacer hipótesis y simulaciones de

políticas específicas para los PMA. El objetivo declarado de política es lograr un 2% de aumento de la renta *per capita* durante el período 2011-2015 en comparación con el último decenio (2000-2010) y otro 2% durante el período 2016-2020. Con ello, la tasa de crecimiento a largo plazo de la renta *per capita* se cifraría en un 9% anual para los exportadores de energía de África, un 8,5% para Bangladesh, un 10% para otros PMA de Asia y un 7% para otros PMA de África. Esos objetivos para los PMA contrastan con una tasa promedia prevista de aumento de la renta *per capita* del 4% en el mundo en general y de entre el 2% y el 3% en los países de renta alta.

La consecución de esas metas está en consonancia con el espíritu de la Declaración de Monterrey, formulada por los Jefes de Estado en un retiro durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey del 18 al 23 de marzo de 2002, en la que señalaron lo siguiente: "Nos comprometemos a prestar asistencia a los países más pobres del mundo para que dupliquen las dimensiones de sus economías dentro de un decenio a fin de alcanzar los ODM". Aunque eso representaría un avance decisivo en comparación con el período 1971-2000, la renta *per capita* en 2020 seguiría estando por debajo de los 3.000 dólares en la mayoría de los PMA y por debajo de los 1.500 dólares en los PMA no exportadores de energía de África.

Se calcularon cuatro simulaciones para cuatro diferentes tipos de políticas por las que podían optar los PMA como medio para mejorar su nivel de vida y acelerar su crecimiento económico. Esas cuatro hipótesis son las siguientes:

Hipótesis 1: Crecimiento acelerado del gasto público en bienes y servicios

Hipótesis 2: Inversiones aceleradas en infraestructuras tanto públicas como privadas

Hipótesis 3: Expansión y diversificación de las exportaciones

Hipótesis 4: Nexo dinámico entre las exportaciones y las inversiones

La proyección de referencia ofrece una visión bastante optimista de la evolución mundial en el próximo decenio, que entraña una recuperación rápida y sostenida. Ello debería permitir mejoras considerables en los PMA. Según las proyecciones de referencia para los PMA, que parten de la hipótesis de ese contexto mundial favorable y de políticas de desarrollo similares a las de otras épocas, se proyecta para los exportadores de energía de África y Bangladesh un crecimiento tanto o más rápido que el de otras partes del mundo, lo que permitiría un aumento de su renta *per capita* a una tasa anual de alrededor del 5%, que es considerablemente más elevada que la tasa de crecimiento prevista para los países de renta alta. A pesar de eso y de algunas mejoras generales en los resultados macroeconómicos, la renta *per capita* nacional media en 2020, cifrada en torno a 3.400 dólares (en paridad del poder adquisitivo de 2000) para los exportadores de energía de África y en 2.300 dólares para Bangladesh, constituirá una pequeña fracción de la de la media del mundo en general (12.800 dólares) y menos de la décima parte de la de la media de los países de renta alta (35.700 dólares).

Las proyecciones de referencia son menos optimistas para otros grupos de PMA. Se proyecta que las exportaciones de productos primarios y servicios aumenten más lentamente en los PMA que en otras partes del mundo, lo que significa que su renta media estará más rezagada. Se prevé que otros PMA de África tendrán resultados especialmente malos debido a la debilidad de las exportaciones, las elevadas tasas de crecimiento de la población y el costo creciente de las importaciones de petróleo. En esos países, la renta promedio *per capita* aumentaría muy poco, si es que aumenta, y se situaría en torno a 850 dólares, en tanto que la deuda pública representaría alrededor del 70% del PIB. Se espera que la posición exterior neta se sitúe en valores cada vez más negativos y se cifre casi en el 90% del PIB para los otros PMA de Asia y en no menos del 150% del PIB para los otros PMA de África.

Como era de esperar, la hipótesis 4 representa el enfoque más efectivo para un crecimiento acelerado de la producción y de la renta mediante una combinación de la expansión de la demanda (gasto público, inversiones en infraestructuras y promoción de las exportaciones), lo que debería ofrecer una amplia gama de oportunidades de desarrollo para las instituciones públicas y privadas de diferentes regiones de cada país. El impacto previsto es en cierta medida más débil para los PMA exportadores de energía de África y Bangladesh, que cuentan con mejores perspectivas de desarrollo de referencia, y más fuerte para otros PMA de Asia y África, cuyas perspectivas de referencia no son tan buenas. Las políticas de expansión de la demanda y de inversiones en

infraestructuras deberían impulsar la tasa media anual de crecimiento de la renta hacia valores situados entre el 0,4% y el 0,8% para Bangladesh y en más del 2% para los demás grupos de PMA, en comparación con la promoción de las exportaciones únicamente. Según la hipótesis contraria, las políticas de promoción de las exportaciones deberían impulsar la tasa media anual de crecimiento del PIB hacia valores situados entre el 0,3% y el 0,6% en Bangladesh y entre el 0,5% y el 1,5% en los demás grupos de PMA, lo que contrasta con las políticas centradas únicamente en la expansión de la demanda y las inversiones en infraestructuras. Aunque tales políticas entrañan importantes costos nacionales y externos, los beneficios acumulativos para la producción, el comercio y los ingresos del Estado obtenidos mediante la sistemática aplicación de políticas nacionales a mediano plazo significan que las políticas llegarán finalmente a financiarse por sí mismas a medida que la deuda pública y la deuda externa disminuyan en relación con el PIB.

Las conclusiones indican que es viable acelerar el crecimiento en los PMA con arreglo a hipótesis de políticas alternativas que entrañan un papel mucho más importante para la inversión y el gasto público a nivel interno, impulsadas por políticas internacionales. En las cuatro hipótesis, las limitaciones financieras son importantes. Desde una perspectiva macroeconómica, las funciones primordiales de las políticas internacionales en apoyo de los PMA serían la asistencia financiera encaminada a incrementar la inversión y el desarrollo de industrias de exportación y la promoción de las exportaciones, así como los subsidios para enjugar los déficits presupuestarios del Estado. Habida cuenta de tales hipótesis, queda claro que, para que mejore considerablemente la renta *per capita* en los PMA en el próximo decenio, será menester disponer de una cuantiosa asistencia externa al respecto. Así pues, una clara prioridad será conseguir que esa asistencia externa sea eficaz. Por otra parte, las medidas de austeridad de los países desarrollados en respuesta a sus propios desequilibrios acumulados producirían casi con seguridad un efecto negativo en la mayoría de los PMA.

Nuevos factores internacionales

Las hipótesis de políticas se basan en tendencias históricas, aunque el desempeño en el próximo decenio también se verá afectado por la evolución de la economía internacional. En el informe se examinan dos nuevos factores internacionales que es probable que influyan considerablemente en las posibilidades de desarrollo y de reducción de la pobreza en los PMA en el próximo decenio: i) el cambio climático y ii) las relaciones económicas Sur-Sur.

El cambio climático

Los PMA, aunque en conjunto contribuyen relativamente poco al calentamiento global —representan menos del 1% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del mundo— se verán desproporcionadamente afectados por el cambio de las condiciones climáticas. La mayoría de los PMA se encuentran en regiones que ya están experimentando tensión ambiental. Además, su fragilidad económica, incluidos los bajos niveles de desarrollo económico y humano y su gran dependencia de los recursos naturales y de sectores sensibles al clima como fuentes de medios locales de subsistencia y de renta nacional, los hace particularmente vulnerables al cambio climático y a sus efectos catastróficos. Por ejemplo, se ha estimado que, por cada grado centígrado de aumento de la temperatura media mundial, el promedio de crecimiento anual de los países pobres puede disminuir entre 2 y 3 puntos porcentuales, sin que se modifiquen los resultados del crecimiento de los países desarrollados.

La frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos (como las sequías, las temperaturas extremas y las inundaciones) han aumentado en los PMA y, durante el período 2000-2010, hubo cinco veces más incidentes de ese tipo que en el período 1970-1979. El número de personas afectadas en los PMA por esos fenómenos extremos casi se ha duplicado, ya que pasó de 100 millones en el período 1970-1979 a 193 millones en el período 2000-2010. Durante este último, las pérdidas económicas sufridas en los PMA de resultas de desastres naturales ascendieron a una cifra estimada en 14.100 millones de dólares.

Como consecuencia del cambio climático, muchos PMA de África podrían registrar más precipitaciones, modificaciones en las características de la producción de cultivos alimentarios en la temporada de las lluvias, un acortamiento del período vegetativo y un aumento de las inundaciones. Para otros PMA de África, la reducción de

las precipitaciones puede dar lugar a estaciones secas más largas, a sequía y a una producción agropecuaria inviable en zonas en que antes podía practicarse la agricultura de subsistencia. Ambos escenarios afectarán negativamente las economías y la seguridad alimentaria si no se realizan importantes esfuerzos de adaptación.

La respuesta a los problemas del cambio climático en los PMA, que incluye reorientar sus economías hacia modelos de crecimiento resistentes al clima y ecológicamente sostenibles, requerirá una importante inyección de recursos financieros. Esos recursos tendrían que complementar a los necesarios para subvenir a las necesidades de desarrollo social y económico a fin de que no se pongan en peligro los logros del pasado, el presente y el futuro en tales esferas. Es improbable que los PMA puedan sufragar los costos financieros de la adaptación al cambio climático y su mitigación sin cuantiosas contribuciones externas procedentes de la comunidad internacional.

Nuevas relaciones económicas con otros países en desarrollo

Otros países en desarrollo que no son PMA han pasado a ser asociados económicos cada vez más importantes de los PMA por lo que respecta al comercio, las inversiones, el capital, la tecnología y la cooperación en materia de desarrollo, sobre todo desde el decenio de 1990. En algunos casos, las corrientes Sur-Sur en esas esferas han comenzado a superar a las corrientes Norte-Sur, tendencia claramente marcada en la esfera del comercio internacional. Tradicionalmente los PMA obtenían la tercera parte de sus importaciones de los países en desarrollo. Esa proporción comenzó a aumentar en 1991 y, desde 1996, más de la mitad de las importaciones de los PMA, que se cifraron en el 62% en 2007-2008, proceden del Sur. Entre 1990-1991 y 2007-2008, los países en desarrollo representaban el 66% de la expansión del comercio exterior de los PMA. En cuanto a las exportaciones, tradicionalmente los países en desarrollo absorbían entre la quinta y la cuarta parte de las exportaciones totales de los PMA. Esa proporción comenzó a aumentar en 1993 y, para 2007-2008, el conjunto de los países en desarrollo había pasado a ser el principal mercado de las exportaciones de los PMA, ya que a él se dirigía la mitad de sus exportaciones totales. Con el mayor ritmo de crecimiento del comercio Sur-Sur de los PMA ha disminuido la importancia relativa del comercio con los países desarrollados (especialmente los miembros de la Unión Europea).

Es probable que las nuevas relaciones económicas Sur-Sur se sigan reforzando el próximo decenio, lo que ofrecerá una importante oportunidad para el desarrollo a los PMA, si bien su potencial no se materializará de manera automática.

Una de las deficiencias de los vínculos económicos de los PMA con sus principales asociados comerciales que son países en desarrollo es el hecho de que esas corrientes comerciales y de inversiones se asemejan a las de los países desarrollados, lo que contribuye a circunscribir a los PMA a un papel de exportadores de productos básicos y manufacturas con gran densidad de mano de obra e importadores de una amplia gama de manufacturas. Los vínculos Sur-Sur y los acuerdos comerciales regionales ofrecen a las empresas nacionales de los PMA la posibilidad de aprender a funcionar internacionalmente y realizar economías de escala. Además, permiten la diversificación de las exportaciones y entrañan menores costos de ajuste que la integración con los países desarrollados. Por otra parte, la integración regional Sur-Sur permite la diversificación geográfica del comercio, las inversiones y la financiación oficial. Pueden asimismo crearse sinergias regionales mediante inversiones conjuntas en proyectos de infraestructura o mediante la división regional del trabajo.

DEFICIENCIAS EN LA ACTUAL ARQUITECTURA ECONÓMICA INTERNACIONAL EN FAVOR DE LOS PMA

La formulación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería basarse en un diagnóstico adecuado de la actual arquitectura económica internacional. En el informe se afirma que la actual arquitectura no está funcionando adecuadamente con miras a la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA y la reducción de su marginación y su vulnerabilidad en la economía mundial. En el informe se señalan dos deficiencias principales. En primer lugar, aunque en los últimos 15 años ha habido un creciente reconocimiento de que es necesario contar con mecanismos especiales de apoyo internacional en favor de los

PMA, particularmente en la esfera del comercio internacional, hasta el momento el apoyo internacional se ha centrado en buena parte en medidas con importancia simbólica más que con efectos prácticos para el desarrollo. En segundo lugar, es débil la dimensión de desarrollo de los actuales regímenes económicos mundiales. La adopción de un enfoque único aplicable a todos produce consecuencias especialmente perjudiciales en los PMA, habida cuenta de su muy bajo nivel de desarrollo y de sus deficiencias estructurales. Además, falta armonía entre los regímenes sistémicos mundiales existentes y las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA, lo que puede menoscabar totalmente los propósitos y los resultados de estos.

Es importante abordar las causas de esas deficiencias al formular una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. En el informe se indica que no bastará la aplicación exclusiva de medidas de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA, ya que tales medidas se insertan dentro de un marco más general de reglas, normas, prácticas y entendimientos que orientan las relaciones económicas internacionales de los países en desarrollo, incluidos los PMA y las subcategorías de países en desarrollo, como los países de renta baja.

Deficiencias de las actuales medidas de apoyo internacional

El Programa de Acción de Bruselas en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010 contiene compromisos en relación con 156 medidas que han de adoptar los PMA y otras 178 que han de adoptar sus asociados para el desarrollo. No obstante, no está claro el carácter concreto de tales medidas. El presente informe se centra en ocho medidas de apoyo internacional que pueden considerarse los mejores ejemplos de medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA. No se incluyen solo como medidas en el Programa de Acción de Bruselas, sino que también se aplican o supervisan de alguna forma por varias organizaciones internacionales, como el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), o forman parte de las metas de los ODM en las que se han centrado los esfuerzos de la comunidad de donantes durante el último decenio. Así pues, los escasos efectos producidos por esas medidas no se explican por el mero hecho de que no se haya hecho nada después de que hubieran regresado a sus países los participantes en una conferencia mundial tras haber alcanzado un acuerdo verbal.

Las ocho medidas concretas son las siguientes:

- La meta de la AOD, fijada en el 0,15% o el 0,20% del ingreso nacional bruto (INB) de los donantes, destinada a los PMA;
- La recomendación formulada en 2001 por el CAD de que se desvincule la ayuda a los PMA;
- La concesión de trato especial a los PMA a los efectos de su adhesión a la OMC;
- La concesión de trato especial y diferenciado a los PMA en los acuerdos de la OMC sobre bienes y servicios;
- El acceso preferencial a los mercados para los PMA;
- El artículo 66.2 del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (el Acuerdo sobre los ADPIC);
- El Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, que ha sido actualmente sustituido por el Marco Integrado mejorado; y
- El Fondo para los Países Menos Adelantados (el Fondo para los PMA), establecido para ejecutar el programa de trabajo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Las evaluaciones de la eficacia de esas medidas se basan en las valoraciones publicadas acerca del modo en que han funcionado, aunque en el informe se realzan esas valoraciones al yuxtaponerlas entre sí y comparar sus conclusiones. Por ejemplo, no se ha hecho ninguna comparación entre los resultados generales del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio y el Fondo para los PMA, dado que funcionan en diferentes ámbitos. Sin embargo, una evaluación comparativa permite distinguir algunas deficiencias comunes.

En el análisis comparativo del informe se muestra que, por el momento, poco se ha hecho en relación con dos de las ocho medidas indicadas *supra*, a saber, el trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC, así como la decisión de facilitar la incorporación a la OMC de los PMA, mientras se actúa con moderación en la búsqueda de concesiones en el proceso de adhesión. En lo concerniente a las primeras medidas señaladas, el problema obedece a que los PMA han optado por no aprovechar las escasas oportunidades de trato especial y diferenciado existentes en los acuerdos. Por el contrario, en cuanto a la facilitación de la adhesión de los PMA a la OMC, los países desarrollados han intentado obtener concesiones mayores de las que se solicitaron a los miembros existentes de la OMC que eran PMA durante las negociaciones de adhesión.

En relación con la meta de la AOD, no queda claro si esta la están alcanzando directamente los donantes o constituye un complemento de otras prioridades en materia de prestación de asistencia. Las pruebas econométricas muestran que la condición de PMA no influye en la asignación geográfica de la asistencia a los PMA en su conjunto. Se registraron avances con miras al logro de la meta de la asistencia para los PMA durante el período 2000-2008, mientras el coeficiente agregado de la asistencia respecto del INB de los países miembros del CAD aumentó del 0,05% del INB en 2000 al 0,09% en 2008, con lo que se puso fin a la tendencia a la baja del decenio de 1990. Sin embargo, lo esencial es que, si se hubiera alcanzado la meta más baja del 0,15% de la AOD, los PMA habrían recibido 60.700 millones de dólares de asistencia en lugar de los 37.000 millones que realmente recibieron (es decir, 23.600 millones de dólares menos). El déficit acumulativo de los flujos de asistencia durante el período 2000-2008 —período en que ese objetivo figuró como una de las metas en el octavo ODM— fue en realidad superior al del decenio de 1990 y el déficit acumulativo de la asistencia durante el período 2000-2008 en relación con la meta más baja del 0,15% equivalió al 51% del INB del conjunto de los PMA en 2008.

En lo concerniente a las preferencias comerciales, este enfoque se basa en cuatro hipótesis fundamentales: que los mercados en los PMA funcionan (es decir, los productores y consumidores responden a las señales del mercado); que el acceso preferencial a los mercados servirá para que los PMA capten más IED; que los PMA producen exportaciones casi competitivas; y que la restricción de acceso a los mercados plantea importantes problemas a los PMA. Esas hipótesis son muy cuestionables, dado que, como se ha indicado en anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, una importante deficiencia de los PMA es su limitada capacidad de oferta, la cual restringe su capacidad de responder a las oportunidades de los mercados. Esto significa que la creación de mercados y la entrada en los mercados son tan importantes como los medios de acceso a ellos, si no más. Ello pone de manifiesto la necesidad de desarrollar la capacidad productiva nacional y permitir la movilización de recursos nacionales, proceso este de larga duración que requiere políticas macroeconómicas para fomentar las inversiones en sectores productivos. Lamentablemente, tal como indican las pruebas empíricas, los países que no pueden exportar de manera competitiva no pueden beneficiarse de un acceso preferencial a los mercados.

Hay varias características de la formulación de algunas de esas medidas especiales que limitan desde un primer momento su eficacia para el desarrollo. De las siete medidas, el campo de acción del trato especial y diferenciado para los PMA en los acuerdos de la OMC no está en su mayor parte orientado a obtener beneficios en la esfera del desarrollo, sino a establecer mecanismos de transición para facilitar la aplicación de tales acuerdos por los PMA. Las otras medidas tienen por objeto obtener algunos beneficios concretos en materia de comercio y desarrollo, aunque su eficacia se ve limitada por: i) importantes exclusiones, que están expresamente incluidas en la formulación de las medidas para proteger los intereses comerciales de los asociados para el desarrollo de los PMA; y ii) el hecho de que no se tengan en cuenta las limitaciones económicas existentes en los PMA, que les impiden aprovechar las oportunidades generadas por las medidas especiales.

Un ejemplo de las exclusiones es la aspiración inicial de conceder preferencias de acceso a los mercados libres de derechos y de contingentes únicamente al 97% de las líneas arancelarias de productos (en lugar de al 100%). Con ello, tales preferencias carecen comercialmente de sentido, dado que el 3% restante de productos no abarcados tal vez coincida precisamente con los productos que pueden exportar los PMA. Otro ejemplo es la exclusión de la asistencia alimentaria y de la cooperación técnica de la recomendación del CAD de 2001 de que se desvincule la ayuda. Además, las deficiencias económicas de los PMA limitan su capacidad de utilizar las preferencias comerciales y también la capacidad de las empresas nacionales de los PMA de beneficiarse de la desvinculación

de la ayuda. En todos esos casos, tales limitaciones podrían superarse mediante una mejor formulación de las medidas de apoyo. Por ejemplo, las normas de origen, que permiten un mejor aprovisionamiento desde otros países en desarrollo o los esfuerzos concretos para reducir el tamaño de los contratos de prestación de ayuda y, de esa manera, facilitar la realización de las compras locales, podrían mejorar considerablemente los efectos comerciales y de desarrollo de esas medidas de apoyo.

La puesta en práctica de las medidas de manera que se puedan generar mayores beneficios en materia de desarrollo para los PMA también se ha visto negativamente afectada por diferentes interpretaciones de lo que realmente significa la expresión "medida especial". Los PMA y sus asociados para el desarrollo suelen tener diferentes expectativas acerca de lo que deben entrañar las medidas especiales. Esto se pone claramente de manifiesto en la interpretación que hacen del artículo 66.2 los miembros de la OMC que son países desarrollados, interpretación que reduce la importancia de la disposición de ese artículo relativa a los incentivos a las empresas e instituciones en sus territorios para fomentar la transferencia de tecnología. Además, hay diferentes interpretaciones y expectativas acerca de lo que pueden entrañar todo el proceso del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio y la recomendación del CAD de 2001.

Los efectos para el desarrollo de las medidas especiales en favor de los PMA se ven también frustrados en ocasiones por la inercia en su puesta en práctica. Ejemplo de ello es el modo en que funciona realmente la desvinculación de la ayuda. Además, frecuentemente es necesario prestar una mayor asistencia técnica a los PMA para permitirles obtener beneficios de esas medidas, pero ello no se hace o bien la forma de prestar la asistencia no les permite utilizar las medidas (por ejemplo, en relación con el trato especial y diferenciado en el marco del régimen comercial internacional).

No obstante, tal vez la esfera más importante del fracaso de la puesta en práctica de las medidas se refiere a la financiación. Por ejemplo, los flujos financieros a que ha dado lugar el Estudio de diagnóstico de la integración comercial y de los programas nacionales de acción para la adaptación han distado mucho de ser suficientes para atender las necesidades. La suma total asignada a los PMA mediante el proceso del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio entre 2000 y 2010 se cifró, como promedio, en poco más de 1 millón de dólares por PMA y el Fondo para los PMA desembolsó 4 millones de dólares por PMA (en 32 países) para apoyar proyectos de adaptación al cambio climático entre 2001 y junio de 2010. Paralelamente, el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC se ha aplicado de una manera que, en lugar de ofrecer incentivos financieros para la transferencia de tecnología, se ha limitado a reclasificar las actividades existentes que —con cierta imaginación— podrían considerarse incluidas dentro del ámbito del artículo. La falta de financiación para las medidas de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA contrasta marcadamente con los gastos del sistema de las Naciones Unidas en actividades operacionales, cada vez más concentrados en los PMA.

En lugar de la asistencia financiera que requieren, lo que los PMA suelen obtener de esas medidas de apoyo internacional son estudios y mecanismos de supervisión. Las cinco medidas —las relacionadas con el artículo 66.2, el acceso preferencial a los mercados (en el marco de los ODM), la recomendación del CAD de 2001, el Fondo para los PMA dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su correspondiente grupo de expertos y el Marco Integrado mejorado— tienen mecanismos de supervisión. Ello ha permitido mejorar los datos, por ejemplo en relación con el suministro de información sobre el porcentaje de ayuda vinculada o el porcentaje de importaciones que entran en franquicia en los países desarrollados. Estos también informan ahora periódicamente sobre lo que están haciendo en relación con el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC. Uno de los productos más importantes de los mecanismos especiales han sido los estudios que podían dar lugar a proyectos y programas. Ese ha sido el principal resultado del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, que ha producido 38 Estudios de diagnóstico de la integración comercial, y el Fondo para los PMA, en cuyo marco se han preparado 43 programas nacionales de acción para la adaptación y 48 PMA han recibido financiación para su preparación. Pero si no se dispone de fondos de instituciones de seguimiento que vayan más allá de la supervisión, el valor de toda esa labor se pierde o resulta obsoleto.

En la comparación de la eficacia de las diferentes medidas de apoyo internacional en favor de los PMA resulta positivo el hecho de que se está produciendo claramente un proceso de aprendizaje. Eso se observa especialmente en relación con el Marco Integrado, que desde 1997, ha resultado primeramente mejorado y posteriormente

ampliado. También se observa en la formulación de las preferencias de acceso a los mercados. No obstante, desde el punto de vista de un PMA, el proceso de aprendizaje ha sido dolorosamente lento. Ha llevado 13 años la configuración de la iniciativa del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio. Además, las principales dificultades que afectan la utilización de las preferencias de acceso a los mercados por los PMA se conocían hace 40 años y fueron ciertamente esas dificultades las que motivaron el diseño de formas especiales de preferencias para los PMA entre los países en desarrollo.

En general, las medidas especiales de apoyo internacional no producen resultados efectivos desde el punto de vista del desarrollo porque su formulación es inadecuada o el modo en que se aplican no es apropiado. El carácter de esas medidas refleja el escaso poder de negociación de los PMA, razón por la que se ven obligados a aceptar lo que se les ofrece. Los intereses comerciales de los países ricos y las grandes diferencias de interpretación entre los PMA y sus asociados para el desarrollo también siguen frustrando su aplicación eficaz. Está claro que existe un proceso de aprendizaje en relación con la formulación y aplicación de esas medidas especiales y durante el último decenio se han realizado importantes progresos para lograr que tales medidas se convengan y supervisen a nivel multilateral. Con todo, el proceso de aprendizaje ha resultado considerablemente lento, por lo que ahora es necesario acelerar su mejoramiento y orientación a fin de que tales medidas produzcan verdaderos resultados de desarrollo.

No obstante, el informe muestra que los PMA se están beneficiando de medidas de acción afirmativa en todo el sistema de las Naciones Unidas. Según las estimaciones más recientes, los gastos del sistema de las Naciones Unidas en actividades operacionales en favor de los PMA aumentaron de 2.400 millones de dólares en 2000 a 7.000 millones de dólares en 2008. Eso representa un incremento del 28% al 38% de los gastos totales para actividades operacionales de desarrollo y humanitarias. Además, se estima que más del 50% de los gastos a nivel de países en 2008 se destinaron a PMA, lo que contrasta con el 39% en 2003. Sin embargo, actualmente es necesario un mayor reconocimiento de la condición de PMA dentro de la arquitectura internacional del desarrollo en general.

Deficiencias de los actuales regímenes económicos mundiales

En el informe se señalan cuatro principales deficiencias en los actuales regímenes económicos mundiales desde la perspectiva de los PMA.

En primer lugar, las deficiencias estructurales de los PMA muestran que los regímenes económicos mundiales que limitan o permiten el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo en general (incluidos los PMA) no funcionan como se esperaba en el contexto de los PMA. Los datos utilizados para justificar las políticas y prácticas nacionales e internacionales vinculadas a tales regímenes suelen proceder de los países en desarrollo más avanzados, en los que los datos son más accesibles. Por definición, esos marcos no están formulados de manera tal que sirvan para abordar específicamente las deficiencias estructurales de los PMA. Las políticas y prácticas que podrían funcionar en un contexto son, por consiguiente, inapropiadas en el contexto de los PMA. No producen los resultados esperados y ciertamente pueden obstaculizar con frecuencia el logro de los objetivos deseados de desarrollo y de reducción de la pobreza. En suma, se han producido fracasos al aplicar modelos de financiación, comercio y tecnología que no resultan apropiados para hacer frente a las deficiencias estructurales y las vulnerabilidades estructurales de los PMA. Ese enfoque único aplicable a todos ha resultado particularmente perjudicial para los PMA.

En segundo lugar, hay ciertos aspectos de los regímenes económicos mundiales que son muy importantes para los PMA a causa de la etapa de desarrollo en que se encuentran y su forma de integración en la economía mundial, pero que no se incluyen en la arquitectura internacional del desarrollo en general. Desde la perspectiva de los PMA, un elemento primordial del que carecen los regímenes económicos mundiales es una política internacional de productos básicos. Esa política es particularmente importante para muchos PMA dependientes de esos productos, ya que el modo en que se comportan los mercados de esos productos y la creciente interdependencia entre ellos y los mercados financieros se vincula integralmente con el carácter de auge y crisis de la experiencia de crecimiento de los PMA y sus limitaciones estructurales. También repercute en la interrelación entre las crisis alimentaria, financiera y climática y sus efectos para los PMA.

En tercer lugar, se han difundido modelos inadecuados mediante condicionalidades y microincentivos para alentar al cumplimiento que han menoscabado la implicación de los países en las estrategias nacionales de desarrollo y limitado el espacio de políticas. Cada vez más se reconoce que el enfoque único aplicable a todos no resulta adecuado para el desarrollo, propugnándose en su lugar un enfoque de desarrollo más adaptado a un determinado contexto, sobre la base de la implicación del país. En teoría, eso debería posibilitar un mayor reconocimiento de las deficiencias estructurales y vulnerabilidades concretas de los PMA. Ya se han producido importantes transformaciones en la práctica de las condicionalidades de políticas y los países han asumido un papel más importante en la formulación y aplicación de sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Pero está demostrado que el modo en que los DELP se formulan y aplican sigue estando muy influido por las condicionalidades de políticas de los donantes, los puntos de referencia para las supervisiones y las opciones de financiación. Además, está resultando muy difícil que se materialice el potencial del liderazgo nacional en la formulación y aplicación de las políticas nacionales de desarrollo en la mayoría de los PMA a causa de sus escasas capacidades técnicas y cierta renuencia a experimentar por parte de los propios gobiernos de los PMA. Temen que la adopción de políticas consideradas inapropiadas por los donantes pueda afectar negativamente su acceso a la financiación externa. Así pues, el aprendizaje y la experimentación en materia de formulación de políticas y la mayor implicación nacional respecto de las políticas están resultando procesos evolutivos muy lentos.

En cuarto lugar, hay una falta de coherencia en materia de políticas entre los diferentes componentes de los regímenes mundiales y, en particular, entre los regímenes mundiales y las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA.

Falta de coherencia en materia de políticas

El modo en que la arquitectura económica internacional afecta a los PMA es producto de la interacción de los regímenes sistémicos, las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA y las medidas destinadas a otros grupos de países que se superponen indebidamente con la categoría de PMA. En general, los regímenes económicos mundiales han producido efectos mucho más acusados en los PMA que las medidas especiales de apoyo internacional. Además, los regímenes sistémicos y las medidas especiales de apoyo internacional tienen objetivos contrapuestos, como ilustran los tres siguientes ejemplos.

El primer ejemplo es la relación entre los objetivos de desarrollo específicos de los PMA incluidos en el Programa de Acción de Bruselas, por una parte, y los ODM, por otra. El Programa de Acción fue redactado, negociado y acordado después de la Declaración del Milenio, pero antes del acuerdo interinstitucional sobre las metas estadísticas concretas que se supervisarían para medir los progresos realizados con miras a alcanzar los ODM. El Programa de Acción de Bruselas se inspiraba en la Declaración del Milenio y, además, representaba un intento de hacer de nuevo hincapié en el principio de asociación como piedra angular de la cooperación internacional para el desarrollo que había surgido a finales del decenio de 1990. A diferencia de programas de acción anteriores, uno de los principales objetivos del Programa de Acción era incluir objetivos y metas cuantitativos y tangibles. A tal efecto, el Programa de Acción de Bruselas se basó en los resultados convenidos en las principales conferencias internacionales del decenio de 1990, de manera muy similar a las especificaciones estadísticas de los ODM. Sin embargo, dado que este último proceso se produjo posteriormente y entrañó una negociación política, hay una discordancia general y una adecuación imperfecta entre los objetivos y metas del Programa de Acción de Bruselas y los ODM. En cierta medida, los objetivos del Programa de Acción son más avanzados que los de los ODM, ya que incluyen un conjunto de objetivos de desarrollo humano, centrados particularmente en la salud y la educación como medios para desarrollar las capacidades humanas, así como objetivos relacionados con el desarrollo de las capacidades productivas. En particular, contienen ciertas metas de crecimiento, coeficientes de inversión y metas para el desarrollo de las infraestructuras. No obstante, en la práctica lo que ha suscitado atención son los objetivos generales de desarrollo de los ODM en lugar de los objetivos de desarrollo específicos de los PMA. Así pues, algunos objetivos del Programa de Acción de Bruselas han pasado a ser importantes por defecto, es decir, en la medida en que se ajustan a los ODM, en tanto que otros objetivos del Programa de Acción han sido relegados por la comunidad internacional.

Un segundo ejemplo se refiere a la incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo. Este es un objetivo importante del proceso del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, pero,

tal como se afirma en anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, el problema de la incorporación del comercio guarda relación con la implicación nacional. Sin embargo, hay escasa implicación nacional respecto del marco macroeconómico en las estrategias de reducción de la pobreza del proceso de los DELP. Ese marco macroeconómico contiene previsiones de crecimiento de las exportaciones e importaciones y el problema básico de la integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo es que los objetivos del comercio se desplazan libremente por el marco macroeconómico, sin conexión con los objetivos comerciales ni las medidas de políticas que figuran de manera detallada en el texto principal de los DELP. Esa desconexión se produce a causa del débil vínculo que existe entre el marco macroeconómico y el resto del proceso de los DELP, o que a veces se debe a que el marco es formulado por un estrecho círculo de funcionarios y en otras ocasiones —peor aún— obedece al hecho de que las previsiones comerciales no tienen un origen local. Cualquiera que sea la causa, toda medida especial destinada a integrar el comercio en las estrategias de reducción de la pobreza no funcionará en la medida en que los procesos generales de formulación y aplicación de los DELP menoscaban la implicación nacional y, en particular, si tampoco se hace frente a los procesos que limitan la capacidad de un país de ejercer un liderazgo en la formulación del marco económico. De hecho, las medidas especiales y el régimen sistémico tienen objetivos contrapuestos.

El tercer ejemplo del modo en que las medidas especiales de apoyo internacional se insertan en el ámbito más amplio de la actuación colectiva internacional no específica de los PMA es la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea. La iniciativa desempeñó un papel simbólico muy importante de catalización de medidas para permitir el acceso preferencial a los mercados de los PMA. Sin embargo, sus beneficios iniciales fueron escasos en la práctica. Ello obedeció en parte a que, en lo concerniente a los aranceles y contingentes, la Unión Europea ya tenía establecido un régimen comercial relativamente abierto para la mayoría de los productores de los PMA y muchos PMA de África ya disfrutaban de preferencias de acceso a los mercados con arreglo al Acuerdo de Cotonú.

Eso significa que, si fuera posible formular, convenir y aplicar una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA, tal circunstancia no bastaría por sí misma para promover los objetivos de un desarrollo más sostenido e integrador en dichos países. Para que ello ocurra, los regímenes económicos mundiales que propician o limitan el desarrollo y la reducción de la pobreza en todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, también tendrían que propugnar los mismos resultados. En la medida en que esa arquitectura internacional del desarrollo en general se oponga a las necesidades especiales y los intereses de los PMA o, cuando menos, no esté en consonancia con ellos, los resultados generales serán neutros o incluso negativos. De hecho, la mano derecha (el marco general) se llevaría lo que se diese con la mano izquierda (los mecanismos especiales de apoyo internacional). Una condición necesaria para que los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA sean eficaces es, por consiguiente, no solo mejorarlos, sino también lograr que los regímenes mundiales que afectan a los países en desarrollo en general, incluidos los PMA y sus subcategorías, que se superponen a los PMA, también sean reformados de manera que sirvan de apoyo al desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA.

PILARES, PRINCIPIOS Y PROCESOS DE LA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO QUE SE PROPONE

Tal como se ha indicado en la introducción de este panorama general, la UNCTAD propugna una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA a fin de promover nuevas vías de desarrollo y más integradoras. En el informe se propone un marco conceptual para la nueva arquitectura, que abarca sus objetivos, los principios clave que deberían informar su formulación y sus pilares básicos. Además, se proponen elementos clave de un programa de acción positivo para la creación de la nueva arquitectura, y se señalan sus esferas prioritarias, que se pretende que sean catalíticas en lugar de exclusivas.

En relación con los regímenes económicos mundiales y el marco de cooperación para el desarrollo Sur-Sur, en el informe se señalan cinco pilares básicos que requieren reformas a los efectos de la constitución de la nueva arquitectura internacional del desarrollo, a saber:

- La arquitectura financiera internacional, incluido el régimen de asistencia y alivio de la deuda, así como los regímenes que afectan a las corrientes de capitales privados introducidas en los PMA por no residentes y conducidas fuera de esos países por residentes;
- El régimen comercial multilateral;
- Una política internacional de productos básicos;
- Una arquitectura internacional del conocimiento que posibilite el acceso al saber, así como la utilización y generación de conocimientos, lo que incluye la transferencia y la adquisición de tecnología; y
- Un régimen para la adaptación al cambio climático y su mitigación.

Dentro de cada uno de esos pilares se elaboraría una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional para los PMA. La nueva arquitectura resultante debería, por consiguiente, ser capaz de influir en el comportamiento económico de todos los agentes que actúan en los ámbitos de las finanzas, el comercio, los productos básicos, la tecnología y la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como de configurar tal comportamiento con el fin de alcanzar los objetivos básicos de la nueva arquitectura internacional del desarrollo.

Se propone que la formulación general de la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA se base en los ocho principios fundamentales siguientes:

- i) Propiciar vías nuevas y más integradoras en los PMA sobre la base del desarrollo de las capacidades productivas, la correspondiente expansión del empleo productivo y la mejora del bienestar de toda la población.
- ii) Fomentar y respaldar la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo y mejorar el espacio para las políticas de desarrollo.
- iii) Facilitar la integración estratégica de los PMA en la economía mundial, en consonancia con sus necesidades y capacidades de desarrollo, incluso mediante un mayor equilibrio entre las fuentes de la demanda externas e internas.
- iv) Restablecer el equilibrio entre el papel del mercado y el del Estado. El Estado debería desempeñar un papel más importante a los efectos de orientar, coordinar y estimular al sector privado con miras al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.
- v) Promover una mayor movilización de recursos nacionales en los PMA con miras a reducir la dependencia de la asistencia internacional.
- vi) Promover una mayor coherencia de políticas entre los diferentes ámbitos del comercio, las finanzas, la tecnología, los productos básicos y la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como entre los regímenes económicos y comerciales mundiales y los mecanismos de apoyo internacional.
- vii) Respalda la cooperación Sur-Sur como firme complemento de la cooperación Norte-Sur.
- viii) Promover una participación más democrática y universal en el sistema mundial de gobernanza dotando de más voz y de más representación a los PMA.

Una característica clave de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone es un enfoque integrado de políticas que abarque mecanismos de apoyo internacional destinados a los PMA dentro de los regímenes económicos mundiales y de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur. Algunos podrían sostener que, dada la creciente diferenciación de la economía mundial, la dimensión de desarrollo de los regímenes económicos mundiales debería centrarse exclusivamente en los países más pobres, particularmente los PMA. No obstante, ese enfoque es analíticamente erróneo y rechazable, dado que hay importantes inconvenientes en considerar a las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA como sustitutas de las reformas sistémicas.

Ese enfoque restringido produciría efectos no deseados. En primer lugar, la experiencia de los últimos treinta años muestra que el problema no es meramente el bajo crecimiento de los países más pobres, sino también el hecho de que algunos países en desarrollo que están algo más avanzados que los PMA no han crecido, hecho que

los ha impulsado a descender al grupo de PMA. En segundo lugar, es menester considerar de manera dinámica el proceso del desarrollo mundial: si los países en desarrollo más avanzados no pueden industrializarse más y ascender en la escala tecnológica, dejando atrás los simples productos que exportan los países pobres, resultará difícil que se desarrollen los países más pobres. Como se indicó en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2002*, "en la medida en que los países en desarrollo más avanzados tropiecen con una barrera invisible que impide su desarrollo, habrá una creciente competencia entre los PMA y otros países en desarrollo". En esa situación, los mecanismos especiales de apoyo internacional en favor de los PMA podrían acelerar la exclusión de algunos de esos países de la categoría de PMA. No obstante, al mismo tiempo otros países en desarrollo que se encuentran justo por encima del umbral de los PMA podrían registrar resultados económicos tan deficientes que correrían el riesgo de ingresar a la categoría de PMA. Así pues, aunque las medidas especiales podrían aportar beneficios a algunos PMA, su efecto a nivel mundial sería contraproducente.

Por consiguiente, en el informe se propugna un conjunto de regímenes económicos mundiales más desarrollistas y coherentes en beneficio de *todos* los países en desarrollo, incluidos los PMA, así como la adopción de medidas especiales destinadas a hacer frente a las dificultades y vulnerabilidades propias de los PMA. A medida de que los países en desarrollo más avanzados ascendiesen en la escala de desarrollo, los PMA podrían pasar a producir bienes y servicios que anteriormente eran producidos de manera competitiva en esos países en desarrollo más avanzados, pero que ya no pueden hacerlo. Ese proceso debería verse facilitado por la cooperación Sur-Sur para el desarrollo con el fin de reforzar las relaciones económicas de mutuo apoyo entre los países en desarrollo más avanzados y los menos adelantados.

Por último, es importante que los PMA tengan un mayor grado de protagonismo y de representación en la gobernanza mundial. Aunque el informe no se ocupa de esa cuestión, es esencial para el proceso de creación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA.

UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA CREAR UNA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO EN FAVOR DE LOS PMA

La creación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA requiere reformas exhaustivas en las esferas de las finanzas, el comercio, los productos básicos, la tecnología y el cambio climático. Tales reformas deben incluir: i) reformas sistémicas de los regímenes mundiales que rigen esas esferas; ii) la formulación de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA, tomando como base las lecciones extraídas de épocas pasadas; y iii) la mejora de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo en favor de los PMA. Los principales elementos de un programa de acción al respecto, examinados con detalle en los tres últimos capítulos de este informe, se presentan más abajo y se resumen en el cuadro siguiente.

Finanzas

Dados los limitados recursos financieros de los PMA, la financiación de su desarrollo de manera sostenida y estable suele estar circunscrita a la cuestión de la cantidad y la calidad de la asistencia. No obstante, aunque la arquitectura de la asistencia sigue siendo importante, en el informe se intenta insertar el problema de la financiación dentro de un marco más amplio. El informe se centra en dos principales esferas de actuación que contribuirían al establecimiento de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone: i) el suministro de recursos para las inversiones productivas, particularmente mediante la promoción de la movilización de los recursos financieros internos, la creación de fuentes innovadoras de financiación del desarrollo a largo plazo y los usos innovadores de la asistencia con miras al desarrollo de las capacidades productivas, así como el alivio de la deuda; y ii) la promoción de la apropiación por parte de los países y la creación de un espacio de políticas para ayudar a los países receptores a movilizar y encauzar tales recursos en consonancia con las condiciones locales.

Programa de acción para una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los países menos adelantados			
	Reformas sistémicas en los regímenes económicos mundiales	Cooperación Sur-Sur para el desarrollo	Mecanismos de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> Promover la movilización de los recursos internos mediante: <ul style="list-style-type: none"> El aumento de la asistencia para desarrollar la capacidad de administración fiscal y aumento de la importancia del sector financiero formal La cooperación financiera y fiscal mundial para reducir la fuga de capitales y los precios de transferencia Promover la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> Reformar y reducir las condicionalidades Ayudar a reconstruir las capacidades del Estado desarrollista Mejorar las iniciativas de alivio de la deuda para hacer frente a la constante carga de la deuda en muchos PMA 	<ul style="list-style-type: none"> Intensificar gradualmente las corrientes financieras oficiales, entre otras cosas mediante la diversificación de las fuentes de financiación Ampliar el alivio de la deuda por parte de los acreedores del Sur Planes de financiación regionales (fondos, bancos de desarrollo, proyectos de inversión conjunta) Establecer corredores regionales de desarrollo Crear sinergias entre las corrientes financieras oficiales Sur-Sur y Norte-Sur Los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo han de destinar un porcentaje mínimo de sus corrientes financieras oficiales a los PMA Aumentar el efecto de desarrollo de la IED Sur-Sur mediante: <ul style="list-style-type: none"> Medidas y políticas de los países de origen y receptores La financiación multilateral de proyectos de diversificación 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar el acceso de los PMA a la financiación para el desarrollo alcanzando la meta de los países del CAD respecto a los compromisos de la asistencia (0,15% a 0,20% del INB) Prestar apoyo a mejores políticas de gestión de la asistencia en los PMA Idear fuentes innovadoras de financiación para los PMA, incluida, en particular, la asignación de derechos especiales de giro Incrementar la proporción de asistencia destinada al desarrollo de las capacidades productivas mediante: <ul style="list-style-type: none"> Mayor asistencia para infraestructuras y conocimientos especializados Usos innovadores de la asistencia, incluidos nuevos enfoques respecto del desarrollo del sector privado y la incentivación por las asociaciones público-privadas de la IED en el desarrollo de infraestructuras
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> Concluir la Ronda de Doha atribuyendo especial importancia a los resultados de desarrollo respecto de todos los países en desarrollo Poner urgentemente en práctica los denominados "primeros resultados" sin esperar a la terminación de las negociaciones de la Ronda de Doha 	<ul style="list-style-type: none"> Intensificar la integración regional en el marco de los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur Los PMA han de adoptar una política proactiva sobre las relaciones económicas Sur-Sur Fomentar el comercio regional mediante una mejor información y la facilitación del comercio Los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo han de proporcionar un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de los PMA 	<ul style="list-style-type: none"> Permitir que los PMA prosigan su integración estratégica en la economía mundial Empoderar a los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas de la OMC Reforzar el trato especial y diferenciado para los PMA Mejorar el acceso preferencial a los mercados de los bienes de los PMA, incluido el acceso 100% libre de derechos y de contingentes concedido por todos los países desarrollados Hacer extensivo el acceso preferencial a los mercados a las exportaciones de servicios de los PMA Simplificar la adhesión de los PMA a la OMC Acelerar la prestación de "ayuda para el comercio" por conducto del Marco Integrado mejorado
Productos básicos	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un mecanismo de financiación anticíclico para los países de renta baja dependientes de los productos básicos para que puedan hacer frente a las crisis externas Establecer planes innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos, incluidas reservas físicas y virtuales Establecer un impuesto sobre las transacciones (de múltiples niveles) para los mercados de productos financieros derivados de los productos básicos Establecer un mecanismo anticíclico de concesión de préstamos, indizado en función de la capacidad de pago de los deudores 		<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la capacidad de los PMA de gestionar las rentas de los recursos naturales Prestar asistencia técnica y financiera para hacer posible la industrialización basada en los recursos

Cuadro (cont.)

	Reformas sistémicas en los regímenes económicos mundiales	Cooperación Sur-Sur para el desarrollo	Mecanismos de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> Hacer que el régimen mundial de derechos de propiedad intelectual sea más favorable al desarrollo, lo que implica: <ul style="list-style-type: none"> Establecer un equilibrio entre las dimensiones privada y pública del saber Respaldar el surgimiento de una realidad nueva y coherente de la transferencia de tecnología que complemente el desarrollo de las capacidades nacionales Promover actividades con gran densidad de conocimientos mediante la movilización de recursos nacionales Respaldar el surgimiento de un Estado desarrollista y orientado al saber que pueda facilitar las actividades basadas en conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> Compartir conocimientos y experiencias de estrategias de desarrollo industrial Establecer centros regionales de investigación y desarrollo Reforzar la cooperación Sur-Sur en materia de tecnología, lo que incluye proporcionar financiación en condiciones preferenciales para la transferencia de tecnología a los PMA 	<ul style="list-style-type: none"> Consortios de intercambio de tecnología Un banco de licencias de tecnología para los PMA Iniciativa internacional Spark para promover la innovación empresarial Iniciativa sobre talentos de los PMA en el extranjero para agrupar a la diáspora Proporcionar a los PMA asistencia técnica sobre la propiedad intelectual, asistencia que ha de ser global, coherente y centrada en el desarrollo Conseguir que la transferencia de tecnología con arreglo al artículo 66.2 se centre en hacer extensivas a los PMA las tecnologías en relación con las competencias en todos los sectores, lo que ha de ir acompañado de conocimientos prácticos
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación en relación con el cambio climático Establecer una gobernanza de la financiación climática que sea responsable, transparente y representativa 	<ul style="list-style-type: none"> Compartir conocimientos y experiencias en relación con la adaptación al cambio climático y su mitigación Reforzar la colaboración Sur-Sur sobre fuentes de energía renovables mediante la cooperación técnica, la transferencia de tecnología, el comercio y la inversión 	<ul style="list-style-type: none"> Hacer que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sea un pilar clave de un marco de financiación previsible y equitativo relacionado con el cambio climático en favor de los PMA Reconstituir y reformar el Fondo para los PMA Incorporar al Fondo para los PMA un mecanismo de preparación de proyectos para la adaptación al cambio climático Establecer excepciones específicas para los PMA en relación con la movilización de recursos para la financiación del cambio climático (por ejemplo, las propuestas de Tuvalu con miras a establecer un régimen tributario diferenciado en relación con el transporte internacional) Prestar asistencia técnica para poner en práctica la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los PMA Reformar el mecanismo para un desarrollo limpio para promover el acceso de los PMA a la tecnología y la financiación del sector de las fuentes de energía renovables Proporcionar asistencia técnica para que los PMA puedan integrar las necesidades relacionadas con la adaptación al cambio climático y su mitigación en los planes nacionales de desarrollo

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

En ese marco, la asistencia para el desarrollo ha de desempeñar ciertamente un importante papel. De hecho, a corto y a mediano plazo hay importantes necesidades de financiación que únicamente pueden satisfacerse mediante corrientes financieras oficiales. No obstante, la función primordial de la asistencia no debe ser solo humanitaria, en el sentido de mitigar los sufrimientos inmediatos de quienes viven en la pobreza extrema, sino que también debe impulsar el desarrollo y desempeñar un papel catalítico de impulso de otras formas de financiación del

desarrollo. Así pues, la asistencia debe servir para promover una mayor movilización de recursos internos y crear un vínculo expansivo entre las inversiones y los beneficios que esté integrado en los PMA y se base en el sector privado nacional. Ello serviría además para ayudar a los PMA a reducir su dependencia de la ayuda.

Las prioridades de las reformas sistémicas del régimen económico mundial deben incluir: i) promover la movilización de recursos internos mediante el incremento de la asistencia para desarrollar la capacidad de administración fiscal y el aumento de la importancia del sector financiero formal, y mediante la cooperación financiera y fiscal a nivel mundial, para reducir la fuga ilícita de capitales y los precios de transferencia; ii) promover la apropiación nacional en estrategias nacionales de desarrollo mediante la reforma y la reducción de las condicionalidades y contribuir a restablecer las capacidades del Estado desarrollista; y iii) mejorar las iniciativas existentes de alivio de la deuda para abordar el problema del sobreendeudamiento de 20 PMA que se encuentran actualmente agobiados por la deuda o corren el riesgo de estarlo.

Además, una nueva generación de medidas de apoyo internacional debe incluir: i) un mayor acceso de los PMA a la financiación del desarrollo, lo que entraña el cumplimiento de los compromisos de asistencia de los países del CAD (entre el 0,15% y el 0,20% del INB); ii) el aumento de la parte de la ayuda destinada a desarrollar las capacidades productivas mediante una mayor asistencia para las infraestructuras y los conocimientos especializados, los usos innovadores de la asistencia, incluidos los nuevos enfoques respecto del desarrollo del sector privado y la incentivación por las alianzas público-privadas de la IED en el desarrollo de infraestructuras; iii) el apoyo a mejores políticas de gestión de la asistencia en los PMA, particularmente mediante el intercambio de experiencias; y iv) el desarrollo de fuentes innovadoras de financiación para los PMA, incluida, en particular, la asignación de derechos especiales de giro. La preparación de servicios de financiación para situaciones imprevistas y para hacer frente a las crisis es una cuestión importante para los PMA, que también se examina y se tiene en cuenta en el marco del pilar de los productos básicos.

Comercio

En la esfera del comercio, los PMA también se beneficiarían de la conclusión exitosa de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales bajo la égida de la OMC, que atribuye una importancia capital a los resultados del desarrollo para todos los países en desarrollo. En el informe se formulan además tres importantes propuestas. En primer lugar, se respalda el concepto de "primeros resultados" respecto de los PMA, que fue presentado por los Ministros de Comercio de los PMA en el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha. Ello incluye, en particular, el acceso totalmente libre de derechos y de contingentes de todos los productos originados en todos los PMA, de conformidad con la decisión 36 del anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong de la OMC, y una decisión por la que se establece una excepción para otorgar un trato preferencial y más favorable a los servicios y proveedores de servicios de los PMA. En el informe se propone que la aplicación de tales medidas no se supedita a la terminación de la Ronda de Doha. El reconocimiento del pleno acceso a los mercados sin derechos ni contingentes de todas las líneas arancelarias de productos de los PMA también forma parte del octavo ODM y su mejora acelerada sería un importante aspecto del fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo entre 2010 y 2015, aun cuando haya sido negociada en el contexto de la Ronda de Doha de la OMC. En segundo lugar, se debe empoderar a los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas de la OMC a fin de fomentar el desarrollo de sus capacidades productivas y establecer su propia forma de integración estratégica en la economía mundial. Esto les permitirá formular una nueva política comercial estratégica en apoyo de sus actividades de desarrollo y reducción de la pobreza de manera compatible con el nuevo entorno macroeconómico mundial posterior a la crisis. También debería permitirles aprovechar las nuevas oportunidades vinculadas al comercio Sur-Sur. No obstante, para conseguir todo eso necesitarían un apoyo adecuado. En tercer lugar, el Marco Integrado mejorado constituye un importante mecanismo operacional para lograr que la asistencia en favor del desarrollo del comercio en los PMA se centre en actividades prioritarias y se integre en las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. No obstante, durante el último decenio la corriente de asistencia al comercio, utilizando la definición estadística de la OCDE de esta categoría, aumentó más lentamente en los PMA que en otros países en desarrollo. Una medida de apoyo internacional prioritaria para los PMA debería ser acelerar esa corriente con destino a los PMA y lograr que sirviera para mejorar sus capacidades productivas y su competitividad internacional en consonancia con el principio de la apropiación nacional. El desarrollo de la capacidad relacionada con el comercio debería

considerarse una parte del objetivo más amplio de desarrollar los sectores productivos de los PMA y promover el desarrollo de sus sectores privados. Así pues, además de la facilitación del comercio, debería incluir el apoyo al desarrollo tecnológico y a la diversificación de la dependencia de los productos básicos.

Productos básicos

En la esfera de los productos básicos, el objetivo a largo plazo debe ser la transformación estructural encaminada a conseguir economías más diversificadas. No obstante, a corto y mediano plazo son necesarias nuevas formas de políticas internacionales de productos básicos.

Las actividades prioritarias en el ámbito del régimen económico mundial podrían incluir la adopción de nuevas medidas para reducir la inestabilidad de los mercados de productos básicos y los efectos negativos de dicha inestabilidad, como:

- i) Establecer un mecanismo de financiación anticíclico global que garantice el rápido desembolso de la asistencia en momentos de crisis de los precios de los productos básicos, con un bajo nivel de condicionalidad política y otorgamiento de créditos en condiciones muy favorables;
- ii) Establecer planes innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos, consistentes en reservas físicas y virtuales;
- iii) Adoptar medidas fiscales para reducir la especulación en los mercados mundiales de productos básicos; y
- iv) Establecer un mecanismo anticíclico de concesión de préstamos, indizado en función de la capacidad de pago de los deudores.

La nueva generación de medidas de apoyo internacional en la esfera de los productos básicos debería centrarse en diferentes tipos de asistencia técnica y financiera para conseguir un mayor valor añadido a nivel local y establecer vínculos a partir de la diversificación basada en los recursos. Eso debería incluir prestar apoyo a los PMA para mejorar la utilización de las rentas de los recursos naturales y evitar los efectos del síndrome holandés, realizar inversiones para mejorar los conocimientos sobre sus posibilidades en materia de recursos naturales y proporcionar asistencia técnica a los PMA en sus negociaciones con las ETN para que los PMA reciban una mayor proporción de las rentas de la explotación de los recursos naturales y que tales rentas se destinen a una industrialización basada en los recursos naturales.

Tecnología

En la esfera de la tecnología, la nueva arquitectura internacional del desarrollo debe centrarse en establecer un nuevo equilibrio entre las dimensiones privada y pública del saber. El saber es un bien público y un bien de uso exclusivo (o bien casi privado) e incluye características de la apropiabilidad y la exclusividad. El presente marco mundial sobre cuestiones de tecnología está fragmentado, es incompleto, y se centra fundamentalmente en el conocimiento sometido a derechos exclusivos en forma de derechos de propiedad intelectual. En ese marco, las cuestiones de la transferencia de tecnología y de la acumulación de conocimientos —que son fundamentales para mejorar las capacidades productivas de los PMA— tienen reconocida una importancia secundaria. La nueva arquitectura del saber debe concentrarse en propiciar una tecnología y un régimen de derechos de propiedad intelectual más favorables al desarrollo. Para conseguirlo, ha de establecerse un equilibrio entre las dimensiones pública y privada del saber y ha de prestarse apoyo al surgimiento de un nuevo sistema coherente de transferencia de tecnología que facilite las actividades nacionales de los PMA a los efectos de desarrollar una capacidad innovadora. Además, debe respaldar los esfuerzos que realizan los PMA para movilizar recursos internos a fin de promover actividades con gran densidad de conocimientos y el surgimiento de un Estado desarrollista y orientado al saber.

Se requieren nuevas formas de bienes públicos internacionales para hacer frente a la constante marginación de los PMA en lo concerniente a la adquisición y utilización de tecnologías y también para lograr un reajuste gradual de los incentivos establecidos en el marco del régimen de los derechos de propiedad intelectual. En el informe

se formulan propuestas concretas para que el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC se aplique en favor de los PMA. En el informe también se formulan las propuestas concretas siguientes sobre nuevas medidas de apoyo internacional en favor de los PMA en la esfera de la tecnología:

- i) Incentivos para establecer en los PMA consorcios para intercambiar tecnología en los planos regional y nacional;
- ii) Un banco de licencias de tecnología;
- iii) Un fondo fiduciario de múltiples donantes para financiar la innovación empresarial en los PMA; y
- iv) Redes de la diáspora para agrupar a talentos de los PMA en el extranjero.

Esos bienes públicos mundiales basados en el saber contribuirían a superar algunas de las principales limitaciones del entorno de innovación en los PMA.

Financiación de la adaptación al cambio climático y su mitigación

Las propuestas sobre la tecnología también se aplican a algunas de las políticas internacionales sobre la adaptación al cambio climático y su mitigación. Además, una prioridad fundamental del momento actual es establecer una estructura global para financiar esa mitigación y adaptación, a fin de incrementar el volumen, la previsibilidad y la sostenibilidad de dicha financiación. Es importante que la financiación relacionada con el cambio climático esté en consonancia con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Plan de Acción de Bali, que se centra en la financiación para promover el desarrollo económico sostenible. Las medidas de apoyo internacional específicas en favor de los PMA incluyen una adecuada financiación del Fondo para los PMA, un aumento de la asistencia técnica a esos países para que incorporen las necesidades de la adaptación al clima a sus estrategias nacionales de desarrollo, un compromiso constructivo para ayudar a los PMA a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) y una mejora del acceso de los PMA al mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) como medio de superar los obstáculos financieros que les impiden acceder a las tecnologías de energía renovable. Asimismo, deberían respaldarse la aprobación y la aplicación de las propuestas de los PMA relativas a los gravámenes de transporte y los impuestos sobre el carbono, en que se piden diversas excepciones para los PMA.

Cooperación Sur-Sur para el desarrollo

La cooperación Sur-Sur es una cuestión intersectorial relacionada con todos los pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone. En general, la creciente integración de los PMA con algunas grandes economías en rápido crecimiento (como el Brasil, China, la India y Sudáfrica, es decir, las denominadas economías emergentes) y, en menor medida, con otros asociados que son países en desarrollo en el marco de acuerdos comerciales regionales mediante el comercio, la IED, la financiación oficial para el desarrollo y el intercambio de conocimientos puede ayudar a los PMA a desarrollar sus capacidades productivas. A tal efecto, es necesario que las relaciones económicas Sur-Sur promuevan los vínculos económicos nacionales, la creación de empleo, el aprendizaje tecnológico, la diversificación y la mejora de los productos y las exportaciones y el fortalecimiento de las capacidades del Estado. En la actualidad ese potencial solo se materializa de manera limitada, muy por debajo de lo que es posible. A fin de realizar el potencial de desarrollo de las relaciones económicas Sur-Sur en evolución, el informe propone en primer lugar el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo mediante la intensificación de las actividades y los proyectos de cooperación para el desarrollo, el intercambio de conocimientos sobre estrategias alternativas de desarrollo que hayan tenido éxito en otros países en desarrollo, la mejora de la transparencia de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur y el aumento de la sinergia entre la cooperación para el desarrollo Norte-Sur y Sur-Sur; y, en segundo lugar, profundizar la integración regional mediante los acuerdos comerciales regionales en los que participen los PMA, por conducto de las medidas adoptadas por los asociados en esos acuerdos y respaldadas por importantes países en desarrollo, donantes que son países desarrollados e instituciones multilaterales.

Además, en el informe se señalan las siguientes medidas de apoyo internacional con miras a su examen en el marco de la cooperación Sur-Sur:

- Los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo deben destinar un porcentaje mínimo de sus corrientes financieras oficiales a los PMA;
- Deben establecerse mecanismos especiales destinados a los PMA en los foros políticos Sur-Sur (por ejemplo, la Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación entre China y África);
- En los acuerdos comerciales regionales deben adoptarse medidas de trato especial y diferenciado en favor de los PMA;
- Los países en desarrollo grandes y dinámicos que estén en condiciones de hacerlo deben ofrecer a las exportaciones de los PMA un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes;
- Los países en desarrollo grandes y dinámicos deben financiar la transferencia de sus tecnologías a los PMA en condiciones preferenciales;
- La colaboración Sur-Sur sobre fuentes de energía renovables debe reforzarse mediante la cooperación técnica, el comercio y las inversiones.

Con objeto de mejorar las repercusiones de esas medidas sobre el desarrollo, los gobiernos de los PMA han de formular estrategias proactivas para intensificar la integración económica con otros países del Sur. Ello debe incluir la adopción de políticas y el reajuste de las normas y los reglamentos para ayudar a que se aproveche al máximo su contribución al desarrollo de las capacidades productivas.

* * * * *

El informe propone un marco conceptual y un programa de acción orientado hacia el futuro a fin de establecer un entorno internacional mucho más favorable a los PMA. La comunidad internacional se reunirá en Estambul del 29 de mayo al 3 de junio de 2011 con motivo de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. La comunidad internacional debe reconocer la necesidad urgente de dejar de actuar como de costumbre para pasar a desempeñar un papel de habilitación y empoderamiento de los PMA a fin de que estos puedan adoptar nuevas vías de desarrollo que disminuyan su marginación en la economía mundial y reduzcan considerablemente la pobreza. El informe presenta un ambicioso programa de reformas sistémicas pertinentes para los PMA y una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional para el próximo decenio. Tenemos que conseguir más que en el pasado. Habrá 1.000 millones de personas viviendo en los PMA en 2017 y no podemos permitirnos el lujo, por su bien y por el nuestro, de repetir los errores del pasado.



Dr. Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD

La crisis financiera mundial y el ciclo reciente de auge y crisis en los PMA

Capítulo

1

A. Introducción

La explosión de la "súper burbuja" financiera a raíz de la crisis de las puntocom de 2001 sacudió la economía mundial en los últimos tres años. Los precios interconectados a escala mundial del sector de la vivienda y de otros bienes se vieron sobredimensionados debido a la especulación, el apalancamiento excesivo, una política macroeconómica flexible y una regulación débil. Tras la quiebra del banco estadounidense de inversiones Lehman Brothers en septiembre de 2008, los mercados bursátiles del mundo colapsaron y los mercados financieros se congelaron luego de que los bancos decidieran frenar los créditos interbancarios por la falta de confianza en los niveles de sus activos y pasivos. Durante unos cinco meses, la producción industrial y comercial mundial se precipitó a niveles similares a los registrados después de la Gran Depresión de 1929. Si bien desde marzo de 2009 los mercados financieros y la producción industrial y comercial comenzaron a repuntar, la producción mundial no logró superar el 2,2% en 2009 y la mayoría de los países, incluidos los PMA, experimentaron una recesión económica. Tanto las Naciones Unidas como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial creen que la economía mundial está recuperándose. Sin embargo, este es un proceso precario y desigual, pues los riesgos graves de recesión siguen al acecho. Por otro lado, los analistas advierten que es probable que la crisis económica y financiera tenga efectos negativos duraderos sobre la producción real y potencial tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

En este capítulo se examina el efecto de la crisis económica y financiera mundial en los PMA para determinar cuáles han sido sus repercusiones en las políticas. Se afirma que los efectos de la crisis en los PMA se entienden mejor tomando como punto de partida el ciclo de auge y crisis característico de sus procesos de desarrollo a largo plazo. La principal repercusión en las políticas es la necesidad de los PMA de promover vías de desarrollo nuevas que, a la vez, requieren de una nueva arquitectura internacional del desarrollo.

En este capítulo se observa que los PMA tuvieron un auge económico muy marcado entre 2002 y 2007, pero que las elevadas tasas de crecimiento del PIB respondieron mayormente a factores externos asociados a un modelo de expansión mundial que resultó insostenible económicamente y a un modelo de expansión nacional que no fue incluyente. El modelo de expansión mundial fue insostenible porque se cimentaba en los crecientes desequilibrios en todo el mundo, en el aumento de las desigualdades de ingresos, en los mayores niveles de deuda privada (de los hogares y las empresas) y en la creciente financiarización de la actividad económica¹. El proceso de

La explosión de la "súper burbuja" financiera sacudió la economía global en los últimos tres años, situación que produjo una contracción de la producción mundial del 2,2% en 2009.

Los efectos de la crisis en los PMA se entienden mejor tomando como punto de partida el ciclo de auge y crisis característico de sus procesos de desarrollo.

financiarización consiste en "generar cada vez más beneficios empresariales mediante la provisión (o la transferencia) de capital líquido con la expectativa de obtener intereses, dividendos o ganancias de capital en lugar de invertir para expandir la estructura empresarial y así aumentar la producción o facilitar el intercambio de productos básicos" (Kripner, 2005: 174). En los PMA, el crecimiento económico apenas contribuyó a reducir la pobreza y no se vio complementado por el desarrollo de capacidades productivas. Por el contrario, los PMA pasaron a ser incluso más vulnerables frente a las crisis externas durante los períodos de auge, dado que aumentaron la concentración de las exportaciones y su dependencia de los productos básicos y los recursos externos. Por ello, en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2008* de la UNCTAD se advertía de que el proceso de crecimiento en esos países era muy frágil y era improbable que fuese sostenible, valoración esta que se ha visto corroborada por acontecimientos recientes.

Los efectos de la crisis económica mundial se sintieron en los PMA principalmente con el colapso del comercio internacional, la merma en las entradas de IED y, en algunos casos, la disminución de las remesas.

Cuando la economía mundial entró en su más profunda recesión desde la Gran Depresión, los PMA en su conjunto también experimentaron una brusca desaceleración de la actividad económica. A pesar de la naturaleza marginal de la contribución de estos países a la producción y el comercio mundial, el comercio internacional y la financiación externa —en particular la inversión extranjera directa (IED) y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)— son muy importantes en su economía. Los efectos de la crisis económica mundial se sintieron en los PMA principalmente con el colapso del comercio internacional, la merma en las entradas de IED y, en algunos casos, la disminución de las remesas. No obstante, dado que los PMA están integrados en la economía mundial de diferentes maneras, los efectos de la crisis variaron considerablemente según las características estructurales de cada uno. La desaceleración de 2009 fue especialmente brusca en los PMA exportadores de petróleo y minerales, en algunos (no en todos) PMA exportadores de manufacturas y en algunos PMA insulares que dependen del turismo.

Los efectos de la crisis variaron considerablemente según las características estructurales.

A pesar de la desaceleración, el conjunto de los PMA registró efectivamente una tasa de crecimiento del PIB mayor que la del conjunto de los otros países en desarrollo o los países desarrollados en 2009. Sin embargo, en el presente informe se sostiene que la capacidad manifiesta de recuperación macroeconómica de los PMA durante la crisis obedeció principalmente a una serie de factores externos. En particular, en 2009 se registró un incremento considerable de la asistencia del FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, lo que en parte sirvió para contrarrestar la disminución de las corrientes de capital privado. Además, los precios internacionales de los productos básicos se recuperaron durante el año, debido principalmente a la creciente demanda de las grandes economías emergentes. Los PMA exportadores de manufacturas de bajo costo se han beneficiado de la creciente demanda de tales productos durante la recesión. Por último, se mantuvo constante el envío de remesas de los trabajadores con destino a los PMA que más dependían de ellas.

El análisis realizado en el presente capítulo indica que las perspectivas a mediano plazo de los PMA entrañan riesgos importantes. En términos generales, el reciente incremento de los préstamos oficiales por parte de los bancos multilaterales de desarrollo se ha manifestado en forma de adelanto de los fondos cuyo desembolso estaba programado a lo largo de un período más prolongado. Además, dado que los donantes se han esforzado por formular

respuestas anticíclicas adecuadas, el aumento de la asistencia para el desarrollo ha llevado al límite sus recursos financieros. Las actuales proyecciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos respecto de los planes de gasto de los donantes indican apenas un incremento marginal de la asistencia programable para los PMA en 2010 y 2011 (OCDE, 2009). Así pues, en la publicación conjunta del Banco Mundial y el FMI titulada *Informe sobre seguimiento mundial 2010* se señala que "al no haber un aumento de los recursos, esas medidas esenciales para conseguir los recursos que tan urgentemente se necesitan en el momento álgido de la crisis entrañarán una disminución considerable de la financiación en condiciones favorables durante los próximos dos años" (Banco Mundial 2010c: 142). Además, hay 20 PMA que se encuentran en una situación de agobio de la deuda o de elevado riesgo de agobio de la deuda, al tiempo que es probable que en algunos otros se agudicen las vulnerabilidades de la deuda a raíz de la crisis económica mundial (FMI; 2010b). Con este telón de fondo, no sorprende que los pronósticos económicos indiquen que, si bien la desaceleración de los PMA en 2009 fue menos acusada que en otros países en desarrollo, la recuperación en 2010 será más lenta. De hecho, se prevé que su recuperación económica sea la más débil de todos los grupos de países. Ello dependerá particularmente de que se mantenga la recuperación mundial y de que la AOD se siga proporcionando de modo que permita impulsar la inversión y sostener el consumo *per capita*.

Los pronósticos económicos indican que, si bien la desaceleración de los PMA en 2009 fue menos acusada que en otros países en desarrollo, la recuperación en 2010 será más lenta.

Resulta difícil determinar cómo repercute la crisis en los PMA, ya que hasta el momento solo se han realizado algunos estudios de países sobre esa cuestión. No obstante, en este capítulo se sostiene que si bien es importante proteger a las personas que viven en la pobreza frente a la recesión mundial, el problema básico de los PMA es la pobreza masiva de larga data y persistente, asociada a los muy bajos niveles de ingreso *per capita*. Según una de las estimaciones, 9,5 millones de personas podrían sumarse a la población que vive en la pobreza extrema en los PMA como consecuencia de la crisis económica (Karshenas, 2009). Si bien este dato es importante, también lo es que el número de personas que vive en la pobreza extrema en los PMA haya seguido creciendo a razón de más de 3 millones por año —incluso durante 2002-2007, un período con tasas de crecimiento del PIB altas— y en 2007 haya llegado a alrededor de 421 millones.

9,5 millones de personas podrían sumarse a la población que vive en la pobreza extrema en los PMA como consecuencia de la crisis económica.

De la información recogida se evidencia claramente que en la década de 2000 hubo avances en la reducción de las tasas de pobreza y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, el problema fundamental para los encargados de la formulación de políticas es que la reducción de la pobreza fue lenta a pesar del ritmo acelerado del crecimiento económico. Tal como se demuestra en la sección D de este capítulo, son pocos los PMA en condiciones de cumplir la mayor parte de los ODM, lo que refleja las limitaciones del carácter incluyente del crecimiento económico durante los años de auge. En caso de que la crisis económica mundial tenga efectos más duraderos en los PMA y se hagan realidad las sombrías perspectivas a mediano plazo, incluso los logros modestos en materia de reducción de la pobreza del período 2000-2007 se verán amenazados, y aumentará el número de personas que viven en una situación de extrema pobreza en los PMA. De hecho, si en los próximos cinco años las tasas de reducción de la pobreza se sitúan en los niveles de los años noventa, en 2015 podrían encontrarse en una situación de extrema pobreza en los PMA 77 millones más de personas que si se mantuvieran las tasas de reducción del período 2000-2007.

La información sobre la que se elaboran las conclusiones de este capítulo está organizada en tres secciones principales. En la sección B se discuten las tendencias de crecimiento en los PMA durante el ciclo de auge y crisis. Se evalúa en qué medida el modelo de crecimiento económico del período de auge estuvo asociado al desarrollo de las capacidades productivas —fundamentales para la recuperación—, y se muestran las diferentes respuestas de los PMA a la crisis durante la recesión mundial de 2009. En la sección C se señalan las principales vías por las cuales los efectos secundarios de la crisis afectaron las economías reales de los PMA, y se examinan las respuestas de política nacionales e internacionales que en conjunto mitigaron los efectos negativos de la crisis. También se toman en cuenta algunos factores que afectan la perspectiva económica a mediano plazo para estos países. En la sección D se consideran las tendencias de pobreza y desarrollo humano durante el ciclo de auge y crisis. Se examinan las tendencias a largo plazo de la pobreza económica (o de "ingresos") en los PMA con un nuevo conjunto de estimaciones de la pobreza preparado para este informe. También se describe el progreso alcanzado en pos del cumplimiento de los ODM y se consideran distintas hipótesis de reducción de la pobreza y de desarrollo humano, si la crisis económica y financiera mundial tiene efectos perdurables para los PMA y si se desacelera el avance en relación con los indicadores sociales clave.

B. La anatomía del ciclo de auge y crisis

1. EL AUJE ECONÓMICO DEL PERÍODO 2002-2007

Durante el período 2002-2007, el producto interno bruto (PIB) real del conjunto de los PMA aumentó más de un 7% anual. Esta fue la aceleración del crecimiento más firme y duradera registrada desde 1970 por ese grupo de países, cuyo comportamiento macroeconómico global fue mucho mejor que en los años noventa (cuadro 1). No obstante, no todos los PMA experimentaron un auge: poco más de la cuarta parte de los PMA (14 países) registraron una disminución del PIB *per capita* o un crecimiento con atonía. Además, habida cuenta de la elevada tasa de crecimiento de la población de los PMA, la tasa de crecimiento del PIB *per capita*, que es lo que más importa para el bienestar humano, permaneció ligeramente por debajo de la de otros países en desarrollo. Con todo, durante este período de auge, la tasa de crecimiento prevista en el Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 fue alcanzada por los PMA en su conjunto y también por 16 PMA (cuadro 2).

Durante el período 2002-2007, el producto interno bruto (PIB) real del conjunto de los PMA aumentó más de un 7% anual.

Cuadro 1

Comparación de las tasas de crecimiento del PIB en los PMA antes y durante el período de auge, 1991-2008

(Porcentaje de las tasas de crecimiento en dólares constantes de 2000)

	Crecimiento del PIB real			Crecimiento del PIB real per capita		
	1991-2001	2002-2007	2008	1991-2001	2002-2007	2008
PMA	3,9	7,4	6,9	3,1	4,9	4,4
PMA de África y Haití	3,0	7,5	7,9	1,3	4,6	5,1
PMA de Asia	5,1	7,3	5,5	0,2	5,4	3,8
PMA insulares	3,8	8,2	4,5	2,8	-1,4	2,1
Otros países en desarrollo	4,8	6,5	5,3	1,9	5,1	4,0

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos UNCTAD, *GlobStat*.

Nota: Los datos de PIB real han sido reutilizados como base de referencia utilizando un índice de deflación implícito del PIB.

Cuadro 2**Tasas de crecimiento del PIB real y del PIB real per capita de los PMA, 2001-2008**

	Clasificación según la especialidad exportadora	Crecimiento del PIB real (en dólares constantes de 2000)		Crecimiento del PIB real per capita (en dólares constantes de 2000)		Estados frágiles según la puntuación de la EPIN para 2004
		Promedio 2002-2007	2008	Promedio 2001-2007	2008	
Países con crecimiento del PIB real > 6% entre 2002 y 2007						
Afganistán	Agricultura	18,6	3,4	14,4	-0,1	"Frágil en 2004"
Guinea Ecuatorial	Petróleo	16,7	15,2	13,5	12,2	
Angola	Petróleo	14,3	14,8	10,9	11,8	"Frágil en 2004"
Myanmar	Mixto	13,2	4,5	12,4	3,6	"Frágil en 2004"
Chad	Petróleo	11,8	0,3	8,1	-2,3	"Frágil en 2004"
Camboya	Productos manufacturados	10,3	6,0	8,5	4,3	"Frágil en 2004"
Sudán	Petróleo	10,2	7,6	7,9	5,2	"Frágil en 2004"
Sierra Leona	Minerales	9,5	5,5	5,6	2,9	"Frágil en 2004"
Mauritania	Minerales	8,8	2,2	5,9	-0,2	"Frágil en 2004"
Bhután	Productos manufacturados	8,7	6,6	5,8	4,9	
Etiopía	Servicios	8,2	11,3	5,4	8,5	
Mozambique	Minerales	8,0	7,0	5,2	4,5	
Maldivas	Servicios	8,0	5,8	6,5	4,3	
Rep. Unida de Tanzania	Servicios	7,2	7,5	4,3	4,4	
Uganda	Agricultura	7,2	9,5	3,7	6,0	
Rep. Dem. Pop. Lao	Mixto	7,0	7,5	5,2	5,5	"Frágil en 2004"
Santo Tomé y Príncipe	Servicios	6,7	5,8	4,9	4,1	"Frágil en 2004"
Malawi	Agricultura	6,3	7,4	3,4	4,5	
Rep. Dem. del Congo	Minerales	6,2	6,2	3,0	3,3	Frágil en 2004"
Países con crecimiento del PIB real entre el 3% y el 6% entre 2002 y 2007						
Bangladesh	Productos manufacturados	5,9	6,2	4,2	4,7	
Rwanda	Servicios	5,8	11,2	3,7	8,2	
Burkina Faso	Agricultura	5,8	4,5	2,3	1,0	
Islas Salomón	Agricultura	5,3	6,0	2,7	3,4	"Frágil en 2004"
Zambia	Minerales	5,3	6,3	2,9	3,7	
Malí	Minerales	5,0	4,7	2,5	2,3	
Níger	Minerales	4,9	5,9	1,2	1,8	
Senegal	Mixto	4,7	2,5	2,0	-0,2	
Vanuatu	Servicios	4,3	5,7	1,6	3,1	"Frágil en 2004"
Samoa	Servicios	4,2	-3,4	4,1	-3,4	
Yemen	Petróleo	4,1	3,9	1,2	1,0	
Lesotho	Productos manufacturados	4,0	3,5	2,9	2,6	
Madagascar	Mixto	3,9	5,0	1,0	2,3	
Nepal	Productos manufacturados	3,8	5,6	1,7	3,7	
Benin	Agricultura	3,6	5,0	0,2	1,8	
Djibouti	Servicios	3,5	5,8	1,7	3,9	"Frágil en 2004"
Países con crecimiento del PIB real < 3% entre 2002 y 2007						
Tuvalu	Agricultura	3,0	2,0	2,5	1,6	
Timor-Leste	Petróleo	2,8	6,8	-1,2	3,5	"Frágil en 2004"
Burundi	Minerales	2,7	4,5	-0,2	1,5	"Frágil en 2004"
Somalia	Agricultura	2,6	2,6	0,2	0,4	"Frágil en 2004"
Gambia	Servicios	2,6	4,9	-0,5	2,1	"Frágil en 2004"
Togo	Mixto	2,5	1,1	-0,1	-1,4	"Frágil en 2004"
Guinea	Minerales	2,4	4,0	0,4	1,7	"Frágil en 2004"
Comoras	Servicios	1,8	1,0	-0,4	-1,3	"Frágil en 2004"
Kiribati	Agricultura	1,6	6,3	-0,1	4,7	"Frágil en 2004"
Guinea-Bissau	Agricultura	1,0	3,1	-1,4	0,8	"Frágil en 2004"
Eritrea	Servicios	0,7	1,0	-3,1	-2,0	
Haití	Productos manufacturados	0,4	1,3	-1,2	-0,3	"Frágil en 2004"
Rep. Centroafricana	Minerales	0,4	2,2	-1,4	0,3	"Frágil en 2004"
Liberia	Agricultura	-2,3	7,1	-5,5	2,4	"Frágil en 2004"

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos UNCTAD, *GlobStat* y la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) del Banco Mundial (BM), en línea.

Nota: Los datos del PIB real han sido reformulados como base de referencia utilizando un índice de deflación implícito del PIB.

El volumen total de las exportaciones e importaciones de los PMA creció rápidamente durante el período de auge: la relación de intercambio de los PMA fue más favorable y se registró un incremento significativo, aunque distribuido de manera desigual, de la financiación externa en forma de AOD, IED y remesas.

El período de auge económico de los PMA 2002-2007 se vio complementado por un incremento significativo de los recursos externos disponibles para los PMA en comparación con la década de 1990. Durante este período, la demanda y el comercio mundiales estaban en auge, los precios de los productos básicos estaban en ascenso y las empresas transnacionales (ETN) tenían una demanda creciente de materias primas. El volumen total de exportaciones de productos provenientes de los PMA llegó casi a duplicarse entre 2000 y 2008, con los PMA africanos al frente de la expansión al incorporarse los nuevos recursos minerales y el petróleo (gráficos 1A y 1B). Si bien el crecimiento del volumen de exportaciones de los PMA fue más lento que el de otros países en desarrollo durante el mismo período, la relación de intercambio de los PMA fue mucho más favorable debido al alza repentina de los precios de los productos básicos. Ello benefició especialmente a los PMA de África ricos en recursos (gráficos 1E y 1F). En consecuencia, el poder adquisitivo de las exportaciones de los PMA prácticamente se triplicó entre 2000 y 2008, a un ritmo incluso mayor que el de los países en desarrollo (gráfico 1G). Si bien se beneficiaron los PMA de todas las regiones, los africanos obtuvieron las mayores ventajas, ya que el poder adquisitivo de sus exportaciones creció casi cuatro veces entre 2000 y 2008 (gráfico 1H).

Por su nivel de subdesarrollo, las economías de los PMA suelen ser sensibles a la competencia de las importaciones, ya que tanto la plena utilización como el desarrollo de sus capacidades productivas dependen de los insumos importados y de los bienes de capital. Con el alivio de las limitaciones en materia de divisas como resultado del incremento del poder adquisitivo de las exportaciones, se logró un aumento de los volúmenes de importaciones, en particular en los PMA africanos e insulares donde las importaciones se duplicaron en ocho años (gráficos 1C y 1D).

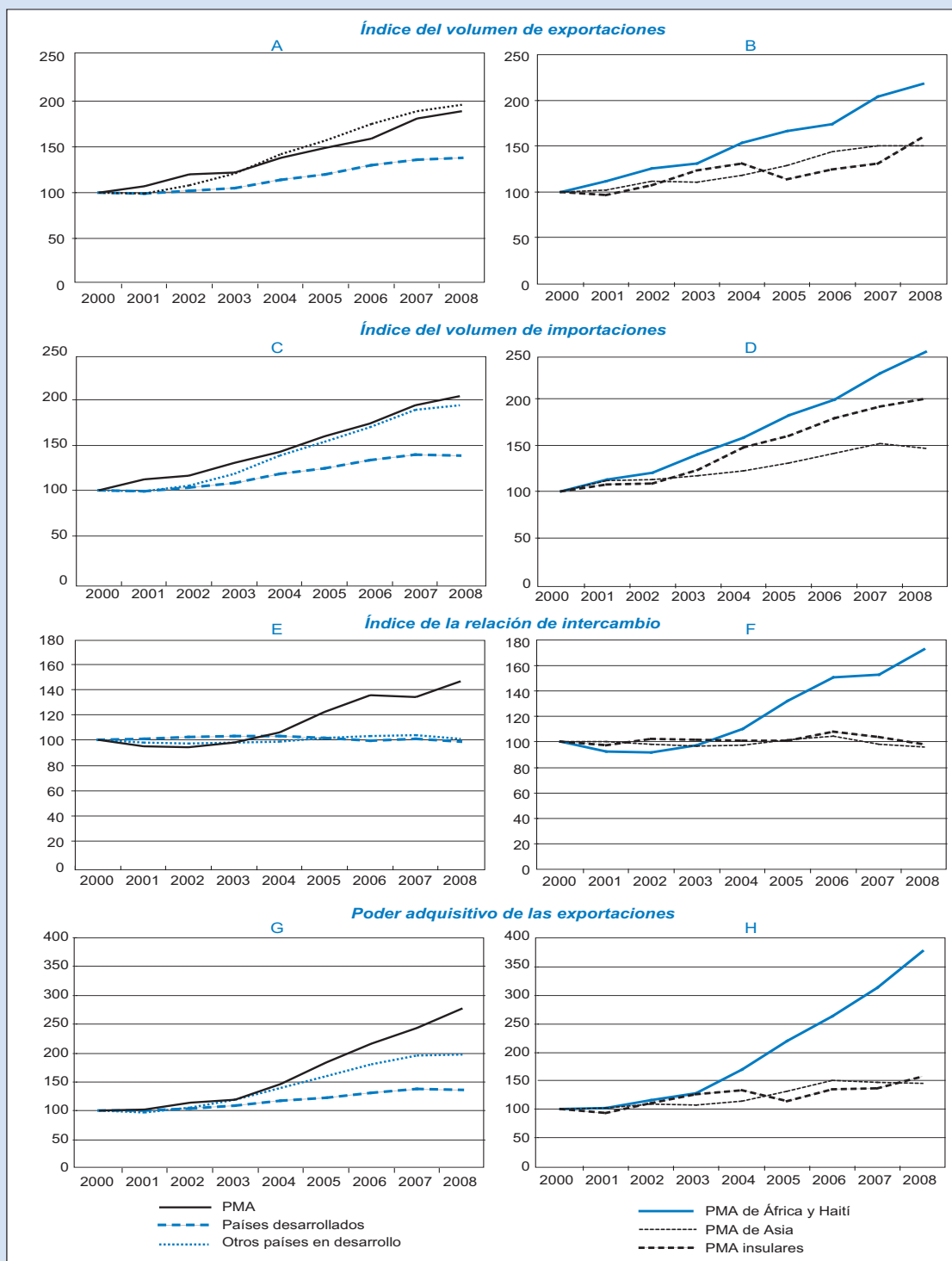
El auge económico en los PMA también se vio complementado por un incremento significativo de distintas formas de financiación externa, pero con una distribución desigual (gráfico 2)

La mejora en las cuentas de transacciones con el exterior de los PMA también se vio impulsada por el alivio de la carga de la deuda, que se incrementó considerablemente como resultado de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (Iniciativa PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

- Tras el desaliento que dejaron los años noventa por la caída de los desembolsos netos de AOD hacia los PMA (con exclusión del alivio de la carga de la deuda) de un 30% en términos reales, en el período de 2000 a 2008 los desembolsos se duplicaron en términos reales hasta alcanzar en ese último año los 37.000 millones de dólares
- La mejora en las cuentas de transacciones con el exterior de los PMA también se vio impulsada por el alivio de la carga de la deuda, que se incrementó considerablemente como resultado de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (Iniciativa PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Estas iniciativas permitieron reducir significativamente las relaciones entre la deuda y el PIB y entre la deuda y las exportaciones de un amplio subgrupo del grupo de los PMA, así como mejorar la sostenibilidad general de sus deudas y liberar una cantidad importante de recursos que habían sido reservados para el pago de la deuda (UNCTAD, 2010a).
- Las corrientes de IED, si bien se mantuvieron por debajo de los desembolsos netos de la AOD, también crecieron sobremedida durante la década de 2000. Entre 2000 y 2008, se sextuplicaron hasta superar los 32.000 millones de dólares en 2008. Más del 80% de estas corrientes tuvieron como destino los PMA africanos ricos en recursos naturales, aunque algunos PMA insulares también fueron destinatarios de inversiones en el sector del turismo y los servicios de transporte.

Gráfico1

Índices del comercio de mercancías, 2000-2008 (Índices 2000 = 100)



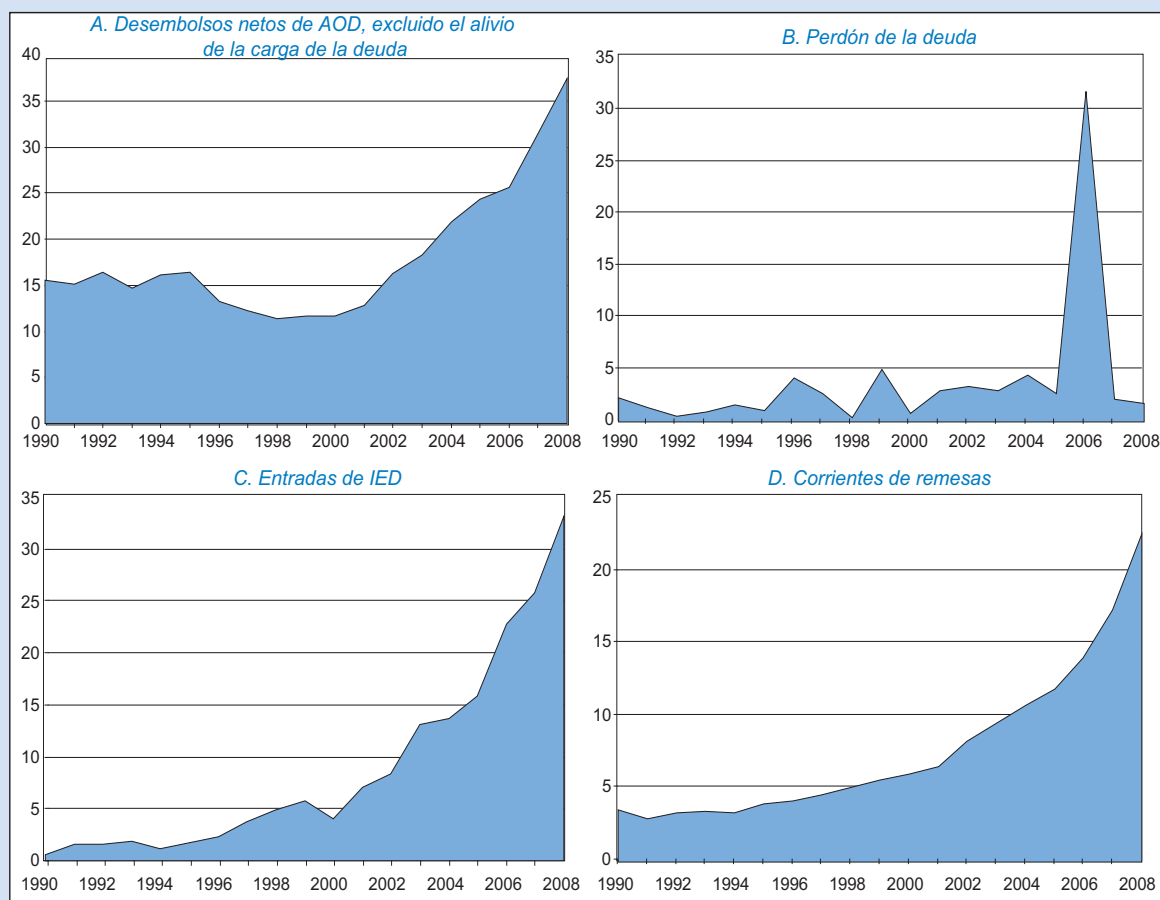
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

- Por último, las remesas de los trabajadores, que se cuadruplicaron entre 2000 y 2008, también contribuyeron a incrementar las divisas de los PMA. Sin embargo, la distribución entre los países de estos flujos no fue homogénea, pues tres de los principales destinatarios (Bangladesh, seguido por el Sudán y Nepal) recibieron casi dos tercios del total de las remesas de trabajadores con destino a los PMA.

Gráfico 2

Entradas de capital y remesas a los PMA, 1990-2008

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Base de datos *International Development Statistics* de la OCDE, en línea; Banco Mundial (2010b), y *Global Development Finance* 2010, en línea; base de datos de la UNCTAD sobre la IED y las ETN.

En comparación con el decenio anterior, los déficits de cuenta corriente se redujeron en algunos PMA, las cargas de la deuda cayeron y las reservas de divisas aumentaron.

La mayoría de los gobiernos de los PMA también adoptaron políticas importantes en este período tendientes a sostener y profundizar las reformas económicas emprendidas en los años noventa. También procuraron conferir a estas políticas una dimensión social y de reducción de la pobreza más explícita mediante la formulación y la aplicación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. En conjunción con el acelerado incremento de los ingresos por exportaciones y la financiación externa, estas políticas contribuyeron a mejorar las variables macroeconómicas fundamentales de los PMA, aunque no en todos los países por igual debido a las variaciones en sus condiciones estructurales. En los PMA promedio, las tasas de inflación de la primera mitad de la década de 2000 (hasta fines de 2007) rondaron la mitad de los niveles alcanzados en los noventa. En comparación con el decenio anterior, los déficits de cuenta corriente se redujeron en algunos PMA, las cargas de la deuda cayeron y las reservas de divisas aumentaron. También se lograron mejoras en la movilización de los ingresos públicos de varios PMA, en particular algunos de África (como Benin, Lesotho, Madagascar y Malí)².

Algunos observadores sostienen que los factores clave que contribuyeron al auge económico de los PMA fueron la solidez de las políticas económicas nacionales y el mejoramiento de la gobernanza nacional contempladas en las

reformas económicas. No obstante, resulta difícil definir cuánto influyeron las políticas nacionales y cuánto el entorno internacional. Uno de los indicadores de la primacía de los factores externos es la precaria asociación entre los países calificados como "Estados frágiles" durante el auge y sus resultados de crecimiento. La denominación de "Estado frágil" es muy controvertida y no fue utilizada por la UNCTAD en los análisis sobre los PMA. Sin embargo, surge un interesante patrón de la relación entre los índices de la Evaluación Política e Institucional de País del Banco Mundial, que se basan en su propia definición de políticas e instituciones deficientes, y los países calificados como "Estados frágiles" por el Banco Mundial en 2004. Casi todos los PMA que tuvieron resultados económicos deficientes durante el período de auge de 2002-2007 fueron calificados como "Estados frágiles" en 2004; pero, al mismo tiempo, más de la mitad de los PMA que obtuvieron los mejores resultados, en particular la mitad de los que alcanzaron el objetivo de crecimiento del 7% establecido en el Programa de Acción de Bruselas, también fueron calificados como "Estados frágiles". En conclusión, si bien la deficiencia de los resultados económicos se asocia a la deficiencia de las instituciones y de las políticas económicas según estos criterios, la solidez de las políticas y de las instituciones *no* es una condición necesaria para alcanzar resultados económicos satisfactorios a corto y mediano plazo. Existían las mismas posibilidades de que los PMA calificados como "Estados frágiles" en 2004 alcanzaran resultados económicos muy satisfactorios o deficientes durante el período de auge.

Las políticas nacionales propugnadas en la década de 2000 no han permitido a los PMA sacar el máximo provecho de las oportunidades de la época de auge. En particular, no pudieron promover una modalidad de crecimiento convergente basada en el desarrollo de las capacidades productivas, lo que habría incrementado la capacidad de respuesta de sus economías y las habría incorporado a un proceso de crecimiento más incluyente. Desde una perspectiva a largo plazo, después de un prolongado declive en los años ochenta y principios de los noventa, los PMA comenzaron el nuevo milenio aproximadamente con el mismo nivel de renta *per capita* que en los años setenta (véase el recuadro 1). Desde entonces, aunque el PIB *per capita* de los PMA ha aumentado considerablemente en términos reales, ha ido ampliándose la brecha con otros países en desarrollo (véase también más abajo).

El modelo de crecimiento inducido por las exportaciones, que implícita o explícitamente respaldó las estrategias de desarrollo de los PMA durante ese período, no dio lugar a un gran aumento de la inversión ni de la formación de capital en muchos de ellos. Además, esos países se tornaron más vulnerables a una desaceleración mundial a medida que el comercio internacional adquiría más importancia para ellos y se incrementaban su dependencia de los productos básicos, la concentración de sus exportaciones y sus importaciones de alimentos. Ese modelo de crecimiento inducido por las exportaciones también iba acompañado de un aumento de los desequilibrios sectoriales, ya que la productividad agropecuaria quedaba muy rezagada frente a la expansión de las exportaciones y el PIB. Esa creciente desproporción ha dado lugar a un aumento del costo total de las importaciones de alimentos y ha tenido importantes consecuencias negativas que afectan la solidez y el carácter incluyente de su modelo de desarrollo. El problema del escaso desarrollo de las capacidades productivas y la creciente vulnerabilidad a una desaceleración del crecimiento mundial se ilustran en la siguiente sección; en tanto, la imposibilidad de este modelo de crecimiento de lograr una reducción

Sin embargo, las políticas nacionales propugnadas en la década de 2000 no han permitido a los PMA sacar el máximo provecho de las oportunidades de la época de auge. En particular, no pudieron promover una modalidad de crecimiento convergente basada en el desarrollo de las capacidades productivas.

El modelo de crecimiento inducido por las exportaciones no dio lugar a un gran aumento de la inversión ni de la formación de capital en muchos PMA.

Recuadro 1. El auge económico del período 2002-2007 desde una perspectiva a largo plazo

El análisis del auge económico de los PMA durante el período 2002-2007 desde una perspectiva a largo plazo resulta ilustrativo. El gráfico de recuadro 1A revela la tendencia del PIB real *per capita* en los últimos 40 años, que en los PMA fue descendiendo entre 1970 y 1994. Desde entonces, ha crecido a un ritmo más acelerado que en los países desarrollados, pero el crecimiento *per capita* de los PMA no superó el promedio de otros países en desarrollo ni siquiera durante los cinco años de auge.

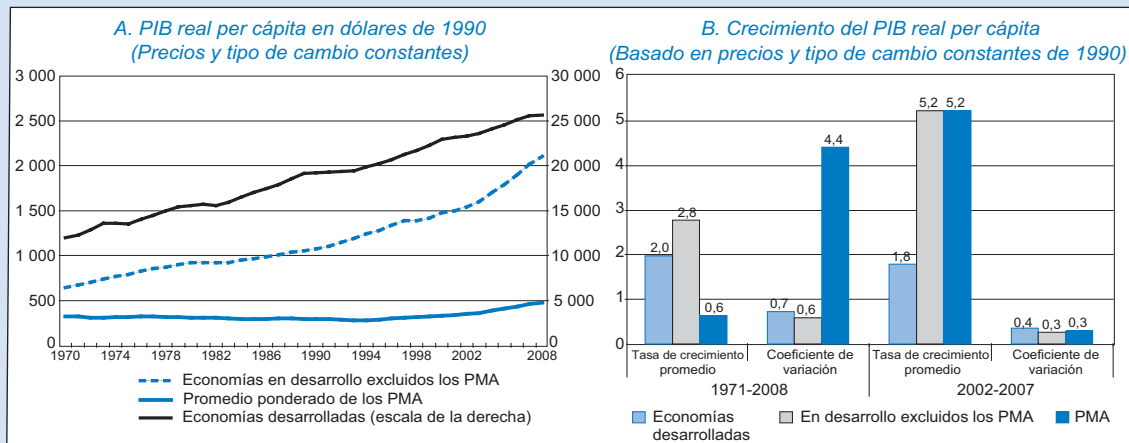
Desde una perspectiva a largo plazo, la disparidad de la renta *per capita* entre los PMA y otros países en desarrollo fue mayor en 2008 que a comienzos de la década de 1970. El PIB real *per capita* de los PMA equivalía al 2,5% del PIB *per capita* de los países desarrollados a comienzos de los años setenta, la relación cayó al 1,4% en 1994 y, hacia el fin del auge en 2008, había alcanzado apenas al 1,9%. La comparación con otros países en desarrollo es incluso más contrastante, aunque en términos absolutos la disparidad de ingresos reales lógicamente sea menor. El PIB real *per capita* en los PMA cayó del 45% del PIB de otros países en desarrollo a comienzos de los años setenta al 22% (casi el mismo nivel alcanzado en 1994) en el período 2006-2008. Estas disparidades se achican si se calculan en términos de paridad del poder adquisitivo, pero las tendencias no varían.

En el gráfico de recuadro 1B se observa que los PMA no solo han sido los que menos han crecido *per capita* a largo plazo, sino que su crecimiento económico ha sido mucho más volátil de un año al siguiente. Si se considera todo el período, el coeficiente general de variación de los PMA como grupo fue del 4,4, en comparación con el 0,6 de otros países en desarrollo y el 0,7 de los países desarrollados. Durante el período de auge, la volatilidad fue muy inferior y comparable a la de otros países en desarrollo, pese a que por entonces se registró una acentuada desaceleración del crecimiento en los PMA tras la crisis financiera mundial.

El análisis de la frecuencia de las aceleraciones y desaceleraciones del crecimiento utilizando el método desarrollado por Arbache y Page (2007) revela que son más frecuentes las desaceleraciones del crecimiento que las aceleraciones en los PMA que en otros grupos de países. Asimismo, se puede también inferir con claridad la tendencia de los PMA a revertir sus procesos de crecimiento desde una perspectiva a corto plazo a partir de la frecuencia con la que experimentan un crecimiento negativo. El análisis de la información histórica por país permite advertir que los PMA promedio tuvieron 11 años de crecimiento real negativo entre 1980 y 2008. En otras palabras, el 39% de las 1.384 observaciones de países por año disponibles dan cuenta de que los PMA experimentaron un descenso real del PIB *per capita*. Otras cifras similares son aún más preocupantes, pues al parecer las conmociones negativas lesionan con carácter permanente el nivel de producción, tal como documentaron Cerra y Saxena (2005). En consecuencia, el hecho de que el crecimiento de los PMA sea proclive a colapsar podría estar íntimamente relacionado con la disparidad de ingresos a largo plazo que presentan respecto de otros grupos de países.

Gráfico de recuadro 1

Crecimiento del PIB *per capita* en los PMA y en otros grupos de países



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

Cuadro de recuadro 1

Aceleraciones y desaceleraciones del crecimiento en distintos grupos de países

	Aceleración del crecimiento		Desaceleración del crecimiento	
	Frecuencia (años por país)	PIB per capita Tasa de crecimiento (porcentaje anual)	Frecuencia (años por país)	PIB per capita Tasa de crecimiento (porcentaje anual)
Países de renta alta pertenecientes a la OCDE	0,54	3,31	0,03	-2,32
Países de renta alta no pertenecientes a la OCDE	0,42	5,90	0,02	-4,62
Países en desarrollo	0,46	4,33	0,14	-3,87
PMA	0,36	4,36	0,26	-2,99

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial (2010c).

sustancial de la pobreza y avances en el cumplimiento de los ODM se abordan más adelante en este capítulo.

2. DESARROLLO DEFICIENTE DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS DURANTE EL PERÍODO DE AUGE

El desarrollo de las capacidades productivas nacionales es el resultado de la interrelación de los procesos de acumulación de capital, cambio estructural y progreso tecnológico. En el *Informe sobre los países menos adelantados de 2006*, se señala que estos procesos han sido precarios históricamente en los PMA. Incluso se ha podido demostrar que esta condición perduró durante los años de auge, a pesar del rápido crecimiento económico de esos países.

a) Acumulación de capital

En la década de 2000, la inversión en los PMA como grupo se incrementó del 19,5% del PIB al comienzo de la década al 23,2% en 2008. No obstante, más de un tercio de este incremento se originó en cambios en las existencias y no se relaciona con una expansión genuina del capital productivo. La formación bruta de capital fijo aumentó a un ritmo lento, y sigue muy por debajo de la tasa correspondiente a otros países en desarrollo. Es incluso más preocupante que desde comienzos de la década de 2000 la formación bruta de capital fijo haya caído en 19 PMA, en su mayoría africanos e insulares, donde la inversión en capital fijo ya era bastante baja. El período de crecimiento económico sin precedentes solo palió en parte el déficit crónico de inversiones en los PMA, mientras que estos países siguieron soportando el déficit estructural y el estrangulamiento generalizado del lado de la oferta. Este es el caso particularmente de los PMA de África, que además de carecer de infraestructura y capital social general, tienen coeficientes de inversión mucho más bajos que los asiáticos y los insulares.

En la década de 2000, la inversión en los PMA como grupo subió del 19,5% del PIB al comienzo de la década al 23,2% en 2008.

En las primeras dos partes del gráfico 3, se observa que tanto los países exportadores como los no exportadores de petróleo experimentaron un moderado incremento de las inversiones, y que los segundos han invertido una proporción apenas mayor del PIB. Pero lo que distingue claramente a unos y otros países exportadores es la dinámica del ahorro interno durante la década de 2000. El ahorro interno en los PMA, excluidos los países exportadores de petróleo, se ha mantenido constante en un nivel muy bajo correspondiente al 10% del PIB. Los ingresos de exportación inesperados, que permitieron aumentar significativamente el ahorro interno en seis PMA exportadores de petróleo, fueron lo que originó aparentemente un aumento del ahorro interno en el grupo de los PMA.

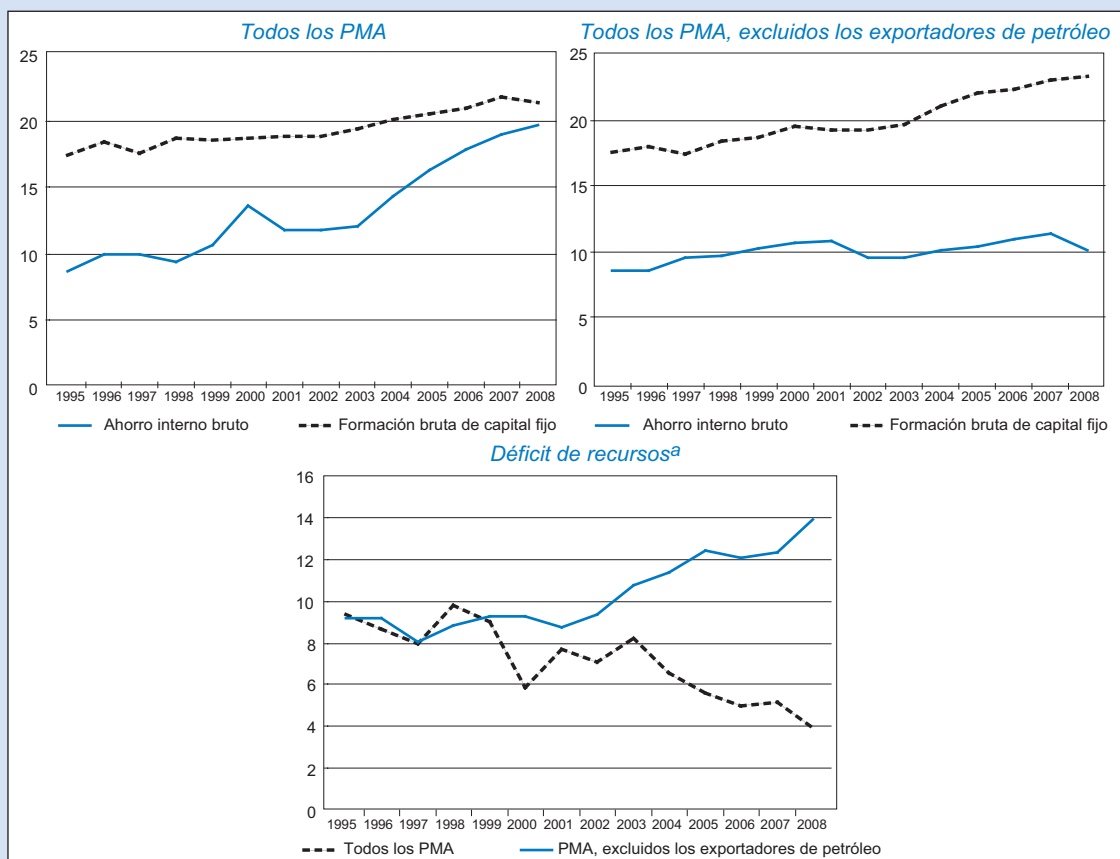
Excluidos los países exportadores de petróleo, el ahorro interno en los PMA se ha mantenido constante en un nivel muy bajo correspondiente al 10% del PIB.

La combinación de las tendencias de inversión y ahorro implica que el déficit de recursos externos de los PMA como grupo se ha reducido considerablemente en los últimos años. No obstante, esto se debe principalmente al mayor ahorro de los PMA exportadores de petróleo. Excluidos estos países, el déficit de recursos externos, que refleja una confianza en el ahorro exterior, trepó del 9% del PIB en 2001 al 14% en 2008 (gráfico 3)³.

Por otro lado, la centralidad de los sectores de explotación intensiva de recursos naturales en el auge económico de los PMA plantea cuestiones de sostenibilidad debido al agotamiento irreversible de los

Gráfico 3

Inversión y ahorro en los PMA, 1995-2008 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

^a Déficit de recursos = formación bruta de capital fijo – ahorro interno bruto.

Si se ajusta el ahorro interno para tener en cuenta el agotamiento de las existencias de combustibles fósiles, minerales y otras formas de capital medioambiental, se observará que la tasa de crecimiento sin precedentes de los PMA se vio acompañada por una disminución sostenida del ahorro neto ajustado.

recursos naturales. Si se ajusta el ahorro interno para tener en cuenta el agotamiento de las existencias de combustibles fósiles, minerales y otras formas de capital medioambiental, se observará que la tasa de crecimiento sin precedentes de los PMA se vio acompañada por una disminución sostenida —en lugar de un aumento— del ahorro neto ajustado. El ahorro neto ajustado de los PMA como grupo tuvo siempre una representación muy baja en el PIB, hasta que en 2008 alcanzó cifras cercanas a cero (gráfico 4)⁴.

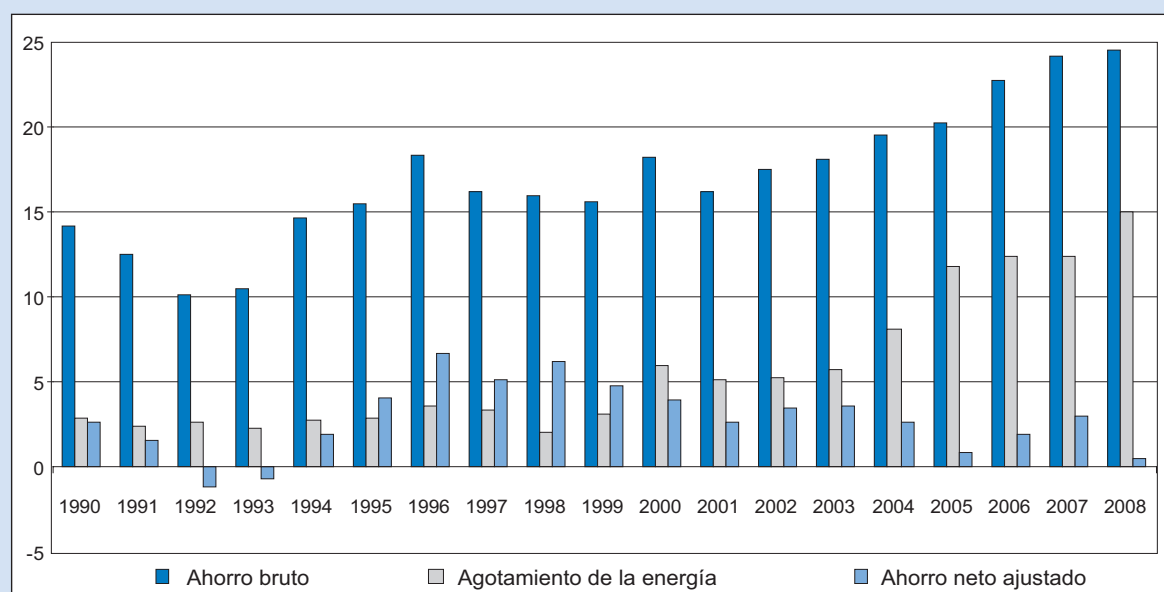
b) Cambio estructural y progreso tecnológico

El auge económico en los PMA no se vio acompañado de un cambio estructural significativo en la composición de la producción; por ello, el crecimiento de la productividad y el progreso tecnológico también fueron lentos. De hecho, la diferencia de productividad entre los PMA y otros países en desarrollo se amplió, y la diferencia respecto de las economías desarrolladas siguió siendo abismal desde el punto de vista tecnológico.

En los PMA como grupo, la característica principal del modelo de cambio estructural durante el período de auge fue la disminución relativa de la

Gráfico 4

Ahorro y agotamiento de los recursos naturales en los PMA, 1990-2008
(Porcentaje del INB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial, en línea.

contribución de la agricultura en el PIB y el aumento relativo de la contribución de las industrias no manufactureras como la minería, los servicios públicos y la construcción (cuadro 3). Aunque la proporción del PIB correspondiente a la agricultura cayó al 26% en el período 2006-2008, este sector continuó siendo la principal fuente de empleo, ya que en ese plazo absorbió dos tercios de la fuerza de trabajo. El sector manufacturero representó el 10% del PIB en el período 2006-2008, es decir, se registraron los mismos valores que a comienzos de la época de auge y en el período 2000-2002. Dentro de esta pauta general, hay considerables diferencias entre los PMA. La expansión de la minería y los servicios públicos es más visible en los PMA de África, ya que son relativamente más ricos en recursos minerales; por su parte, la participación de la industria manufacturera en el PIB mostró un moderado aumento en algunos PMA asiáticos. Pero en el otro extremo del espectro, 27 PMA registraron cierto grado de desindustrialización, que se refleja en la disminución de la participación de la industria manufacturera en el PIB. Por último, la agricultura registró la menor caída de participación en los PMA de crecimiento más lento; de hecho, en algunos de estos países, que en ciertos

El auge económico en los PMA no se vio acompañado de un cambio estructural significativo en la composición de la producción; por ello el crecimiento de la productividad y el progreso tecnológico también fueron lentos.

Cuadro 3

Cambio estructural de la composición de la producción nacional en los PMA, entre 2000 y 2008

	Agricultura		Producción		Industria, excl. producción		Servicios	
	2000-2002	2006-2008	2000-2002	2006-2008	2000-2002	2006-2008	2000-2002	2006-2008
Total de PMA	30,7	26,8	10,0	10,0	15,2	20,6	44,2	42,6
PMA de África y Haití	32,0	28,0	7,8	7,8	17,4	24,4	42,8	39,9
PMA de Asia	29,1	25,0	12,9	14,0	12,6	14,3	45,5	46,8
PMA insulares	21,4	21,5	7,4	6,0	7,0	8,5	64,2	64,0

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos, *GlobStat*.

casos se vieron afectados por conflictos, la participación de la agricultura en el PBI registró un incremento real.

Veintisiete PMA registraron cierto grado de desindustrialización entre 2000 y 2008.

Los problemas que presenta el empleo, que es la clave para reducir sustancialmente la pobreza, están estrechamente relacionados con el modelo de cambio estructural.

La mayoría de los PMA, en los sectores de las manufacturas y de los servicios, no han sido capaces de generar suficientes oportunidades de empleo productivo.

Los problemas que presenta el empleo, que es la clave para reducir sustancialmente la pobreza, están estrechamente relacionados con el modelo de cambio estructural. En general, los PMA cuentan con tasas de crecimiento de la población muy elevadas y, por consiguiente, el número de jóvenes que se incorpora al mercado laboral es cada año mayor. La agricultura suele dar empleo a un elevado porcentaje de la población activa de los PMA, pero la productividad agrícola sigue siendo muy baja y las explotaciones agropecuarias son pequeñas, lo que determina para la mayoría de los campesinos niveles de vida equiparables o cercanos al umbral de subsistencia. La capacidad del sector de absorber mano de obra está disminuyendo como consecuencia de la reducción del tamaño de las explotaciones agrícolas y de la falta de inversiones, con el agregado de una mala gestión de los suelos. A esto se suma el que muchas personas se vean obligadas a cultivar terrenos más frágiles en el aspecto ecológico. De resultados de ello, cada vez hay más personas que buscan trabajo fuera del sector agropecuario, si bien en la mayoría de los PMA los sectores de las manufacturas y de los servicios no han sido capaces de generar suficientes oportunidades de empleo productivo para la población joven. Las industrias no manufactureras cuya contribución al PIB ha aumentado más tienden a ser intensivas en capital en lugar de intensivas en mano de obra. Por ello, la mayoría de los jóvenes busca trabajo en actividades del sector informal, la mayoría de las cuales se caracteriza por una escasa acumulación de capital y por una reducida productividad, razón por la que ofrecen escaso margen para el crecimiento económico.

En términos generales, el modelo actual general de cambio estructural en los PMA podría describirse como una "transición estructural bloqueada". Cada vez son más largas las filas de personas que buscan trabajo fuera del sector agropecuario, pero el resultado de este modelo de cambio estructural de la producción implica que no pueden acceder a un trabajo productivo y decente. En 2008, los trabajadores por cuenta propia y los que trabajan en un negocio familiar —en su mayoría en actividades económicas del sector informal— representaron cerca del 80% de la fuerza de trabajo en los PMA (PNUD, 2010). Debido a que el auge reforzó la especialización existente en productos básicos (principalmente no agropecuarios), en lugar de promover la expansión de los sectores de las manufacturas y de los servicios intensivos en mano de obra, el crecimiento económico no se tradujo en la creación de múltiples puestos de trabajo. A su vez, esta escasa generación de puestos de trabajo fuera de un sector agropecuario de baja productividad fue el motivo principal por el cual el crecimiento económico no tuvo un impacto satisfactorio en términos relativos de reducción de la pobreza y de avance hacia el cumplimiento de los ODM. Los problemas de empleo son muy agudos en el África subsahariana, donde la presión demográfica en el mercado laboral se combina con el escaso o nulo crecimiento de los sectores de las manufacturas y de los servicios (CEPA, 2010).

A largo plazo, este modelo de cambio estructural y crecimiento sin nuevos puestos de trabajo también provoca la disminución del retorno eficaz a la acumulación de capital humano, pues quienes invirtieron en su formación especializada no pueden encontrar oportunidades laborales adecuadas. Desde esta misma perspectiva, cabe afirmar que el proceso de crecimiento de los PMA durante la década de 2000 dejó pasar la oportunidad de fomentar la

demanda de "profundización del capital humano" que hubiera impulsado un giro hacia las actividades con más densidad de conocimientos.

Aparte del cambio estructural, el progreso tecnológico permite adquirir y expandir las capacidades productivas. Cabe señalar que en los PMA uno de los principales medios de actualización e innovación tecnológica es la inversión en nuevos equipos de capital, que por lo general son importados. La tendencia de las importaciones de maquinaria y equipos indica que el grueso del desarrollo tecnológico a través de dichas inversiones se evidenció en los PMA exportadores de petróleo, mientras que en otros PMA, el acceso a los productos y tecnologías supuestamente más eficientes de origen importado aumentó solo de manera marginal (gráfico 5). Esto sugiere que no solo el cambio tecnológico fue lento durante el auge económico, sino que el progreso tecnológico fue mínimo.

Debido a las limitaciones de capital y a la lenta absorción de las nuevas tecnologías, la productividad laboral ha crecido en los PMA a un ritmo muy lento, y se sigue manteniendo en un nivel muy bajo. En la década de 2000, se registró una pequeña aceleración en los PMA como grupo, pero su PIB por trabajador cayó muy por debajo del índice de los países de renta media (gráfico 6).

Un estancamiento similar de la productividad se hace patente en el sector agrícola. Tal como se describe en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2009*, durante décadas los PMA han sufrido una prolongada merma de las inversiones en infraestructura clave, una falta de investigación y desarrollo adecuados y la desarticulación de algunas instituciones que podrían aplicar políticas agrícolas. En la primera parte del gráfico 7 se destacan claramente el estancamiento de la productividad laboral en el sector primario, como resultado de la escasa disponibilidad de capital y las limitaciones en el uso de fertilizantes y de variedades de cultivos de alto rendimiento, y la divergencia acentuada entre los PMA y los países de renta media y de renta alta. De manera análoga, en los últimos 20 años, el rendimiento del cultivo de cereales por hectárea en los PMA se incrementó solo de manera marginal, a una tasa mucho menor que la tasa promedio mundial (segunda parte del gráfico 7).

Si se hace una comparación entre los índices de productividad laboral del sector primario y los índices de la economía general, se observa en qué medida el sector agrícola ha quedado relegado por el progreso tecnológico y la acumulación de capital en los PMA. El valor añadido agrícola por trabajador ha aumentado un tercio de lo que ha crecido el porcentaje de PIB por trabajador durante los últimos veinte años, y esa diferencia aumentó durante la época de auge. Si bien se acoge con satisfacción el énfasis que se ha puesto últimamente en la importancia del sector agrícola, en particular en los PMA de África, la información recabada no da cuenta de cambios estructurales en el rendimiento de la agricultura en los PMA. Estos datos ratifican la idea de que la aceleración de la economía anterior a la crisis del período 2008-2009 se apoyaba en bases extremadamente precarias, ya que relegó a un papel marginal tanto al sector que justamente ofrece las posibilidades más amplias de obtener mayores rendimientos y de ponerse al día con la tecnología (es decir, las manufacturas) como al sector que emplea la mayor parte de la fuerza de trabajo (es decir, la agricultura).

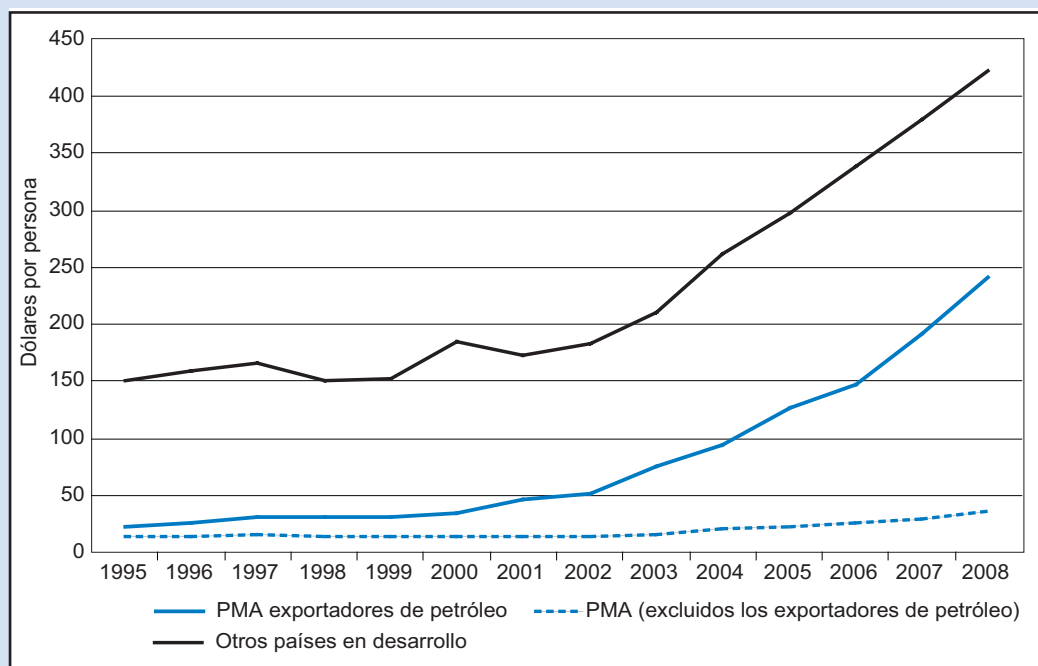
El proceso de crecimiento de los PMA durante la década de 2000 dejó pasar la oportunidad de fomentar la demanda de "profundización del capital humano".

Incluso durante el auge económico continuó el estancamiento de la productividad en el sector agrícola.

La aceleración del crecimiento anterior a la crisis del período 2008-2009 se apoyaba en bases extremadamente precarias, ya que relegó a un papel marginal tanto las manufacturas como la agricultura.

Gráfico 5

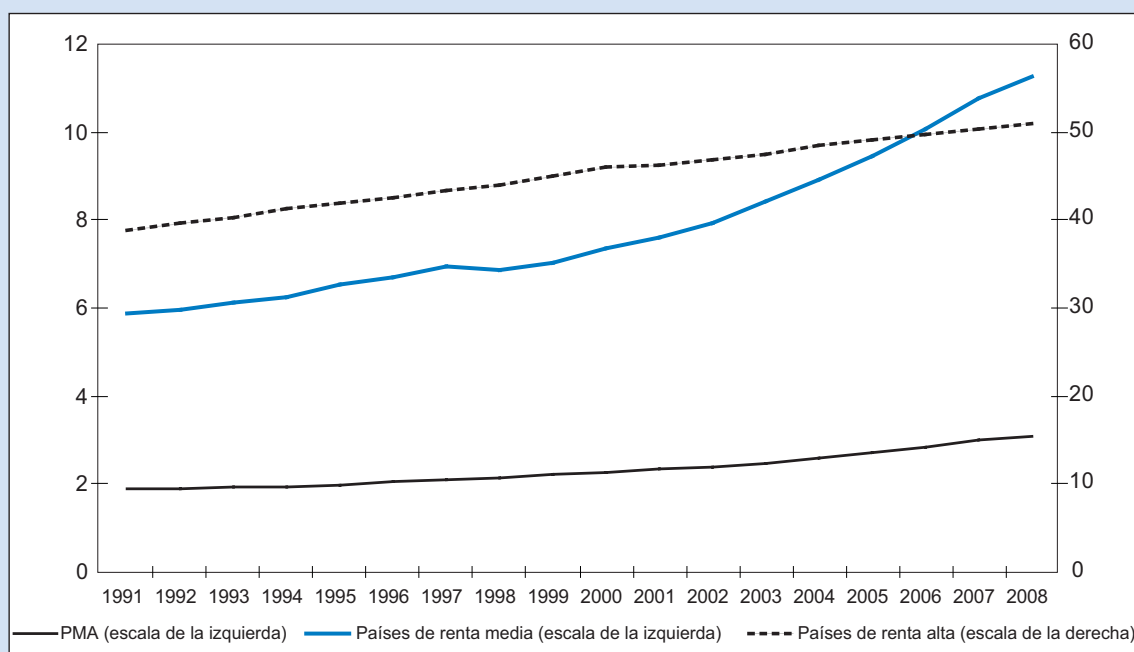
Importaciones per cápita de maquinarias y equipo de transporte (Dólares por persona)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

Gráfico 6

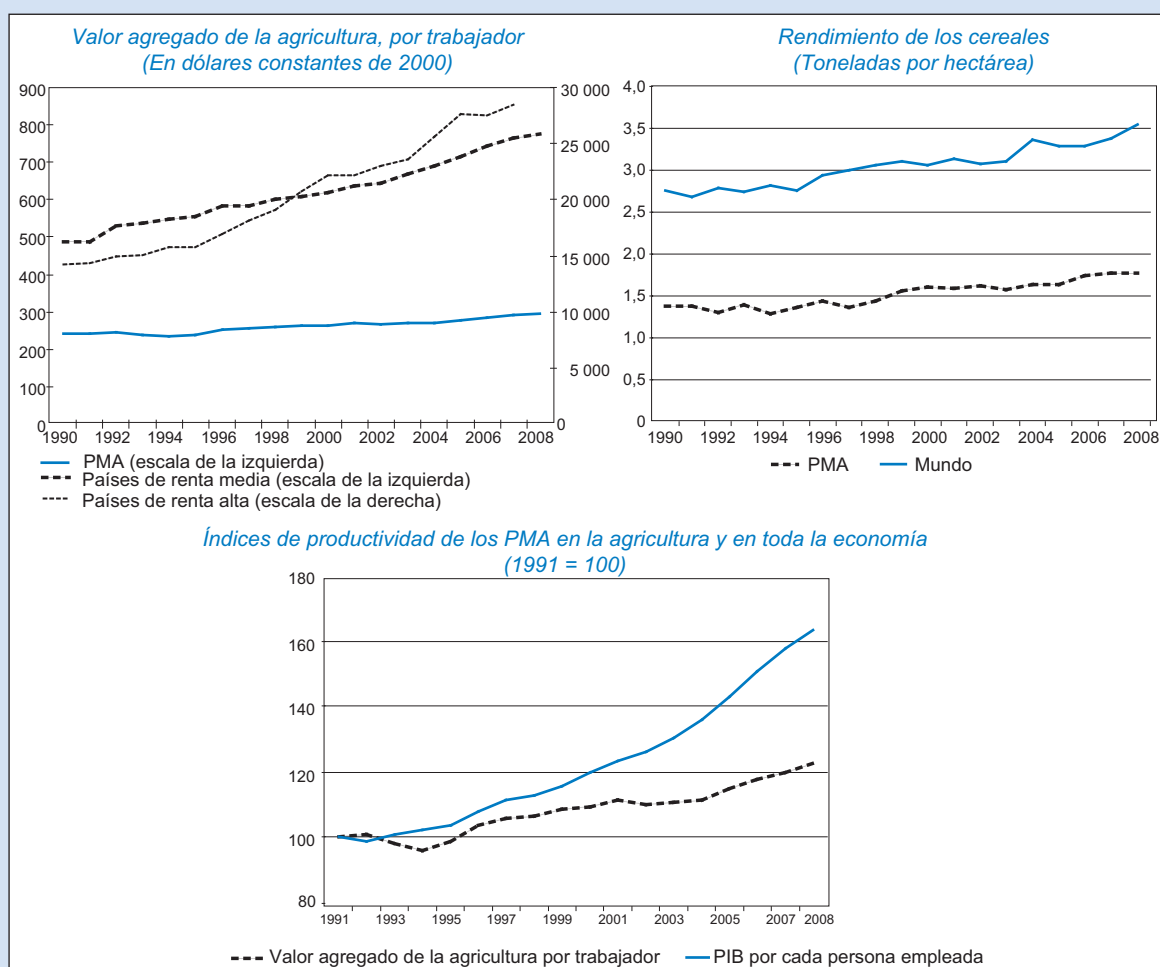
PIB por persona empleada, 1991-2008 (En miles de dólares PPA constantes de 1990)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial, en línea.

Gráfico 7

Productividad agrícola en los PMA, 1990-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos FAOSTAT de la FAO, y en los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial, en línea.

c) *Mayor vulnerabilidad a las crisis económicas externas mediante el comercio internacional*

Partiendo de la base de que una mayor movilización de recursos internos y diversificación económica del país aumentan la capacidad de respuesta de una economía, resulta evidente que el desarrollo deficiente de las capacidades productivas de los PMA durante los años del auge impidió todo avance en este sentido durante dicho período. De hecho, estos países se tornaron más vulnerables a las crisis económicas externas debido a los cambios en la forma de integración con la economía mundial.

Durante la década de 1990 la mayoría de los PMA adoptó en forma rápida un proceso amplio de liberalización del comercio, que trajo aparejado un incremento sostenido de la participación del comercio en sus economías. En relación con el PIB, las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios aumentaron del 52% en 2000-2002 al 62% en 2006-2007 (*Manual de Estadísticas de la UNCTAD*). La mayor apertura comercial y la profunda integración en la economía mundial no dejan de estar asociadas a la mayor dependencia de los productos básicos y a la concentración de las exportaciones.

La mayor apertura comercial y la profunda integración en la economía mundial no dejan de estar asociadas a la mayor dependencia de los productos básicos y a la concentración de las exportaciones.

El mayor volumen de exportaciones de petróleo de algunos PMA y el incremento generalizado de los precios de los productos básicos han determinado una mayor dependencia de los PMA de los productos básicos. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2010), los combustibles y los minerales representaron el 43% del total de las exportaciones de los PMA en 2000, y su participación aumentó al 67% en 2007. La mitad de este incremento se puede atribuir al alza de los precios y el resto al mayor volumen. Por otro lado, las exportaciones de manufacturas de elaboración (hierro, acero, químicos, productos farmacéuticos y otros productos semielaborados) de los PMA cayeron del 8% del total de las exportaciones en 2000 a apenas el 4% en 2007.

Según la Organización Mundial del Comercio, los combustibles y los minerales representaron el 43% del total de las exportaciones de los PMA en 2000, y su participación aumentó al 67% en 2007.

La dependencia de unos pocos productos de exportación —en particular de productos básicos—, que es rasgo característico de la estructura de exportación de los PMA, aumentó durante el auge económico. Según el índice Herfindahl-Hirschmann, la concentración de exportaciones de los PMA es mucho mayor que la de otros países en desarrollo, y muy superior a la de los países desarrollados (gráfico 8). Por otro lado, los PMA han aumentado sustancialmente su concentración de exportaciones según este índice, del 0,23 en 1995 al 0,33 en 2000 y al 0,54 en 2008. El aumento general de la concentración de exportaciones se ha debido esencialmente a las tendencias en los países africanos, mientras que los PMA asiáticos, si bien todavía están concentrados en unos pocos productos de exportación, han logrado reducir dicho índice (UNCTAD, 2010b). De todos los PMA, los países exportadores de petróleo registran la mayor concentración de exportaciones, seguidos por los exportadores de productos agrícolas, minerales y servicios, los exportadores de manufacturas y, por último, los exportadores de productos varios (que tienen una estructura productiva más diversificada). La información da cuenta de que, en promedio, los tres principales productos de exportación de los PMA agrupan tres cuartas partes del total de las exportaciones, y que esta proporción supera el 95% en ocho países.

El costo total de las importaciones de alimentos de los PMA pasó de 9.000 millones de dólares en 2002 a 24.000 millones en 2008.

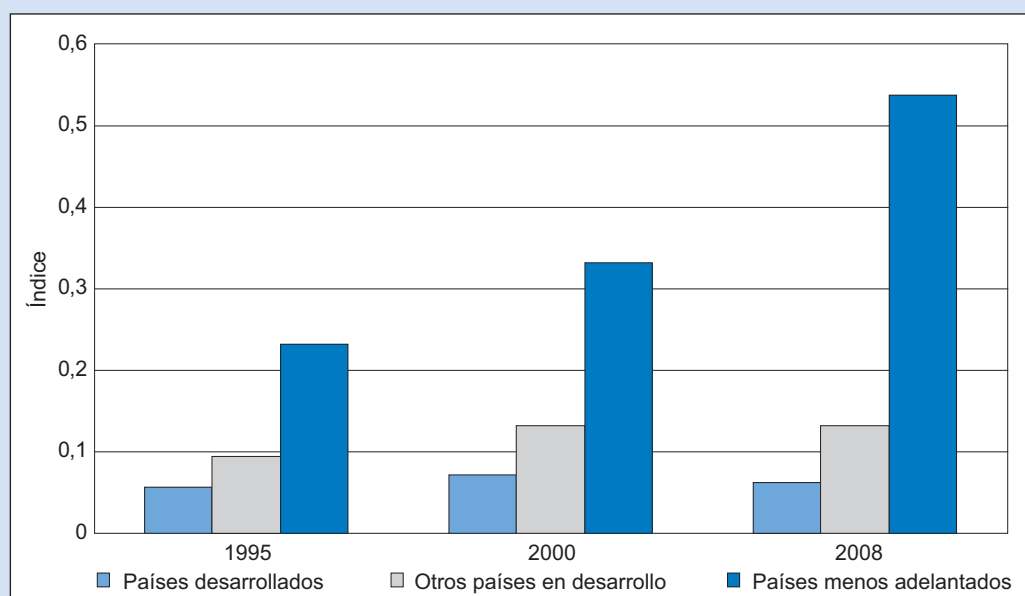
El último aspecto de la vulnerabilidad que cabe destacar es el aumento de la dependencia de los PMA respecto de las importaciones de alimentos. Por la escasa oferta interna, la expansión económica de los PMA se vio acompañada por un incremento del costo total de las importaciones de alimentos, que pasó de 9.000 millones de dólares en 2002 a 24.000 millones en 2008. Esta tendencia es importante para el análisis porque los países que han logrado alcanzar el desarrollo han demostrado la importancia que tiene en este proceso el fortalecimiento de los vínculos entre los sectores rural y urbano. Como resultado de estos vínculos, la demanda creciente de alimentos locales y de materias primas agrícolas, asociada en parte a la urbanización, estimula el crecimiento de la agricultura, que a su vez tiene efectos multiplicadores para las industrias y los servicios locales. Si bien la urbanización se aceleró en los PMA durante el período de auge, el aumento de las importaciones de alimentos menoscabó en gran medida las posibilidades de fortalecimiento de los vínculos intersectoriales a través del estímulo de la demanda.

3. LA ESCALA Y EL MODELO DE LA CRISIS

El análisis anterior demuestra que el auge de los PMA durante el período 2002-2007 se debió en gran medida a las condiciones externas excepcionalmente favorables, pero también que los cambios subyacentes en la forma de integración a la economía mundial incrementaron su exposición

Gráfico 8

Índices de concentración de las exportaciones de los grupos de países, 2009



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

a las crisis externas. El modelo de crecimiento económico estuvo asociado particularmente a: i) una mayor dependencia de la financiación externa en el proceso de formación de capital; ii) un mayor grado de dependencia de las exportaciones de productos básicos y de importaciones de alimentos y combustible; y iii) una mayor apertura, junto con una falta de diversificación.

Con estos antecedentes, no resulta sorprendente saber que la crisis financiera y la recesión mundial afectaron gravemente a los PMA. Si bien las estimaciones relativas al crecimiento del PIB para 2009 y 2010 deben tomarse con cautela, estas indican que los PMA experimentaron una fuerte desaceleración del crecimiento, pero que han logrado atravesar los tiempos difíciles mejor que otros países en desarrollo y que los países desarrollados. De acuerdo con las últimas estimaciones disponibles del FMI, el grupo de PMA tenía una tasa de crecimiento mayor que las economías emergentes y en desarrollo antes de la crisis, y mantuvieron un ritmo en cierta medida más acelerado durante 2009. El crecimiento promedio del PIB en los PMA alcanzó al 4,3% en 2009, en comparación con el 2,3% de las economías emergentes y en desarrollo, y el -3,2% de las economías desarrolladas. No obstante, es probable que la recuperación prevista en 2010 sea menor en los PMA que en las economías emergentes y en desarrollo, pues las estimaciones indican que la tasa de crecimiento de los PMA será del 5,4%, y la de las economías emergentes y en desarrollo, del 6,3% (gráfico 9)⁵.

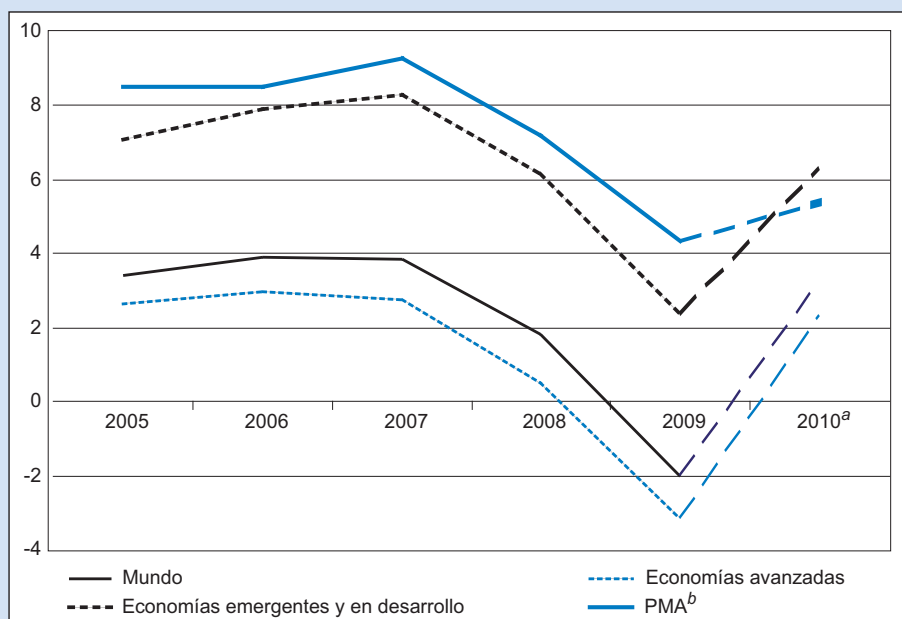
Dentro de este modelo general hay importantes variaciones. Una abrumadora mayoría de los PMA (32 de los 47 países de los que hay datos) experimentaron una desaceleración económica en 2009 en comparación con el período de auge, y 19 de ellos, un descenso del PIB *per capita* (cuadro 4). Esta desaceleración fue muy acentuada en un tercio de los PMA, particularmente en la mayoría de los países que tuvieron un rápido crecimiento en el período

En 2009, los PMA experimentaron una fuerte desaceleración del crecimiento y 19 de ellos, un descenso del PIB per capita.

Es probable que la recuperación prevista en 2010 sea menor que en otros países en desarrollo.

Gráfico 9

Crecimiento de la producción en los PMA, 2005-2010
(Cambio porcentual anual)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basado en el informe *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (abril de 2010).

a Previsión.

b Para los PMA, el crecimiento de la producción del grupo se calcula como promedio ponderado del crecimiento real de cada país.

Cuadro 4

Impacto de la crisis en el crecimiento de los países

	Países con desaceleración del crecimiento del PIB real > 3%	Países con desaceleración del crecimiento del PIB real de entre 0% y 3%	Países sin desaceleración del crecimiento del PIB real
Países con crecimiento positivo del PIB real per capita en 2009	Guinea Ecuatorial (5,3; -12,0)	Bangladesh (5,4; -0,6)	Afganistán (22,5; +10,1)
	Myanmar (4,8; -8,2)	Bhután (6,3; -2,9)	Burundi (3,5; +0,5)
	Rwanda (4,1; -3,4)	Burkina Faso (3,2; -2,5)	Djibouti (5,0; +1,3)
	Sierra Leona (4,0; -6,9)	Gambia (4,6; -0,2)	Eritrea (3,6; +2,8)
	Sudán (4,5; -3,1)	Malí (4,5; -0,4)	Etiopía (9,9; +2,7)
		Mozambique (6,3; -1,5)	Guinea-Bissau (3,0; +1,5)
		Rep. Unida de Tanzania (5,5; -1,7)	Haití (2,9; +2,2)
		Santo Tomé y Príncipe (4,0; -2,9)	Malawi (8,0; +2,8)
		Uganda (7,0; -0,9)	Nepal (4,7; +1,5)
		Vanuatu (3,3; -0,5)	Rep. Dem. Pop. Lao (7,6; +0,4)
		Yemen (3,9; -0,1)	Timor-Leste (7,4; +4,8)
			Zambia (6,3; +1,0)
Países con crecimiento negativo del PIB real per capita en 2009	Angola (-0,4; -15,2)	Benin (2,7; -1,1)	Liberia (4,6; +5,0)
	Camboya (-2,5; -12,4)	Comoras (1,1; -0,9)	República Centroafricana (1,7; +1,2)
	Chad (-1,6; -12,4)	Guinea (-0,3; -2,8)	Togo (2,5; +0,1)
	Islas Salomón (-2,2; -7,5)	Lesotho (1,4; -1,5)	
	Kiribati (-0,7; -3,5)	Senegal (1,5; -2,8)	
	Madagascar (-5,0; -8,1)		
	Maldivas (-3,0; -10,6)		
	Mauritania (-1,1; -6,0)		
	Níger (-0,9; -5,7)		
	Rep. Dem. del Congo (2,8; -3,1)		
	Samoa (-4,9; -9,2)		

Fuente: Basado en el informe *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (abril de 2010).

Nota: Las cifras que aparecen entre paréntesis indican la tasa de crecimiento del PIB real en 2009 y la variación en puntos porcentuales del crecimiento del PIB real entre 2009 y el período de auge 2002-2007. Obsérvese que las estimaciones de crecimiento del FMI difieren levemente de aquellas extraídas de la base de datos UNCTAD, *GlobStat*, que muestra el cuadro 2.

de auge, es decir, los países exportadores de petróleo y minerales y algunos PMA asiáticos e insulares. En 16 de los PMA restantes, se registró cierta desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB real, pero en menor medida. Por último, en 15 PMA, las tasas de crecimiento de 2009 superaron las del período 2002-2007. Es interesante observar que el ritmo de crecimiento de muchos de estos países —como Guinea-Bissau, Eritrea, Haití, la República Centroafricana y Liberia— era lento antes de la crisis, con una tasa anual inferior al 1,5%, incluso durante el período de auge. De los 15 PMA que pudieron seguir creciendo en 2009, 10 han sido incluidos por el Banco Mundial en la clasificación de "Estados frágiles"⁶.

C. Cómo la crisis financiera y la recesión mundial afectaron a los PMA

La intensidad y la heterogeneidad de la desaceleración del crecimiento en los PMA a raíz de la crisis económica y financiera mundial fueron impulsadas por varias fuerzas contrapuestas. Por un lado, el contagio financiero directo perjudicó a los PMA, pero también y con mayor intensidad lo hicieron el colapso del comercio internacional, así como la abrupta caída de las corrientes de IED y —con escasas excepciones— de las remesas de los trabajadores. Por otro lado, el aumento de la ayuda de los donantes multilaterales, en particular en razón de la crisis de alimentos y combustibles, permitió a varios PMA compensar en parte los efectos negativos de la caída de las exportaciones y de las entradas de capital privado. El efecto neto de estas dos fuerzas contrapuestas fue que la desaceleración del crecimiento del grupo de PMA fue apenas menos grave que para otros países en desarrollo como grupo, pero también implicó una recuperación más débil en 2010, tal como prevé el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES, 2010a). Por último, las perspectivas a mediano plazo para los PMA entrañan dificultades, pues los efectos de la crisis financiera y la recesión mundial podrían repercutir de manera negativa en las corrientes de AOD futuras y en la sostenibilidad de la deuda.

1. EFECTOS SECUNDARIOS NEGATIVOS

a) Contagio financiero directo

Aunque las economías de los PMA son bastante abiertas al comercio internacional, su integración en el mercado financiero mundial es muy precaria. A consecuencia de ello, el contagio financiero directo de la crisis mundial fue grave, pero los efectos fueron más acotados en los PMA que en otros países en desarrollo. La desaceleración de la actividad económica trajo aparejado un grave deterioro de la calidad de las carteras de préstamos (FMI, 2009b). Por ejemplo, en Zambia, la proporción de los préstamos improductivos en el total de activos se incrementó de un 7% a un 13% en los primeros tres trimestres de 2009; similares tendencias se registraron en el Sudán y, en menor medida, en Camboya (ODI, 2010).

El contagio financiero directo de la crisis mundial fue grave, pero los efectos fueron más acotados en los PMA que en otros países en desarrollo.

En general, los sistemas financieros de los PMA no están suficientemente desarrollados y son aversos a los riesgos. Por ello, incluso antes de la crisis financiera mundial la mayoría de las empresas privadas enfrentaban una permanente restricción crediticia. Por ejemplo, entre 2006 y 2008, el sector

El crédito bancario para el sector privado había empezado a crecer lentamente antes de la crisis, pero este impulso se frenó en 2009.

privado de los PMA promedio recibió créditos por apenas el 15% del PIB, y superó el 30% solo en Bangladesh, Maldivas, Nepal, Samoa y Vanuatu. Los datos sugieren que el crédito bancario para el sector privado había empezado a crecer lentamente antes de la crisis, pero este impulso se frenó en 2009 por las limitaciones de la oferta y la menor demanda crediticia. De hecho, el FMI (2009b) da cuenta de la estrechez de las condiciones crediticias en los 12 PMA de los que hay datos, en particular en Camboya y Liberia. Una de las principales razones por las que se llegó a esta situación es que los sistemas bancarios de los PMA están generalmente dominados por bancos de capitales extranjeros, muchos de los cuales retiraron sus fondos a renglón seguido de la crisis para reestructurar sus balances o simplemente para adquirir activos más seguros (UNCTAD, 2010a).

Las corrientes de inversiones de cartera que se dirigían a los PMA cayeron abruptamente entre el último trimestre de 2008 y los primeros meses de 2009, en particular en los países con una activa participación de los inversores institucionales extranjeros. Por ejemplo, el índice All Share de la bolsa de valores de Uganda cayó el 29,4% entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, antes de llegar al punto de inflexión y de comenzar una lenta recuperación en los meses posteriores. También se registró una caída similar en Zambia, pero con una recuperación relativamente rápida. Si bien estas fluctuaciones fueron bastante pronunciadas, sus efectos sobre el resto de la economía fueron relativamente acotados debido al tamaño reducido de los mercados bursátiles de los PMA⁷. Pero el estrechamiento general de las condiciones financieras tuvo consecuencias más abarcadoras para las políticas macroeconómicas de los PMA. Por ejemplo, a comienzos de 2009 fue necesario postergar la emisión de bonos internacionales en Uganda, la República Unida de Tanzania y Zambia, con la consecuente limitación del alcance del gasto anticíclico. Los diferenciales de los tipos de interés disminuyeron recién hacia fin del año, y esta situación permitió al Senegal emitir su primer bono internacional en diciembre de 2009.

b) Menores ingresos de exportación

La principal consecuencia de la crisis económica y financiera en los PMA fue la caída de los ingresos de exportación.

La principal consecuencia de la crisis económica y financiera en los PMA fue la caída de los ingresos de exportación. En 2009, el volumen del comercio mundial disminuyó el 14% (Banco Mundial, 2010a), y esta reversión de la tendencia previa de crecimiento necesariamente afectó a los PMA. La caída en la demanda externa y de los precios de exportación deterioró los ingresos de exportación. La caída de los precios fue muy importante por el alto grado de dependencia de estos países de la exportación de una reducida variedad de productos básicos. El auge económico que vivieron los PMA a principios de la década de 2000 se vio determinado en gran medida por el auge de los productos básicos que el Banco Mundial (2009: 3) describió como "el (período de auge) más marcado del siglo por su magnitud, duración y la cantidad de grupos de productos básicos que aumentaron de precio". No obstante, el auge económico fue la antesala de la mayor crisis de las últimas cuatro décadas, aunque la recuperación de los precios en 2009 (cuadro 5) suavizó sus efectos negativos generales entre el pico de principios de 2008 y el nivel mínimo de finales de año.

Según las estimaciones preliminares de la OMC correspondientes al período 2008-2009, las exportaciones de mercancías de los PMA cayeron el 26%, de 176.000 millones de dólares a 126.000 millones (OMC, base de datos en línea). Entre los diferentes países, las cifras varían, y en 13 PMA (Burkina

Cuadro 5**Altibajos mundiales de los índices de precios de los productos básicos entre 2008 y 2009**
(Índice de precios 2000 = 100)

	Nivel máximo de 2008		Nivel mínimo 2008/2009		Diciembre de 2009	Porcentaje de variación entre el nivel mínimo y el nivel máximo	Porcentaje de variación a diciembre de 2009 con respecto al valor mínimo
	Índice	Fecha	Índice	Fecha			
Índice de precios de todos los grupos (en dólares actuales)	298,6	Abr. de 2008	186,0	Dic. de 2008	245,2	-37,7	31,8
Todo tipo de alimentos	278,5	Abr. de 2008	185,0	Dic. de 2008	235,2	-33,6	27,1
Alimentos y bebidas tropicales	270,2	Abr. de 2008	186,3	Dic. de 2008	235,1	-31,1	26,2
Alimentos	280,6	Abr. de 2008	190,1	Dic. de 2008	238,4	-32,3	25,4
Bebidas tropicales	206,7	Jul. de 2008	152,4	Nov. de 2008	206,7	-26,3	35,6
de las cuales: café	193,7	Ago. de 2008	160,4	Dic. de 2008	194,5	-17,2	21,3
Legumbres y hortalizas, semillas oleaginosas y aceites	370,5	Jun. de 2008	174,1	Dic. de 2008	235,7	-53,0	35,4
Materias primas agrícolas	223,5	Jul. de 2008	139,0	Mar. de 2009	203,5	-37,8	46,4
de las cuales: algodón	135,4	Mar. de 2008	86,9	Mar. de 2009	128,3	-35,8	47,6
Minerales y metales	391,6	Abr. de 2008	175,9	Feb. de 2009	289,3	-55,1	64,5
de los cuales: cobre	479,0	Abr. de 2008	169,4	Dic. de 2008	385,0	-64,6	127,3
Petróleo crudo	469,5	Jul. de 2008	147,1	Dic. de 2008	265,4	-68,7	80,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos, *GlobStat*.

Faso, Burundi, Comoras, Djibouti, Gambia, Haití, Malawi, Malí, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu, Uganda y Vanuatu), en 2009 se registró un crecimiento positivo de la exportación de mercancías. Las conclusiones que ha dado a conocer el Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD/OMC (CCI, 2009; 2010a y 2010b) han sido similares, y han tomado como base los datos simétricos de los socios comerciales más importantes de los PMA. Según el CCI (2010), las exportaciones de los PMA hacia los principales socios cayeron abruptamente el 34% en 2009. Esta caída fue más pronunciada que la de las exportaciones mundiales y las exportaciones de los países en desarrollo, que cayeron el 24% y el 25% respectivamente con respecto al año anterior⁸. Estas cifras responden a las fuertes oscilaciones del precio del petróleo. Si se excluye el petróleo, las exportaciones de los PMA a los principales socios cayeron el 9% respecto de 2008. El CCI (2010) también pone de relieve las variaciones en la escala de las caídas de exportaciones de los distintos PMA: las exportaciones de los países no exportadores de petróleo a los principales socios cayeron más de un tercio en 14 PMA, y aumentaron en otros 17 (gráfico 10)⁹.

Las crisis de precios y demanda varían sobremanera según el producto, por ello la composición estructural de las exportaciones fue uno de los principales factores que determinaron las diferencias entre los efectos de la crisis sobre las exportaciones de los PMA (Meyn y Kennan, 2009, Cali y Kennan, 2009; Banco Mundial, 2009 y CCI, 2010). En particular:

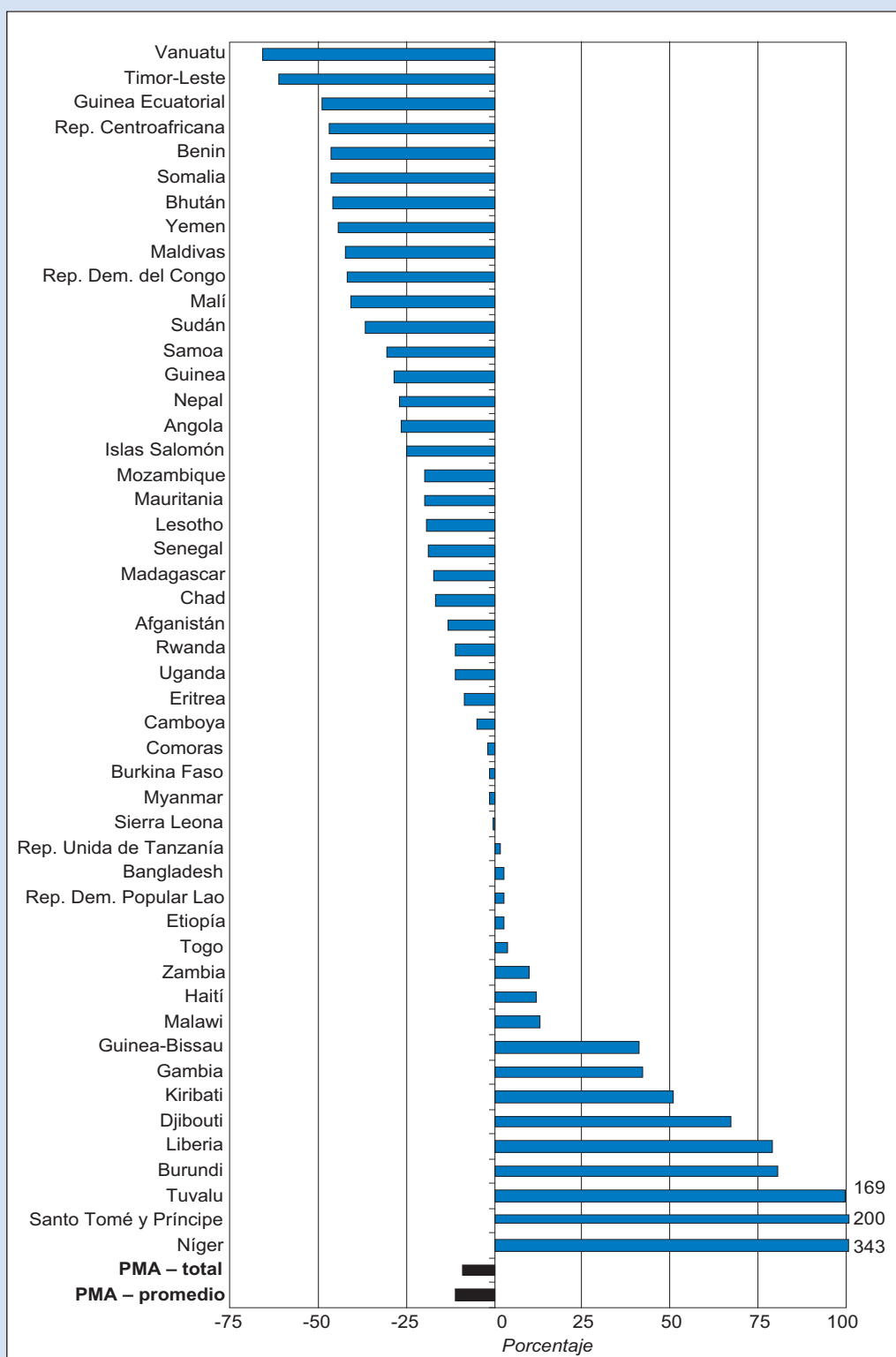
- Los países exportadores de petróleo y minerales (sin incluir el oro) fueron los más golpeados debido a los efectos combinados de los grandes movimientos perjudiciales de los precios y la caída de la demanda;
- Los países exportadores de manufacturas también se vieron afectados por la contracción de la demanda mundial, pero en general no sufrieron una caída importante de los precios;
- Por el contrario, los países exportadores de alimentos y productos agrícolas experimentaron una abrupta caída de los precios (aunque fue menos grave que en otros productos básicos), pero remontaron la situación relativamente bien debido al carácter inelástico de la demanda;

Según las estimaciones preliminares de la OMC correspondientes al período 2008-2009, las exportaciones de mercancías de los PMA cayeron el 26%, de 176.000 millones de dólares a 126.000 millones.

La composición estructural de las exportaciones fue uno de los principales factores que determinaron las diferencias entre los efectos de la crisis sobre las exportaciones de los PMA.

Gráfico 10

Cambio porcentual de las exportaciones de productos no petrolíferos de los PMA a los principales socios comerciales, 2008-2009



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), 2010.

- Por último, los países exportadores de oro y otros metales preciosos obtuvieron beneficios moderados gracias a la creciente demanda de activos seguros, que dio un impulso a los precios durante 2009.

La dirección del comercio también fue un factor determinante para el alcance de las crisis de las relaciones de intercambio. Los PMA que exportan la mayor parte de sus productos a economías desarrolladas o en transición se vieron más afectados que aquellos que tienen una mayor participación en el comercio Sur-Sur. Por ejemplo, las repercusiones de la crisis fueron menores en Uganda debido a que este país depende más del mercado regional¹⁰. Los estudios de países también resaltan la importancia del posicionamiento en el mercado, al menos en el caso de las manufacturas, para explicar el alcance de estas crisis. En este sentido, la comparación entre las importaciones de prendas de vestir de Bangladesh y Camboya realizadas por los Estados Unidos resulta muy ilustrativa: las exportaciones de prendas de este tipo de Bangladesh hacia los Estados Unidos —básicamente manufacturas de bajo costo— se vieron beneficiadas por el "efecto Wal-Mart" y se expandieron incluso durante la crisis; por el contrario, las exportaciones de Camboya, destinadas a mercados de productos específicos de mayor valor, se precipitaron durante el mismo período, ya que dichos mercados fueron los que sufrieron una contracción más desproporcionada (Chhibber, Ghosh y Palanivel, 2009; ODI, 2009).

Los PMA que exportan a economías desarrolladas o en transición se vieron más afectados que aquellos que tienen participación en el comercio Sur-Sur.

Si bien hay más información sobre el comercio de mercancías que sobre el de servicios, es obvio que este sector también se vio afectado, en particular en los PMA insulares. El turismo y el transporte marítimo, dos elementos clave de las exportaciones de servicios de los PMA, se destacan entre los sectores más afectados por la crisis. Según las estimaciones del Banco Mundial, durante el primer trimestre de 2009, el ingreso de turistas en Gambia decayó casi un tercio, en el Senegal un 6% y en la República Unida de Tanzania más de un 10% respecto del mismo período de 2008. El Overseas Development Institute (ODI) registró una caída similar (ODI, 2009) en Camboya. Por su parte, el Consejo de Desarrollo de Rwanda también sufrió una caída de los ingresos del sector del turismo del 6% en 2009.

El turismo y el transporte marítimo, dos elementos clave de las exportaciones de servicios de los PMA, se destacan entre los sectores más afectados por la crisis.

c) La caída de las corrientes de IED

Las corrientes de IED que ingresan en los países en desarrollo mostraron una caída pronunciada —del 24%— en 2009, luego de seis años de crecimiento ininterrumpido (UNCTAD, 2010c). La información disponible indica que aunque la participación de los PMA en el total de las corrientes de IED del mundo es mínima, estas corrientes cayeron abruptamente un 13%: de un tope de 32.000 millones de dólares en 2008 a menos de 28.000 millones en 2009. Al igual que con la crisis de las relaciones de intercambio, la caída de las corrientes fue muy heterogénea entre los PMA: los más afectados fueron los PMA asiáticos, donde las corrientes se redujeron a la mitad; en el caso de los PMA de África la desaceleración fue mucho menor, cercana al 8%; y los PMA insulares registraron incluso un incremento respecto del año anterior.

Las corrientes de IED dirigidas a los PMA cayeron de un pico de 32.000 millones de dólares en 2008 a menos de 28.000 millones en 2009.

La disminución de las corrientes de IED afectó en particular a los países exportadores de petróleo y minerales, ya que la reducción abrupta de los precios de los productos básicos provocó el congelamiento o el achicamiento temporario de los proyectos de inversión. Por ejemplo, en 2009, las corrientes de IED cayeron más del 35% en comparación con 2008 en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Guinea, Timor-Leste, Malí, Mauritania, Sierra Leona y Yemen. La crisis también disparó una estrepitosa caída de las corrientes de IED en varios países exportadores de manufacturas, como Bangladesh, Camboya (recuadro 2) y Lesotho, en algunos exportadores de productos varios como Madagascar, la República

Recuadro 2. Historia de dos desaceleraciones: Camboya y Mozambique

Una comparación minuciosa de los estudios por países ofrece abundante información para evaluar el impacto de la crisis en los PMA e identificar los canales por los cuales las crisis externas se propagaron en las economías locales. A este fin, Camboya y Mozambique son dos ejemplos que ilustran las diferencias y similitudes entre un país asiático exportador de manufacturas y un país africano exportador de minerales.

Camboya

Camboya transitó una de las desaceleraciones más profundas entre los PMA como resultado de la crisis mundial. La tasa de crecimiento del PIB real se precipitó del 10% anual en el período 2002-2007 al -2,5% en 2009. El sector financiero local permaneció prácticamente indemne frente a estas turbulencias, pero el efecto de la recesión mundial fue muy severo. En gran medida como consecuencia de la disminución de la demanda internacional, las exportaciones de prendas de vestir sufrieron una caída abrupta del 20% en los primeros nueve meses de 2009, en comparación con el mismo período de 2008 (ODI, 2010). Según Chhibber, Ghosh y Palanivel (2009), esta depresión provocó el cierre definitivo de al menos 50 fábricas y el cierre temporario de muchas más que, a su vez, dejaron sin empleo a más de 62.000 trabajadores a tiempo completo (el 18% del total de la fuerza de trabajo del sector del vestido).

Tras una década de crecimiento a tasas de dos dígitos, el turismo también registró una aguda desaceleración a partir del cuarto trimestre de 2008 como consecuencia de los problemas que sufrieron los mercados turísticos de países clave para el sector: el Japón y la República de Corea fueron los más afectados por la crisis y en Tailandia hubo tensiones políticas. Más allá de las repercusiones directas para la industria del turismo, la merma en el ingreso de turistas tuvo efectos secundarios de mayor alcance en las industrias que proveen servicios asociados al turismo, como los locales de masajes, los salones de belleza, las tiendas de artículos de recuerdo, el transporte local, los puestos de comida al paso y las lavanderías.

Los graves efectos de la crisis en los sectores de crecimiento tradicionales de Camboya contribuyeron a la caída abrupta de la IED, que decreció un 35% en 2009 (UNCTAD, 2010c). A su vez, el retiro de inversores extranjeros, junto con la restricción general del crédito y la explosión de la burbuja del mercado inmobiliario local, provocaron una contracción del sector de la construcción que entre enero y noviembre de 2009 perdió un 30% de los puestos de trabajo (Chhibber, Ghosh y Palanivel, 2009).

Si bien hay indicios de una cierta reducción del volumen de las importaciones, la recuperación de las remesas de los trabajadores y las corrientes oficiales morigeraron la situación de deterioro de la balanza de pagos que trajo aparejada la crisis. Pese a ello, la contracción de los importantes sectores intensivos en mano de obra provocó despidos masivos, que exacerbaron los costos sociales de la crisis a pesar de las políticas expansionistas en materia fiscal y monetaria adoptadas por el Gobierno de Camboya (*ibidem*).

Mozambique

A diferencia de Camboya, la desaceleración del crecimiento en Mozambique fue más leve en comparación con los años de auge y, durante 2008 y 2009, su economía continuó creciendo en términos reales. Al igual que en Camboya, la caída en los ingresos de exportación fue un factor clave para que la recesión mundial repercutiera en la economía local, pero con una importante diferencia. Gracias a la especialización de Mozambique en productos básicos minerales, el grueso de la baja en las exportaciones no se debió mayormente a la caída de la demanda de sus productos exportables sino a las condiciones adversas de la relación de intercambio provocadas por la caída del precio del aluminio a partir de fines de 2008. En 2009, la relación entre las exportaciones y el PIB cayó cerca de 10 puntos porcentuales, acentuando el déficit de cuenta corriente a pesar del incremento de las remesas y la moderada baja de las importaciones. Ante la esperada baja del 10% en las corrientes de IED (Van Waeyenberge, Bargawi y McKinley, 2010) y la reducción anunciada del apoyo al presupuesto, la respuesta de los donantes multilaterales fue vital para ayudar a Mozambique a sobrellevar la crisis. El FMI aportó 176 millones de dólares mediante su Servicio para Shocks Exógenos (ODI, 2010), más una contribución de 108 millones de dólares en derechos especiales de giro (DEG) para aumentar las reservas de divisas del país.

Entre tanto, el Gobierno de Mozambique flexibilizó sus políticas fiscales y la desaceleración de la inflación importada permitió depreciar la moneda sin presiones fuertes sobre los precios locales, lo que favoreció el ajuste gradual de la balanza de pagos. Por otro lado, en el ámbito local, el incremento sustancial de la producción agrícola —resultado de una buena cosecha— permitió que dicho sector sostuviera la economía, mientras que la producción manufacturera sufrió una contracción marginal, de apenas el 0,1% (ODI, 2010).

Si bien Mozambique respondió a esta situación con políticas que tuvieron una importancia decisiva para amortiguar la recesión de manera de no perjudicar el crecimiento ni crear dificultades en la balanza de pagos, cabe señalar que esto produjo también el aumento de la deuda externa del país. Según el FMI (2010a), la deuda externa de Mozambique con acreedores oficiales subió del 21,4% del PIB en 2008 al 27,8% en 2009, y se estima que trepará al 39,9% en 2011.

Democrática Popular Lao y el Senegal, así como en varios países exportadores de servicios como Djibouti y Eritrea (cuadro 6).

Frente a esta tendencia generalizada de retroceso de los ingresos, hubo notables excepciones como el Chad, Guinea Ecuatorial, Mozambique, el Níger y el Sudán. Más adelante en este informe se analiza que esta situación se debe al mayor interés de China y de otros países en desarrollo en la explotación de los recursos naturales de los PMA. Además de estos pocos países ricos

Cuadro 6**Tasas de variación de las entradas de inversión extranjera directa (IED) a los PMA entre 2008 y 2009**

	Países con aumento de entradas de IED	Variación (porcentaje)	Países con disminución de entradas de IED	Variación (porcentaje)
Países con entradas de IED < 4% del PIB en 2008	Bhután	22	Afganistán	-38
	Burkina Faso	25	Bangladesh	-34
	Comoras	21	Benin	-47
	Eritrea	115	Burundi	-27
	Guinea-Bissau	134	Etiopía	-14
	Haití	27	Malawi	-64
	Kiribati	13	Maldivas	-20
	Myanmar	14	Malí	-39
	Nepal	3 716	Mauritania	-111
	Níger	31	Samoa	-90
	Rwanda	15	Sierra Leona	-37
	Sudán	17	Timor-Leste	-52
	Togo	110	Yemen	-92
Países con entradas de IED < 4% del PIB en 2008	Chad	98	Angola	-21
	Guinea Ecuatorial	306	Camboya	-35
	Islas Salomón	129	Djibouti	-57
	Liberia	89	Gambia	-32
	Mozambique	49	Guinea	-63
	Santo Tomé y Príncipe	10	Lesotho	-14
	Uganda	1	Madagascar	-54
	Zambia	2	Rep. Dem. del Congo	-45
			Rep. Dem. Pop. Lao	-31
			República Centroafricana	-64
			República Unida de Tanzania	-5
			Senegal	-24
			Vanuatu	-17

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en UNCTAD, 2010b.

en recursos naturales, hay algunos otros que son pequeños receptores de IED como Guinea-Bissau, las Islas Salomón, Santo Tomé y Príncipe, el Togo y Tuvalu, que también registraron una mayor corriente de ingresos en 2009, a pesar de la recesión mundial.

d) *Caída de las remesas de los trabajadores*

La crisis también afectó el envío de remesas de los trabajadores, que en los últimos tiempos se ha transformado en una fuente importante y estable de financiación externa en ciertos PMA, con significativas consecuencias económicas tanto para las pequeñas y medianas empresas (PYME) como para las familias pobres (FIDA, 2009; Karshenas, 2009; Anyanwu y Erhijakpor, 2010). Las estimaciones del Banco Mundial (2010b) sugieren que, si bien las corrientes de remesas hacia países en desarrollo disminuyeron un 6% en 2009, los PMA solo experimentaron una desaceleración de su crecimiento. Tal como se indicó anteriormente, las corrientes de remesas hacia los PMA escalaban significativamente durante el período de auge, pero se estima que la tasa de crecimiento cayó al 8% entre 2008 y 2009.

Las corrientes de remesas hacia los PMA escalaban significativamente durante el período de auge, pero se estima que la tasa de crecimiento cayó al 8% entre 2008 y 2009.

No obstante, la situación general esconde una realidad diferente: solo 8 PMA, entre ellos 2 de los principales receptores (Bangladesh y Nepal), registraron un aumento de ingresos en concepto de remesas durante 2009, pero en los restantes PMA las remesas disminuyeron. Dejando de lado estos dos países, las remesas hacia los PMA cayeron en más de 2% en 2009. Si se

toma en cuenta tanto el cambio del porcentaje anual como la dependencia de cada uno de estos países de las remesas, se observa (gráfico 11) la exposición de los PMA a la baja de dichas corrientes durante 2009. Considerando estas dos dimensiones, se advierte que Haití y Samoa fueron los países donde más ha repercutido la crisis, y que en Gambia, Kiribati, Liberia, Sierra Leona y Uganda la repercusión fue mucho menos drástica¹¹.

2. ADOPCIÓN DE POLÍTICAS

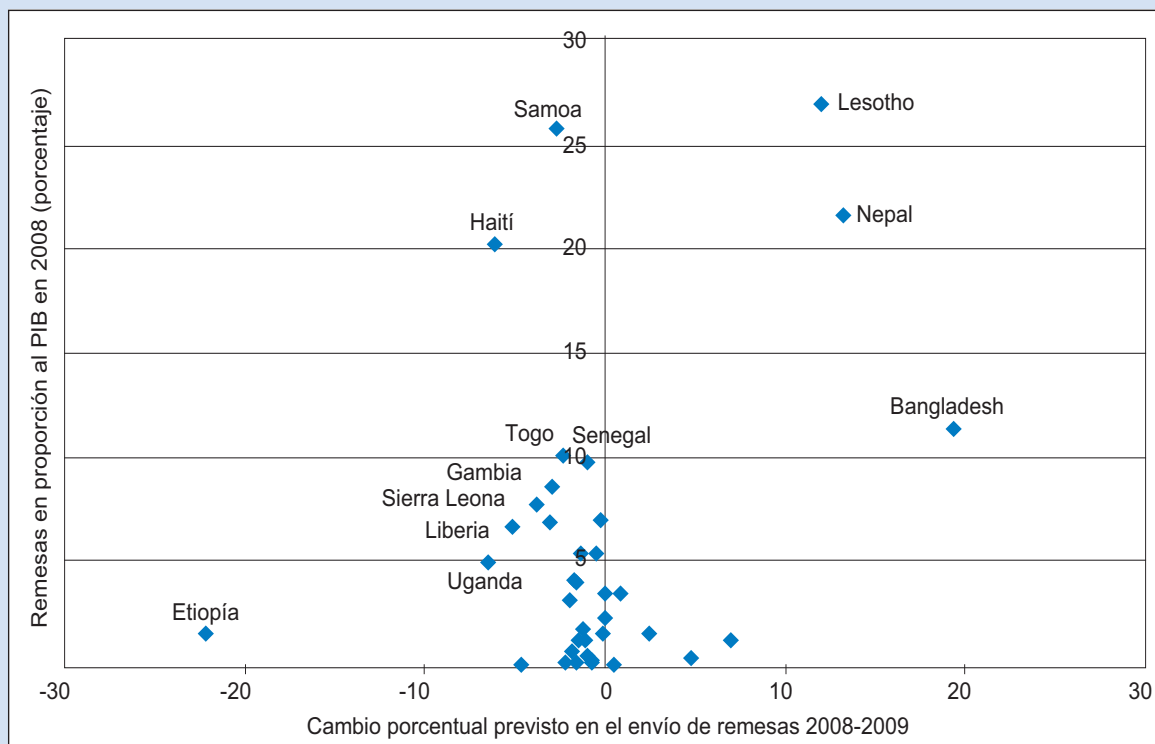
a) Políticas nacionales

Uno de los canales clave de transmisión de la crisis a las economías de los PMA fue la pérdida de ingresos públicos.

Uno de los mecanismos clave a través del cual la crisis financiera mundial hizo sentir sus efectos más negativos en los PMA fue la reducción del gasto público provocada por la pérdida de ingresos públicos, a su vez inducida por la recesión. La pérdida de ingresos públicos obedeció a la baja de los aranceles de importación y los derechos *ad valorem* sobre los productos básicos de exportación, así como a la menor recaudación de impuestos indirectos provocada por la desaceleración del crecimiento. Los estudios de países indican que la contracción fue muy pronunciada en los países que dependen en gran medida de los ingresos públicos provenientes de los sectores del petróleo y la minería (ODI, 2009 y 2010). La información del FMI correspondiente a 29 PMA del África subsahariana corrobora este panorama, pero también pone de manifiesto las disparidades en la región (FMI, 2010). En 2009, 14 países registraron una baja en la relación entre los ingresos públicos (excluidas las

Gráfico 11

Variación en el envío de remesas a los PMA, 2008-2009
(Porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Banco Mundial, 2010b.

donaciones) y el PIB respecto del año anterior, pero la situación fue inversa en otras 14 economías, en su mayoría pequeñas (recuadro 3).

Pese a que aún no se cuenta con información completa, todo parece indicar que muchos gobiernos de PMA lograron sostener su gasto público en 2009 y que algunos de ellos lo hicieron con el aporte importante de donantes multilaterales (véase *infra*). No obstante, solo algunos PMA aplicaron medidas anticíclicas discrecionales, con poco espacio fiscal, que tuvieron un alcance reducido en el momento de su adopción. En términos generales, los PMA asiáticos se mostraron más proactivos que otros PMA, ya que aprovecharon los abultados recursos financieros a su disposición y se inclinaron por el gasto en lugar de las medidas fiscales. Bangladesh, por ejemplo, tras la crisis, adoptó tres programas de estímulo, destinando recursos principalmente al sector agrícola, a la ampliación de los programas de redes de protección y al apoyo a las PYME y a la industria del vestido (ODI, 2010). De manera similar, Camboya adoptó medidas combinadas de gasto —en particular de protección social— y desgravaciones fiscales para la industria del vestido y el sector agrícola, que elevaron el déficit del presupuesto de 2009 a más de 4% del PIB.

En los PMA africanos, las medidas fiscales discrecionales adoptadas para hacer frente a la crisis económica mundial fueron más moderadas e incluyeron la aprobación de pequeños programas especiales de estímulo (Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial, 2009). En 2009, la relación entre el gasto público y el PIB aumentó en aproximadamente 2 puntos porcentuales, en promedio, en los PMA del África subsahariana (FMI, 2010b). Sin embargo, la relación entre el gasto y el PIB decreció en un tercio de los PMA de esta subregión, lo que indica que la política fiscal tenía un carácter procíclico (recuadro 3).

La República Unida de Tanzania aprobó un programa de estímulo de 1.300 millones de dólares que se destinó principalmente a los sectores agrícola y manufacturero y a la vez redujo la tasa del impuesto sobre el valor agregado (IVA). También brindó apoyo de alcance y duración limitada a las instituciones bancarias cuyas carteras de préstamos se habían deteriorado (ODI, 2010). Otros países africanos, como Angola, Lesotho, Mozambique y Sierra Leona, expandieron sus programas de obras públicas según las necesidades, con el objetivo primordial de mejorar la infraestructura y sostener la demanda agregada mediante iniciativas de trabajo a cambio de dinero en efectivo o de trabajo a cambio de alimentos, solventadas en gran medida por donantes multilaterales (UNFPA, 2010). En el otro extremo del espectro, se observa que países como Etiopía y varios PMA insulares mantuvieron una política macroeconómica relativamente conservadora a pesar de la recesión mundial y eligieron no adoptar medidas fiscales discrecionales; en algunos casos, incluso optaron por reducir los servicios públicos (ODI, 2010; Green, King y Miller-Dawkins, 2010).

En cuanto a las políticas monetarias, varios PMA que habían registrado un descenso de la inflación tras la crisis mundial, adoptaron políticas monetarias flexibles más moderadas para fomentar una recuperación más rápida¹². Si bien las políticas de expansión monetaria fueron de gran ayuda en los países que las adoptaron (CEPA, 2010; FMI, 2010b), cabe argumentar que solo pueden tener efectos limitados en los PMA, debido a que el desarrollo financiero de estos países es relativamente bajo (y por ello el efecto de la flexibilización de los créditos para inversiones es limitado) y que los mercados secundarios de

Solo algunos PMA aplicaron medidas anticíclicas discrecionales, con poco espacio fiscal, que tuvieron un alcance reducido en el momento de su adopción.

En cuanto a las políticas monetarias, varios PMA adoptaron políticas monetarias flexibles más moderadas para fomentar una recuperación más rápida.

Recuadro 3. Políticas fiscales en los PMA del África Subsahariana

Si se analizan las políticas fiscales de los PMA del África subsahariana se observa cierto grado de gestión macroeconómica proactiva tras la crisis mundial, pero a la vez un uso generalizado bastante cauteloso de los instrumentos fiscales. En algunos países es posible que esto responda a la decisión de adoptar políticas explícitas; en otros, a pronósticos de crecimiento desacertados (FMI, 2010a). Pero también pone de manifiesto el estrecho espacio de políticas que tienen estos países debido tanto a los factores internos como a las condiciones externas.

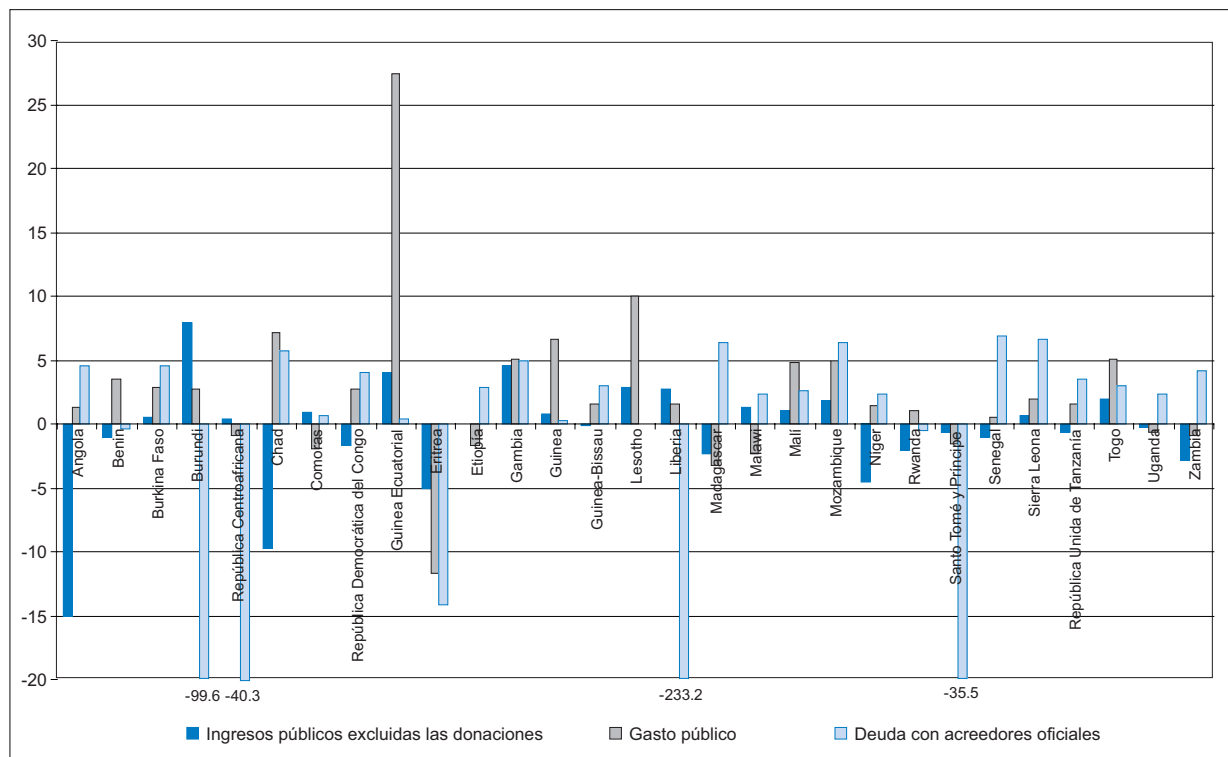
Según el FMI (2010a), en 2009 la proporción que representan los ingresos públicos en el PIB disminuyó en casi un 50% en los 29 países de que se dispone de datos. En comparación con 2008, los países exportadores de petróleo y minerales sufrieron la caída de ingresos de exportación más grande, mientras que países como Burundi, Gambia y Lesotho lograron mejorar la relación entre los ingresos y el PIB a pesar de la situación internacional. En los PMA del África subsahariana el gasto público en términos generales aumentó cerca del 2% del PIB en relación con 2008. No obstante, se observan importantes variaciones entre los países: el gasto público en términos de su contribución al PIB cayó en 9 países, mientras que en Burundi registró un aumento, aunque en menor medida que los ingresos. Esto significa que en un tercio de los países de la muestra la política fiscal fue de ajuste, a pesar de la recesión mundial.

Por otro lado, a pesar de que las políticas fiscales adoptadas por los PMA en 2009 parecen moderadas, en la mayoría de esos países la exposición a la deuda de acreedores oficiales aumentó en relación con el PIB. En los PMA promedio de la muestra, la deuda externa con acreedores oficiales se incrementó en casi 3 puntos porcentuales del PIB. Las excepciones a este modelo más destacables fueron los países beneficiarios de las iniciativas de alivio de la carga de la deuda de 2009, ya sea por haber alcanzado el punto de culminación de la iniciativa para países pobres muy endeudados (por ejemplo, Burundi y la República Centroafricana), por haber logrado condonaciones de la deuda bilateral (por ejemplo, Santo Tomé y Príncipe) o por haber concretado transacciones de recompra de deuda (por ejemplo, Liberia). Se estima que en 2010 aumentaría el endeudamiento de un gran número de países. Lo interesante es que incluso algunos países que adoptaron políticas fiscales de ajuste, como las Comoras, Etiopía, Madagascar, Malawi y Uganda, se endeudaron más.

De manera análoga, entre 2008 y 2009 la deuda con acreedores oficiales se incrementó a ritmo mayor que el gasto público en la mitad de los países de la muestra. Si bien esta situación no obedece necesariamente a las condiciones externas, las conclusiones anteriores parecen corroborar que casi no hubo cambios fundamentales en las prácticas del FMI, argumento que se basa en el análisis de los préstamos otorgados por el FMI durante la recesión mundial (Weisbrot y otros, 2009; Van Waeyenberge, Bargawi y McKinley, 2010).

Gráfico de recuadro 2

Cambios en las variables de las políticas fiscales en los PMA seleccionados, 2008-2009
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FMI, 2010b.

bonos son reducidos. En 2009, varios PMA con regímenes de cambio flotante (o con flotación controlada) depreciaron el tipo de cambio nominal (con importantes depreciaciones) frente a otras monedas fuertes a los efectos de permitir un ajuste en las cuentas corrientes y sostener el sector de los bienes y servicios objeto de comercio internacional. Esta situación fue notoria en un reducido grupo de grandes países exportadores de productos básicos, como la República Democrática del Congo y Zambia, y en menor medida en otros como Etiopía, Mozambique, el Sudán y Uganda. Por otro lado, otros PMA que pudieron utilizar las existencias de reservas acumuladas antes de la crisis, como Bangladesh, Camboya y la República Unida de Tanzania, optaron por mantener un tipo de cambio relativamente estable frente al dólar (ODI, 2010).

b) La respuesta del FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo

La capacidad de los PMA para sobrellevar la crisis financiera y la recesión mundial dependió y sigue dependiendo en gran medida de la tendencia de la financiación oficial. En este sentido, cabe señalar que los desembolsos de AOD para los PMA se incrementaron de manera rápida en 2008, en parte como respuesta a la crisis de alimentos y combustible, hasta superar los 37.000 millones de dólares de los Estados Unidos (excluido el alivio de la carga de la deuda). Aún no se conocen las estimaciones del volumen de las corrientes netas de AOD enviadas por los donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) a los PMA en 2009. No obstante, lo que sí está claro es que tanto en 2008 como en 2009, el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo concedieron mayor cantidad de préstamos a estos países, a pesar de que la respuesta general internacional a la crisis financiera mundial favoreció más a los países de renta media (Te Velde y Massa, 2009, y Ocampo y otros, 2010).

Tanto en 2008 como en 2009, el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo concedieron mayor cantidad de préstamos a los PMA.

Debido a que los países del G-20 dieron un fuerte impulso a sus capacidades de préstamo, el FMI se abocó a encauzar la respuesta de los donantes multilaterales. Por ejemplo, el Fondo destinó al África subsahariana más de 3.600 millones de dólares de financiación en condiciones favorables y 1.400 millones en acuerdos de derechos de giro y acuerdos ampliados celebrados durante 2009. De esta manera, en 2008, el FMI quintuplicó sus aportes, parte de los cuales se canalizaron a través del nuevo Servicio para Choques Exógenos. Además, en agosto y septiembre de 2009, se destinaron 12.000 millones de dólares de unidades de reserva a los países del África subsahariana mediante asignaciones de derechos especiales de giro (DEG). Se estima que la financiación del FMI a los PMA aumentó de 1.089 millones de DEG entre 2005 y 2007 a 2.691 millones de DEG entre 2008 y 2010 (FMI, base de datos sobre el seguimiento de los acuerdos (MONA)).

La financiación del FMI a los PMA aumentó de 1.089 millones de DEG entre 2005 y 2007 a 2.691 millones de DEG entre 2008 y 2010.

El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo también crearon servicios específicos a propósito de la crisis y anticiparon gastos que habían sido previstos para cubrir un período más prolongado. La financiación del Banco Mundial a los países del África subsahariana comenzó a crecer en el período 2007-2008 en respuesta a la crisis de alimentos y combustible, y se expandió aún más en 2009, con nuevas contribuciones de 8.200 millones de dólares en ese año (FMI, 2010a: 52)¹³.

Según la información suministrada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2010b) y por fuentes nacionales, las corrientes netas oficiales hacia los PMA como grupo fueron

La repercusión de la crisis en las economías de los PMA fue muy importante, en particular en los países exportadores de petróleo y minerales. Sin embargo, hasta ahora la mayoría de los PMA lograron evitar que sus importaciones se redujeran significativamente.

muy superiores en 2009 respecto de 2008. Por otro lado, muchos PMA que en 2009 habían sufrido una contracción de las corrientes de financiación privada se vieron favorecidos por el efecto compensatorio —al menos en parte— del aumento en paralelo de la financiación oficial. Así fue que en ese año muchos PMA pudieron mitigar en forma parcial la escasez de financiación externa. El aumento de la financiación externa oficial también ayudó a algunos PMA a paliar los potenciales efectos negativos en materia fiscal de la crisis externa, a pesar de que, tal como se analizará en el capítulo 5, las condiciones de política fueron procíclicas en varios casos. Al mismo tiempo, dicha financiación incrementó los niveles de deuda externa con los acreedores oficiales (recuadro 3) y podría contribuir a reinstaurar aquel modelo de relación con los acreedores internacionales centrado en la ayuda y la deuda que tanto perjudicó a los PMA en los años noventa.

3. EFECTO GENERAL Y RIESGOS DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA A MEDIANO PLAZO

No está claro cuál ha sido el efecto de la crisis en la acumulación de capital de los PMA, pero la desaceleración del crecimiento de las inversiones entraña un riesgo grave.

El panorama general muestra que la repercusión de la crisis financiera y la recesión mundial en las economías de los PMA fue muy importante, en particular en los países exportadores de petróleo y minerales. Sin embargo, hasta ahora la mayoría de los PMA lograron evitar que sus importaciones se redujeran significativamente, y solo algunos experimentaron una contracción fiscal muy marcada. En primer lugar, esta situación pone de manifiesto que la crisis no tenía sus raíces en las variables económicas fundamentales de los PMA, sino que había sido el producto de la crisis exógena que revirtió —al menos parcialmente— las condiciones excepcionales que habían dado origen al auge del período anterior. Por otro lado, el deteriorado contexto externo de 2009 mejoró, en particular, gracias a la recuperación de los precios de los productos básicos durante ese año y al aumento de las corrientes de financiación oficial del FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Como se ilustra en el cuadro 7, las cuentas externas de los PMA importadores de petróleo y alimentos también desmejoraron considerablemente en 2008 al dispararse los precios internacionales de dichos productos, y la moderación de estos precios en 2009 mitigó los efectos negativos macroeconómicos de la baja en los ingresos de exportación. Las cuentas corrientes de los PMA exportadores de petróleo y minerales sufrieron fuertes deterioros en 2009. Sin embargo, en la mayoría de los PMA restantes, las cuentas corrientes se deterioraron significativamente en 2008 y mejoraron en 2009, pues la disminución de los precios de los alimentos y los combustibles ayudó a compensar los efectos negativos de la baja en los ingresos de exportación.

La crisis global se sumó a la escalada de los precios de los alimentos y el petróleo en 2008; por ello los costos sociales son particularmente altos.

Detrás de la aparente capacidad de recuperación macroeconómica de los PMA, hay una realidad sectorial y social más compleja. No está claro aún cuál ha sido el efecto de la crisis en la acumulación de capital de los PMA, pero la experiencia indica que la desaceleración del crecimiento de las inversiones entraña un riesgo grave (Shafaeddin, 2009). Ciertos sectores de algunos países (recuadro 2) padecieron la crisis con especial dureza. Asimismo, la desaceleración del crecimiento también tuvo importantes efectos negativos en lo social, que se suman a la escalada de los precios de los alimentos y combustibles de 2008 y que revisten una especial gravedad por la prevalencia de la pobreza masiva en los PMA y la vulnerabilidad de su población.

La perspectiva a mediano plazo de los PMA también es un motivo de preocupación importante, por los diversos riesgos de deterioro que pueden mermar las expectativas de crecimiento.

La perspectiva a mediano plazo de los PMA también es un motivo de preocupación importante, por los diversos riesgos de deterioro que pueden mermar las expectativas de crecimiento. Entre ellos se destacan:

Cuadro 7**Repercusión general en la cuenta corriente de los PMA**

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Balance en la cuenta corriente (en miles de millones de dólares)</i>					
Exportadores de productos agrícolas	-1,846	-1,852	-1,77	-3,027	-2,342
Exportadores de productos manufacturados	-0,329	0,87	1,01	0,643	2,362
Exportadores de minerales	-3,968	-1,753	-3,815	-7,126	-6,403
Exportadores mixtos	-1,145	-0,791	-2,978	-5,703	-3,904
Exportadores de petróleo	2,625	6,699	3,039	2,628	-14,75
Exportadores de servicios	-1,825	-3,29	-3,461	-5,076	-5,016
Total PMA	-6,488	-0,117	-7,975	-17,661	-30,053
<i>Balance en cuenta corriente expresado en porcentaje del PIB</i>					
Exportadores de productos agrícolas	-6,17	-5,54	-4,49	-6,37	-4,54
Exportadores de productos manufacturados	-0,40	0,98	0,99	0,55	1,85
Exportadores de minerales	-10,43	-3,82	-7,28	-11,21	-10,54
Exportadores mixtos	-3,74	-2,25	-6,54	-9,63	-6,81
Exportadores de petróleo	2,94	5,73	2,06	1,33	-8,77
Exportadores de servicios	-5,46	-8,78	-7,60	-8,71	-7,51
Total PMA	-2,14	-0,03	-1,85	-3,25	-5,65

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el estudio del FMI *Perspectivas de la Economía Mundial*, de abril de 2010.

Nota: Para consultar la clasificación de los PMA según la especialización de sus exportaciones, véase la página xiv.

- El debilitamiento o retroceso de la recuperación mundial;
- La disminución de la financiación oficial ante la recesión continua y el recorte de gastos en los países donantes;
- La volatilidad de los precios de los productos básicos;
- El deterioro de los sistemas financieros locales;
- El aumento del endeudamiento gubernamental;
- El malestar de la población asociado a los efectos negativos de la crisis en materia social.

La crisis financiera y la recesión mundial pueden tener efectos negativos prolongados para esos países si se ven forzados a generar una deuda externa insostenible. La relación entre la sostenibilidad fiscal y la externa es especialmente ajustada en los PMA porque el grueso de la deuda externa es pública o con garantía pública. Por otro lado, en razón de la abultada proporción de dicha deuda denominada en divisas, la devaluación del tipo de cambio puede mejorar la balanza en cuenta corriente, pero puede resultar más onerosa para el pago de la deuda.

Incluso antes de la crisis mundial, muchos de los países más pobres siguieron expuestos a las vulnerabilidades del alto nivel de la deuda a pesar de las condiciones económicas favorables y de la Iniciativa PPME y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (AIF y FMI, 2009). Con la crisis, los efectos combinados de la desaceleración económica y el aumento de los diferenciales de los tipos de interés revirtieron parcialmente las significativas ganancias obtenidas en términos de sostenibilidad de la deuda; se prevé que esto ha de generar un incremento permanente de la relación entre la carga y el servicio de la deuda (FMI, 2010b). Es cierto que los nuevos préstamos multilaterales han amortiguado parcialmente la desaceleración, pero también contribuyeron a incrementar la deuda externa. Si bien la deuda con acreedores oficiales sigue estando muy por debajo del nivel que tenía en la década de 2000, en los PMA africanos promedio se incrementó en el 1,5% del PIB entre 2008 y 2009, hasta alcanzar el 25% del PIB (FMI, 2010a). Hacia abril de 2010, 10 PMA se encontraban en situación de agobio de la deuda (4 países

La crisis ha revertido parcialmente las ganancias significativas obtenidas en el pasado en términos de sostenibilidad de la deuda.

Hacia abril de 2010, 10 PMA se encontraban en situación de agobio de la deuda y otros 10 se encontraban en alto riesgo de situación de agobio de la deuda.

del grupo de los PPME que aún no habían alcanzado el punto de decisión, 5 PPME en período transitorio y 1 PMA que no pertenece al grupo de los PPME), y otros 10 se encontraban en alto riesgo de situación de agobio de la deuda (cuadro 8)¹⁴.

Otra cuestión que reviste una importancia crítica es el comportamiento futuro de la asistencia externa. En este sentido, un estudio conjunto de la OCDE y el CAD sobre los planes de desembolsos destinados a la asistencia programable para los PMA revela una tendencia alarmante¹⁵. Las estimaciones de la OCDE sobre los flujos de asistencia programable para el grupo de PMA indican que los desembolsos de 2010 y 2011 serán superiores solo marginalmente a los efectuados en 2008. En términos reales, se estima que 24 PMA tienen probabilidades de recibir menos asistencia programable en 2010 que en 2008, y que esta tendencia se mantendrá en 2011 (cuadro 9). De igual manera, se estima que la asistencia programable *per capita* para los PMA como grupo disminuirá de 37,7 dólares en 2008 a 36,3 dólares en 2011.

D. Tendencias sobre la pobreza y avances hacia la consecución de los ODM

Hasta aquí, el análisis se ha centrado en las tendencias económicas, pero es importante analizar en qué medida el crecimiento económico se traduce en una mejora del bienestar humano. En esta sección se examinan las tendencias a largo plazo de la pobreza económica en los PMA africanos y asiáticos a través de una nueva serie estimaciones sobre la pobreza que se prepararon

Cuadro 8

Magnitud de la vulnerabilidad de la deuda de los PMA

	PPME que aún no han alcanzado el punto de decisión	PPME en período provisional	PPME que han alcanzado el punto de culminación	Países que no pertenecen al grupo de los PPME
Con agobio de endeudamiento	Comoras	Guinea		Myanmar
	Eritrea	Guinea-Bissau		
	Somalia	Liberia		
	Sudán	Rep. Dem. del Congo		
		Togo		
En situación de alto riesgo de agobio de deuda			Afganistán	Djibouti
			Burkina Faso	Maldivas
			Burundi	Rep. Dem. Pop. Lao
			Gambia	Yemen
			Haití	
En situación de riesgo moderado de agobio de deuda			Santo Tomé y Príncipe	
			Benin	Bhután
			Etiopía	Camboya
			República Centroafricana	
			Rwanda	
En situación de riesgo bajo de agobio de deuda			Sierra Leona	
			Malí	Samoa
			Mozambique	
			Senegal	
			Zambia	

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD basada en el informe del FMI 2010b, que abarca el análisis de la sostenibilidad de los PMA posterior a la crisis hasta abril de 2010. Los análisis de sostenibilidad de la deuda más recientes indican que otros 7 PMA (Angola, Chad, Islas Salomón, Lesotho, Malawi, Mauritania y Nepal) tienen riesgo moderado de agobio de la deuda, y que otros 5 PMA (Bangladesh, Madagascar, Níger, la República Unida de Tanzania y Uganda) tienen bajo riesgo de agobio de la deuda.

Cuadro 9**Asistencia programable para los PMA, 2008-2011***(En millones de dólares)*

	Asistencia programable para los PMA en dólares constantes de 2008			Variación	
	Real	Planificada		Índice (2008 = 100)	
	2009	2010	2011	2010	2011
Afganistán	3 527	3 497	3 393	99	96
Angola	381	646	772	170	203
Bangladesh	2 243	2 189	2 084	98	93
Benin	538	486	447	90	83
Bhután	89	83	80	93	90
Burkina Faso	918	689	677	75	74
Burundi	386	343	343	89	89
Camboya	687	851	895	124	130
Chad	251	212	200	84	80
Comoras	31	27	24	87	77
Djibouti	99	98	99	99	100
Eritrea	106	124	115	117	108
Etiopía	2 502	2 530	2 814	101	112
Gambia	91	104	104	114	114
Guinea	241	219	205	91	85
Guinea Ecuatorial	37	55	65	149	176
Guinea-Bissau	109	86	91	79	83
Haití	625	692	703	111	112
Islas Salomón	237	177	171	75	72
Kiribati	39	35	37	90	95
Lesotho	124	139	143	112	115
Liberia	586	313	333	53	57
Madagascar	881	650	651	74	74
Malawi	822	808	851	98	104
Maldivas	20	24	26	120	130
Malí	917	925	918	101	100
Mauritania	276	275	295	100	107
Mozambique	1 750	1 739	1 775	99	101
Myanmar	169	173	177	102	105
Nepal	667	721	748	108	112
Níger	468	470	451	100	96
Rep. Dem. del Congo	1 021	1 324	1 380	130	135
Rep. Dem. Pop. Lao	389	375	377	96	97
República Centroafricana	193	156	160	81	83
República Unida de Tanzania	2 191	2 424	2 532	111	116
Rwanda	770	833	865	108	112
Samoa	54	52	55	96	102
Santo Tomé y Príncipe	42	54	62	129	148
Senegal	963	787	798	82	83
Sierra Leona	293	324	307	111	105
Somalia	175	194	204	111	117
Sudán	909	1 015	1 077	112	118
Timor-Leste	216	253	236	117	109
Togo	308	154	162	50	53
Tuvalu	14	12	12	86	86
Uganda	1 432	1 569	1 602	110	112
Vanuatu	93	101	101	109	109
Yemen	373	477	408	128	109
Zambia	1 029	1 097	1 162	107	113
Total PMA	30 282	30 581	31 187	101	103
PMA de África y Haití	21 392	21 480	22 301	100	104
PMA de Asia	8 144	8 366	8 162	103	100
PMA insulares	746	735	724	99	97
Todos los países en desarrollo	80 941	88 481	90 809	109	112

Fuente: OCDE, 2009b.

A pesar del auge económico del período 2002-2007, el proceso de reducción de la pobreza en los PMA se mantuvo lento.

para este informe (recuadro 4). También se examinan los avances hacia la consecución de los ODM relativos a la pobreza y el desarrollo humano. Por último, se consideran los efectos a corto plazo de la crisis financiera y la recesión mundial en materia social y las situaciones hipotéticas que podrían presentarse en el cumplimiento de los ODM. En términos generales, en este capítulo se demuestra que, a pesar del auge económico del período 2002-2007, el proceso de reducción de la pobreza en los PMA se mantuvo lento y que, si bien se lograron mejoras a partir de 2000, la mayoría de los PMA aún no ha encontrado la senda hacia el cumplimiento de la mayor parte de los ODM.

1. LAS TENDENCIAS A LARGO PLAZO DE LA POBREZA ECONÓMICA

A pesar de que la reducción de la pobreza es el elemento central de las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, la información internacionalmente comparable para identificar y analizar las tendencias de la pobreza siguen siendo inadecuadas, en particular para los PMA. Dadas esas premisas, la serie de *Informes sobre los países menos adelantados* introdujo innovaciones en la medición de la pobreza que permitieron presentar nuevos resultados sobre la profundidad y la dinámica de la pobreza en los PMA. En el *Informe sobre los países menos adelantados de 2002 (The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap)* se utilizaron datos de las cuentas nacionales para hacer las primeras estimaciones internacionalmente comparables de la pobreza de 1 o de 2 dólares diarios en los PMA. Estas estimaciones fueron actualizadas y ajustadas en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2008* y, en el presente informe, se vuelven a actualizar (Karshenas, 2010).

En 2007, el 53% de la población de los PMA vivía con menos de 1,25 dólares al día, y el 78% vivía con menos de 2 dólares por día.

Las tendencias de la pobreza económica en 33 PMA de África y Asia de los cuales hay datos se ilustran en el gráfico 12 y en el cuadro 10. Lo que más se destaca en el análisis es el carácter generalizado y persistente de la pobreza en esos países. En 2007, el 53% de la población de los PMA vivía en una situación de extrema pobreza, con menos de 1,25 dólares al día, y el 78% vivía con menos de 2 dólares por día. Si se extrapolan estas cifras a todos los PMA, se observa que más de 421 millones de personas vivían en una situación de extrema pobreza en esos países durante ese año. Además, la incidencia de la extrema pobreza —el porcentaje de la población total que vivía por debajo de la línea de la pobreza de 1,25 dólares al día— era considerablemente mayor en los PMA de África (el 59%) que en los PMA de Asia (el 41%). No obstante, en el caso de la línea de la pobreza cifrada en 2 dólares al día, la diferencia era menos acusada: el 80% en los PMA de África y el 72% en los PMA de Asia.

En general, las tendencias de la pobreza en los PMA se agrupan en tres períodos principales entre 1980 y 2007 (gráfico 12). Desde los años ochenta hasta mediados de los noventa, la incidencia de la pobreza aumentó en los PMA de África y Asia. Entre 1994 y 2000, el número de pobres comenzó a disminuir y la reducción se aceleró a partir de 2000. Cabe destacar que estas conclusiones difieren de las incluidas en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2008*, que indican que no hubo grandes cambios en la tasa de reducción de la pobreza entre los años noventa y el período 2000-2005. Esta diferencia obedece a que no se parte de la misma definición de la pobreza (1,25 dólares por día según la paridad del poder adquisitivo o PPA en 2005, en comparación con 1,08 dólares por día según la PPA en 1990), así como a los diversos tipos de cambio de la PPA utilizados para estimar la pobreza.

Recuadro 4. Las nuevas estimaciones sobre la pobreza

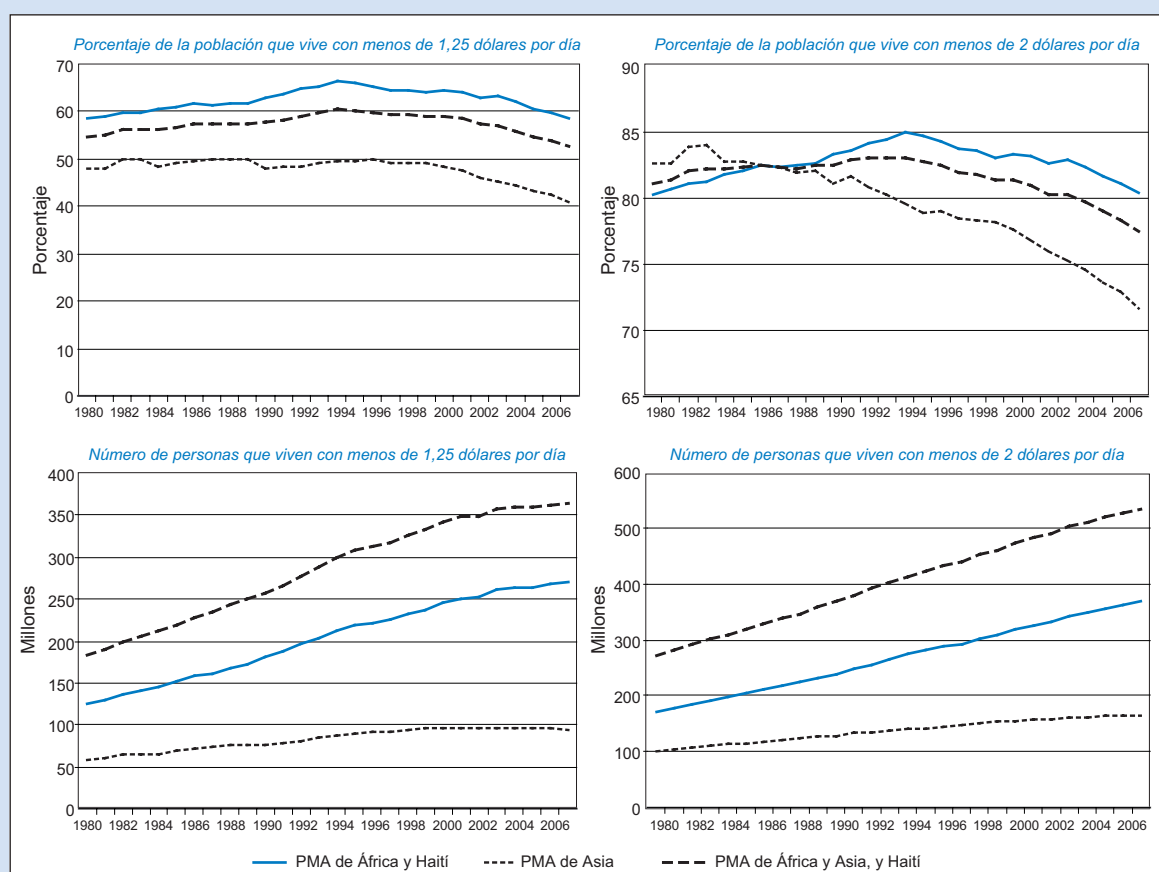
En el *Informe sobre los países menos adelantados de 2002*, las estimaciones de la pobreza se basaron en la estrecha relación existente en todos los países entre el nivel del consumo privado *per capita* medido en dólares PPA constantes y la incidencia de la pobreza de 1 o 2 dólares diarios. Esta estrecha correspondencia estadística permitió que para generar las estimaciones de la pobreza se utilizaran los datos de las cuentas nacionales de los países que tenían estimaciones del consumo privado en dólares PPA. Las estimaciones del *Informe sobre los países menos adelantados de 2008* siguieron esa misma lógica, pero perfeccionaron el método al establecer la relación entre las estimaciones del consumo privado *per capita* de las encuestas de hogares y las estimaciones de consumo privado *per capita* de las cuentas nacionales, procurando basar las estimaciones en "medidas de encuesta calibradas" (Karshenas, 2008). En este informe se emplea la misma metodología, pero se utilizan la nueva línea de pobreza de 1,25 por día que se adoptó como medida para la "extrema pobreza" y las nuevas estimaciones del tipo de cambio de la PPA creadas en 2005.

Con este método se hicieron estimaciones de la pobreza en 33 PMA, con el 86% de la población de todos los PMA en 2007. Las estimaciones de la pobreza en estos países son por tanto representativas de las tendencias de la pobreza en todo el grupo de los PMA, aunque no estén comprendidos unos pocos países significativos, en razón de no haberse realizado las encuestas de hogares o porque no existen estimaciones del tipo de cambio de la PPA y porque no se hicieron estimaciones para los PMA insulares.

Cabe observar que como las estimaciones del consumo privado *per capita* de las cuentas nacionales son distintas de las estimaciones del consumo privado de las encuestas de hogares, este método genera estimaciones de la pobreza comparables en el plano internacional que difieren de las del Banco Mundial. Por ejemplo, las estimaciones del Banco Mundial sugieren que la incidencia de la extrema pobreza en los PMA cayó del 63% en 1990 al 53% en 2005, y que dos tercios del aumento tuvieron lugar desde el año 2000 en adelante (PNUD, 2010). No obstante, las nuevas estimaciones sobre la pobreza indican que la incidencia de la pobreza en 1990 fue ligeramente inferior (58%), aunque los progresos realizados desde 2000 han sido más lentos, ya que se produjo una disminución del 59% al 53% a lo largo de un período de siete años. Los resultados generales de todos los países demuestran, tal como lo hizo el *Informe sobre los países menos adelantados de 2002*, que las estimaciones actuales sobre la pobreza que se basan en las encuestas de hogares subestiman la incidencia de la pobreza en los países más pobres.

Gráfico 12

Tendencias de la pobreza en los PMA de África y Asia, 1980-2007



Fuente: Karshenas, 2010.

El número de personas que viven en una situación de extrema pobreza en los PMA ha seguido creciendo en los últimos 30 años, incluso durante el período de auge económico.

La experiencia de los PMA con la reducción de la pobreza es un motivo de gran preocupación: si bien la incidencia de la pobreza ha ido disminuyendo desde 1994, en 2005 volvió al nivel de 1980. Además, dado que la población también ha aumentado rápidamente, el número de personas que viven en una situación de extrema pobreza en los PMA ha seguido creciendo en los últimos 30 años, incluso en los años de auge, y en 2007 duplicaba la cifra de 1980. De hecho, el número de personas extremadamente pobres que viven en los PMA siguió aumentando durante el período de auge económico. No obstante, hay una importante diferencia entre los PMA de África, donde el número de personas que vivían en una situación de extrema pobreza siguió aumentando, y los PMA de Asia, donde la tendencia se estabilizó a partir de 2000.

Los datos desglosados por país sobre las tendencias de la pobreza (cuadro 10) indican que más del 50% de la población vive en situación de extrema pobreza en 20 de los 35 PMA de los que hay datos basados en las nuevas estimaciones sobre la pobreza para 2007, y en 22 de los 34 países —una proporción apenas superior— que utilizan las estimaciones del Banco Mundial para 2005. El hecho de que una gran mayoría de la población de los PMA esté en situación de pobreza económica adquiere una importancia muy significativa desde el punto de vista de las políticas al hacer la comparación con las estrategias de reducción de la pobreza específicas y las políticas sociales con objetivos limitados (McKinley y Martins, 2010). En los *Informes sobre los países menos adelantados* anteriores se sostenía que la reducción de la pobreza en estas condiciones requiere de estrategias de desarrollo incluyentes que permitan generar oportunidades de empleo productivo, en lugar de adoptar un enfoque restringido centrado en "los pobres". Lamentablemente, el modelo actual de las políticas no logró plasmar las condiciones externas muy favorables (aunque insostenibles) de los PMA en una mejora considerable del bienestar humano para la mayoría de la población, tomando la pobreza económica como una medida del nivel de vida.

Uno de los principales problemas que se presentan a la hora de evaluar progresos con miras a la consecución de los ODM en los PMA es la escasez de información.

2. AVANCES HACIA LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODM ANTES DE LA CRISIS

Uno de los principales problemas que se presentan a la hora de evaluar progresos con miras a la consecución de los ODM en los PMA es la escasez de información (*Informe sobre los países menos adelantados de 2008*, gráfico 16). Esta sección se centrará en el análisis de las metas relativas a la pobreza y el desarrollo humano sobre las que hay información relativa a los PMA, y a los países en desarrollo en su conjunto, así como de las metas sobre las que hay información disponible para al menos dos tercios de los PMA. En cuanto a los PMA como grupo, los progresos en pos de la reducción de la pobreza se miden según las estimaciones del Banco Mundial y según las nuevas estimaciones sobre la pobreza, mientras que el progreso individual de cada país se calcula utilizando solo las nuevas estimaciones.

Si bien se logró un cierto progreso hacia la consecución de los ODM durante los años de auge, los PMA como grupo no están en condiciones de cumplir con la mayoría de las metas, con la excepción de los ODM segundo y tercero.

Los datos indican que si bien se logró un progreso relativamente acelerado hacia la consecución de los ODM durante los años de auge, los PMA como grupo no están en condiciones de cumplir con la mayoría de las metas según las estimaciones trazadas, con la excepción de la enseñanza primaria universal y la igualdad entre los géneros en la educación (ODM segundo y tercero, respectivamente). Además, el nivel de desarrollo humano sigue siendo atrozmente bajo: la mayoría de los indicadores de los PMA igualan el promedio de los indicadores de los países en desarrollo de hace veinte años.

Cuadro 10**Tendencias de la pobreza en los PMA, 1990-2007**

País	Índice de recuento de la pobreza, a 1,25 dólares por día				Índice de recuento de la pobreza, a 2 dólares por día			
	Banco Mundial		Nuevas estimaciones		Banco Mundial		Nuevas estimaciones	
	1990-1995	2000-2007	1990	2007	1990-1995	2000-2007	1990	2007
Angola	..	54,3			..	70,2		
Bangladesh	66,8	53,7	45,3	40,6	92,5	83,4	81,3	73,3
Benin	..	47,3	42,8	45,2	..	75,3	71,2	73,0
Bhután	..	26,2			..	49,5		
Burkina Faso	71,2	56,5	65,6	49,8	85,8	81,2	83,2	75,6
Burundi	84,2	81,3	67,8	77,6	95,2	93,5	90,3	93,8
Camboya	48,6	33,0	56,6	36,2	77,9	63,0	81,4	63,4
Chad	..	61,9	52,2	57,8	..	83,3	77,2	81,0
Comoras	..	46,1			..	65,0		
Djibouti	..	18,8	13,1	39,0	..	41,2	37,9	68,2
Etiopía	60,5	47,3	69,0	53,6	84,6	82,0	90,2	84,9
Gambia	..	34,3	59,3	56,5	..	56,7	78,8	76,9
Guinea	64,7	70,1	58,9	49,8	81,1	87,2	78,7	73,7
Guinea-Bissau	46,7	48,8	78,4	75,6	67,1	77,9	90,6	92,7
Haití	..	54,9	40,7	50,6	..	72,2	53,9	62,2
Lesotho	52,0	43,4	58,4	39,9	66,0	62,3	75,1	58,1
Liberia	..	83,7	69,0	75,8	..	94,8	86,4	90,1
Madagascar	72,5	72,1	70,4	70,3	88,4	89,2	87,1	87,2
Malawi	..	73,9	76,8	73,9	..	90,5	90,8	91,3
Malí	86,1	56,3	54,4	49,7	93,9	79,6	78,9	75,9
Mauritania	42,8	21,2	32,3	24,2	68,6	44,1	59,3	51,4
Mozambique	..	74,7	69,5	60,0	..	90,0	86,8	79,6
Nepal	..	55,1	62,3	57,4	..	77,6	85,4	77,8
Níger	75,5	65,9	60,9	68,8	91,3	85,6	84,9	86,5
Rep. Centroafricana	82,8	62,4	64,5	63,4	90,8	81,9	81,1	83,2
Rep. Dem. del Congo	..	59,2	71,2	82,9	..	79,6	88,7	90,5
Rep. Dem. Popular Lao	55,7	44,0	49,2	27,1	84,8	76,9	81,9	60,0
Rep. Unida de Tanzania	72,6	88,5	55,4	50,7	91,3	96,6	83,0	79,3
Rwanda	..	76,6	61,7	62,2	..	90,3	85,7	81,4
Santo Tomé y Príncipe	..	28,4			..	56,6		
Senegal	60,0	38,8	52,3	34,7	80,5	65,8	69,7	63,9
Sierra Leona	..	53,4	67,0	68,5	..	76,1	85,9	86,7
Sudán	..	...	55,8	44,0	..	..	75,3	65,0
Timor-Leste	..	45,1			..	75,2		
Togo	..	38,7	50,8	56,1	..	69,3	79,6	83,0
Uganda	70,0	54,5	69,9	55,4	88,6	77,7	87,8	78,0
Yemen	4,5	17,5	42,1	28,8	15,4	46,6	71,4	61,4
Zambia	64,0	64,4	53,5	55,6	78,5	83,3	73,6	74,9

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial* en línea (junio de 2010). Nuevas estimaciones: Karshenas, 2010.

Por ejemplo, la tasa de matriculación neta en la escuela primaria (76%) en 2007 fue más baja que la tasa de los países en desarrollo en 1990 (80%), y la tasa de desnutrición (34%) en 2007 fue un 70% más alta que la de los países en desarrollo en 1990 (20%).

A diferencia de los países en desarrollo como grupo, los PMA no están en condiciones de cumplir con el primer ODM, que propugna la erradicación de la pobreza extrema, pese a que en la última década se han hecho avances modestos. Esto se desprende de las estimaciones del Banco Mundial y de la UNCTAD que se presentan en este informe. Según el Banco Mundial, la incidencia de la extrema pobreza en los PMA disminuyó del 63% en 1990 al 53% en 2005, y las dos terceras partes de esa disminución tuvieron lugar a

La mayoría de los indicadores de los PMA igualan el promedio de los indicadores de los países en desarrollo de hace 20 años.

partir de 2000 (gráfico 13). Las nuevas estimaciones sobre la pobreza indican que la incidencia de la pobreza de 1990 fue ligeramente inferior (58%), pero los progresos realizados desde 2000 han sido más lentos, ya que se produjo una disminución del 59% al 53% entre 2000 y 2007 (gráfico 12). De estos datos se infiere que el déficit de la reducción de la pobreza en los PMA en relación con la meta de los ODM obedece no solo a la creciente incidencia de la pobreza a principios de la década de 1990 y al lento ritmo de reducción de la pobreza a finales de ese mismo decenio, sino también al lento ritmo de reducción de la pobreza a lo largo de los últimos diez años.

El lento avance hacia la consecución del primer ODM se relaciona en gran medida con la incapacidad de generar suficientes empleos productivos y medios de subsistencia para los millones de jóvenes que se incorporan a la población activa cada año.

El lento avance hacia la consecución del primer ODM se relaciona en gran medida con la incapacidad de generar suficientes empleos productivos y medios de subsistencia para los millones de jóvenes que se incorporan a la población activa cada año. Fuera del sector agrícola, la mayoría de los empleos corresponden a actividades económicas del sector informal. La proporción de trabajadores por cuenta propia y de quienes trabajan en un negocio familiar en el total de la población activa, que también se mide en función del primer ODM, fue del 81% en 2008, en comparación con el 59% registrado en los países en desarrollo. Por otro lado, respecto de la reducción de los empleos vulnerables durante la década de 1990 y a partir de 2000, se registraron progresos más lentos en los PMA que en los países en desarrollo.

Los datos sobre la desnutrición también indican que el progreso fue lento (gráfico 13). Durante el período 2005-2007, se informa que el 34% de la población de los PMA había estado desnutrida, en comparación con el 16% correspondiente a los países en desarrollo. Desde entonces, los progresos en la lucha contra el hambre experimentaron un retroceso inevitable ante el aumento en los precios de los alimentos a mediados de 2008 y la crisis mundial de 2009.

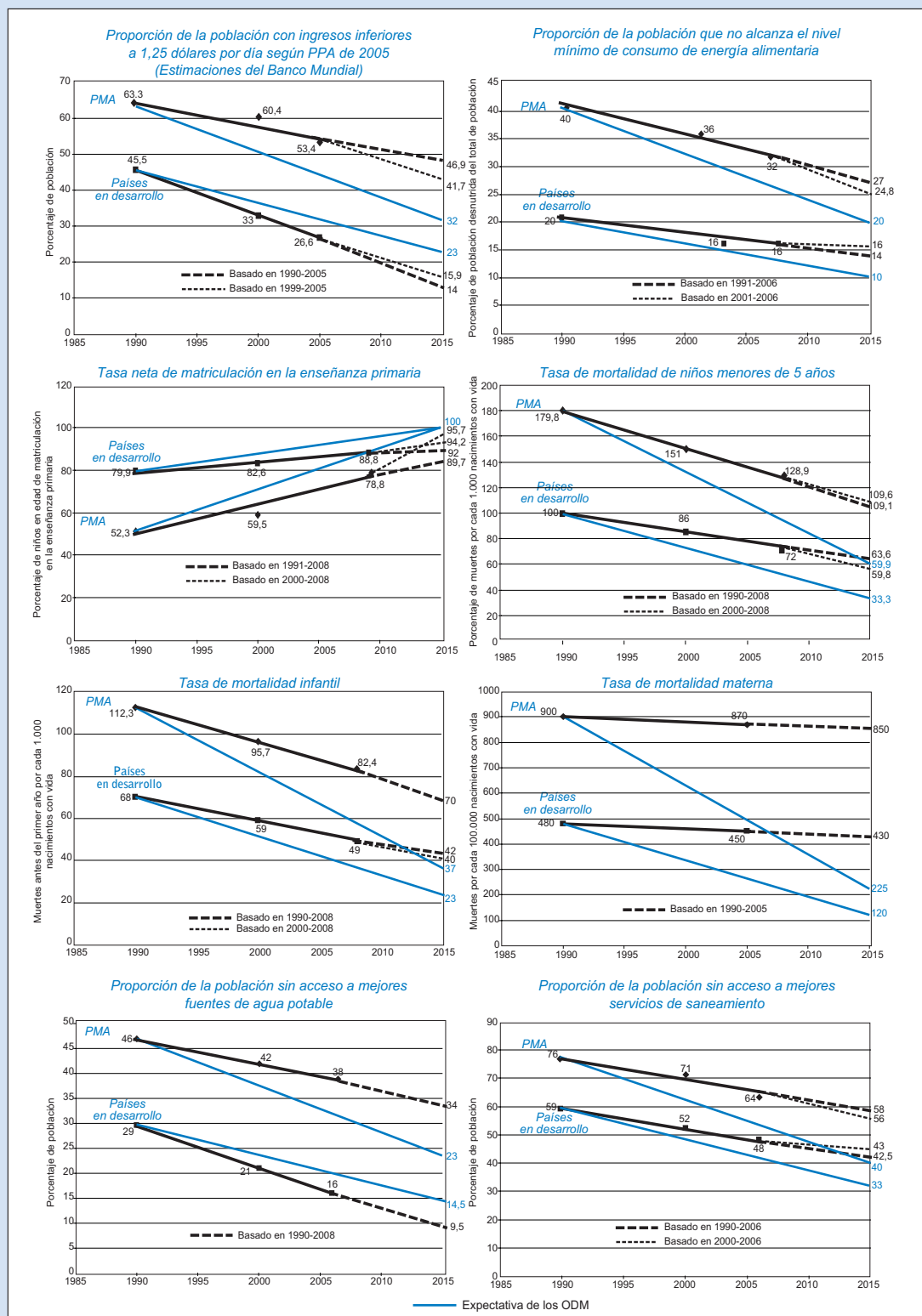
En relación con los otros seis indicadores del desarrollo humano respecto de los que pueden seguirse los progresos realizados con miras a alcanzar metas de los ODM dentro de determinados plazos, quedan claras las tendencias siguientes:

- En relación con la meta de lograr la enseñanza primaria universal, los PMA y los países en desarrollo solo se encuentran en una situación de ligero retraso debido a la considerable aceleración de las matriculaciones a partir de 2000. No obstante, únicamente el 59% de los niños en los PMA que comienzan el primer grado llegan al último grado de la enseñanza primaria, lo que contrasta con el 87% en el caso del conjunto de los países en desarrollo.
- En relación con el acceso al agua potable, los países en desarrollo se encuentran próximos a alcanzar este objetivo, si bien el conjunto de los PMA se encuentra en una situación de retraso. Desde 2000 no se ha producido ningún cambio importante en la tendencia al incremento del acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua en los PMA.
- Los países en desarrollo y los PMA se encuentran retrasados en su avance hacia la consecución de la meta de reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años y la mortalidad infantil, aunque los PMA avanzan realmente con más rapidez que los países en desarrollo. No obstante, dado que los PMA partieron de tasas de mortalidad muy elevadas, en general distan mucho de llegar a esa meta en 2015. No hay ningún indicio de que se haya acelerado el proceso desde 2000.

Los países en desarrollo y los PMA se encuentran retrasados en su avance por alcanzar la meta de reducir la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, de mortalidad infantil y la materna.

Gráfico 13

Indicadores y proyecciones seleccionados de los ODM para los PMA y los países en desarrollo, 1990-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el anexo estadístico del *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010*, Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

Nota: La línea referente a las expectativas de los ODM indica cómo deberían evolucionar los indicadores seleccionados para cumplir los ODM respectivos. Las líneas punteadas muestran las proyecciones basadas en la extrapolación de las tendencias para uno o dos períodos.

- En relación con el acceso a mejores servicios de saneamiento, los países en desarrollo y los PMA se encuentran en una situación de retraso, si bien los PMA avanzan a un ritmo más lento, sin que se haya producido una aceleración importante desde 2000.
- En relación con la tasa de mortalidad materna, tanto los PMA como los países en desarrollo han realizado avances dolorosamente lentos.

En un panorama más desglosado de los PMA (cuadro 11), se observa que únicamente unos pocos países están en condiciones de alcanzar los ODM en un amplio frente. En el caso de siete metas, solo están en condiciones de alcanzar cuatro o más de ellas siete PMA. Estos países son Etiopía, Malawi, Maldivas, Mozambique, Nepal, la República Democrática Popular Lao, y Samoa.

En relación con los ODM para los que se han trazado metas específicas, se ha podido constatar que:

- El progreso más significativo se registró en la consecución de la meta relativa a la matriculación neta en la escuela primaria, ya que la mitad de los PMA están en condiciones de cumplirla.
- Cerca de un tercio de los PMA están en condiciones de cumplir el objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable segura.
- Solo un cuarto de los PMA están en condiciones de cumplir la meta de reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes entre 1990 y 2015, y una proporción similar está en condiciones de alcanzar la meta relativa a la mortalidad infantil.
- El mayor retraso se registró en el progreso hacia la consecución de la meta de reducir la pobreza, ya que las nuevas estimaciones sobre la pobreza indican que 4 de 33 PMA de los que hay datos están en condiciones de reducir a la mitad la extrema pobreza entre 1990 y 2015¹⁶.
- Los datos también sugieren que se logró un gran avance en la reducción a la mitad de la incidencia de la desnutrición. No obstante, hay disparidades entre los PMA: la mitad de los PMA parecen estar en condiciones de alcanzar la meta, mientras que en más de un tercio los avances se han interrumpido o ha habido una regresión. El lento progreso en la reducción de la malnutrición en los PMA como grupo contrasta con el comportamiento desagregado relativamente bueno, pues hay varios países pequeños, en particular los PMA insulares, que han logrado buenos avances en esta variable.

Se han registrado progresos considerables en las tasas de matriculación neta y la paridad de género en la enseñanza primaria, lo que pone de manifiesto el firme compromiso de los gobiernos y los donantes.

Es de destacar que la aceleración del crecimiento en los PMA a comienzos y mediados de la década de 2000 parece haber influido escasamente en la creación de empleo y en la reducción de la inseguridad alimentaria.

La aceleración del crecimiento en los PMA durante el período de auge económico ha desembocado en algunos progresos con miras al logro de los ODM y a la reducción de la pobreza a partir de 2000. Sin embargo, se observa que únicamente unos pocos países están en condiciones de alcanzar los ODM en un amplio frente. Se han registrado progresos considerables en las tasas de matriculación neta y la paridad de género en la enseñanza primaria, lo que pone de manifiesto el firme compromiso de los gobiernos y los donantes. La reducción de la pobreza también ha avanzado hasta cierto punto. No obstante, esos logros son bastante modestos en relación con las metas de políticas. Es de destacar que la aceleración del crecimiento en los PMA a comienzos y mediados de la década de 2000 parece haber influido escasamente en la creación de empleo y en la reducción de la inseguridad alimentaria. Por

Cuadro 11

Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por país

Indicador ODM	1.1 Pobreza 1,25 dólares al día (Estimaciones de Karshenas 2010)	1.9 Proporción de población desnutrida	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	4.2 Tasa de mortalidad infantil	7.8 Proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable	7.9 Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento
País							
Afganistán				Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso escaso
Angola		Según lo previsto		Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso moderado	Según lo previsto
Bangladesh	Progreso escaso	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso moderado
Benin	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso escaso
Bhután			Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso escaso
Burkina Faso	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso	Progreso escaso	Según lo previsto	Progreso escaso
Burundi	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso escaso
Camboya	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso	Progreso escaso	Según lo previsto	Progreso moderado
Chad	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Progreso escaso
Comoras		Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso escaso	Según lo previsto	Progreso moderado
Djibouti	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso escaso	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento
Eritrea		Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso
Etiopía	Progreso moderado	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso
Gambia	Progreso escaso	Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso escaso	Según lo previsto	Progreso escaso
Guinea	Progreso escaso	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso moderado		Según lo previsto	Progreso escaso
Guinea-Bissau	Progreso escaso	Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso moderado	Progreso escaso
Guinea Ecuatorial			Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento
Haití	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso		Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento
Islas Salomón		Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso escaso
Kiribati		Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso escaso
Lesotho	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Progreso escaso	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento
Liberia	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso escaso
Madagascar	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso escaso	Progreso escaso
Malawi	Progreso escaso	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado
Maldivas		Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso escaso	Según lo previsto
Malí	Progreso escaso	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso escaso
Mauritania	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso moderado	Progreso escaso
Mozambique	Progreso escaso	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso
Myanmar		Según lo previsto		Progreso escaso	Progreso escaso	Según lo previsto	Según lo previsto
Nepal	Progreso escaso	Progreso moderado	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado
Níger	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso moderado	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso escaso
Rep. Centroafricana	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Progreso escaso	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Progreso moderado
Rep. Dem. del Congo	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Progreso escaso
Rep. Dem. Pop. Lao	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Según lo previsto
República Unida de Tanzania	Progreso escaso	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento
Rwanda	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto
Samoa		Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto
Santo Tomé y Príncipe		Según lo previsto	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso escaso
Senegal	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso escaso	Progreso moderado	Progreso moderado
Sierra Leona	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento		Progreso moderado	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso
Somalia				Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Progreso escaso
Sudán	Progreso moderado	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Progreso escaso	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento
Timor-Leste		Retroceso/ estancamiento	Progreso escaso	Según lo previsto	Según lo previsto	Progreso moderado	Según lo previsto
Togo	Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento
Tuvalu				Progreso moderado	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso moderado
Uganda	Progreso moderado	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso moderado	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso escaso
Vanuatu		Según lo previsto	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso moderado
Yemen	Según lo previsto	Retroceso/ estancamiento	Progreso moderado	Según lo previsto	Progreso moderado	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto
Zambia	Retroceso/ estancamiento	Retroceso/ estancamiento	Según lo previsto	Progreso escaso	Progreso escaso	Progreso moderado	Progreso escaso

Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas, base de datos de indicadores de ODM, 30 de junio de 2010. <http://www.mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

Nota: A: Según lo previsto (se ha alcanzado el 90% o más de la meta compatible con los ODM en el último año del que se disponen datos).

M: Progreso moderado (se ha alcanzado entre el 50% y el 89% de la meta compatible con los ODM en el último año del que se disponen datos).

L: Progreso escaso (se ha alcanzado entre el 6% y el 49% de la meta compatible con los ODM en el último año del que se disponen datos).

E: Retroceso/estancamiento (se ha alcanzado menos del 6% de la meta compatible con los ODM en el último año del que se disponen datos).

Los efectos sociales de la crisis serán duraderos independientemente de que puedan repuntar las variables macroeconómicas, pues muchas de las estrategias de supervivencia de las familias vulnerables en el punto más crítico de la crisis probablemente afecten en forma negativa al bienestar a largo plazo.

En Camboya, la desaceleración en la industria del vestido provocó la pérdida de 63.000 puestos de trabajo. En la República Democrática del Congo, la merma de actividades en el sector minero provocó la pérdida de más de 100.000 empleos.

Si durante los próximos cinco años las tasas de reducción de la pobreza volvieran a los niveles de la década de 1990, habría 77 millones de personas más viviendo en la extrema pobreza llegado el año 2015 que si se mantuvieran las tasas de reducción de la pobreza del período 2000-2007.

último, en los ámbitos cruciales de la calidad y la extensión de los servicios de salud (ODM cuarto y quinto), los progresos han sido lentos, al igual que en el caso de las grandes inversiones en infraestructura, como la mejora del saneamiento.

3. LOS EFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y LA PERSPECTIVA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA CON MIRAS A 2015

La falta de datos sistemáticos y actualizados dificulta sobremanera estimar los efectos sociales de la crisis. Los costos sociales de la desaceleración probablemente hayan sido graves, ya que se añade a la crisis de precios, alimentos y combustibles del año anterior. Sumado a ello, independientemente de cualquier posible repunte de las variables macroeconómicas, es probable que las estrategias que las familias vulnerables tuvieron que aplicar para sobrevivir cuando la crisis alcanzaba su punto más crítico —como la obtención de préstamos, la venta de activos productivos o el retiro de los niños de la escuela— afecten negativamente al bienestar a largo plazo. Los efectos de histéresis similares tienen consecuencias perdurables no solo para los ingresos que percibirán durante todo el ciclo vital, sino también para el cumplimiento de los ODM, como señalan a las claras varios estudios recientes (por ejemplo, Chhibber, Ghosh y Palanivel, 2009; PNUD, 2010; Banco Mundial, 2010c).

Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), así como datos de distintas fuentes, indican que la crisis tuvo muchos efectos negativos en términos de los niveles de empleo, al tiempo que se produjo un avance del empleo informal y un aumento del número de trabajadores pobres en muchos PMA. Debido a la naturaleza intrínseca de la crisis, estas tendencias negativas golpearon las industrias de la exportación de manera muy dura, pero también afectaron al sector de la construcción y otros bienes o servicios no exportables. En Camboya, por ejemplo, la desaceleración en la industria del textil provocó la pérdida de 63.000 puestos de trabajo entre el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, y se estima que el 30% de los empleos de la construcción desaparecieron en los primeros tres trimestres de 2009 (recuadro 2). En la República Democrática del Congo, la merma de actividades en el sector minero provocó la pérdida de más de 100.000 empleos (Kamara, Ndikumana y Kandiero, 2009). Debido al rápido crecimiento demográfico de la mayoría de los PMA, la reducción de nuevos empleos debido a la crisis puede traer aparejado un agobio más prolongado, pues la presión que han sufrido los mercados de trabajo les impide absorber el numeroso grupo de jóvenes que se incorpora a la población activa.

La caída de los niveles de empleo es un motivo especial de preocupación por sus efectos sobre la incidencia de la pobreza, en particular a la luz de la virtual ausencia en los PMA de mecanismos de seguridad amplios. La persistencia de los altos precios de los alimentos en algunos de estos países agrava los pronósticos de reducción de la pobreza (FAO, 2010; Banco Mundial, 2010a). Si bien en ciertas oportunidades el aumento constante de los precios de los cereales se debe a las condiciones climáticas desfavorables —como sucede en algunos países de África oriental, Bangladesh y Myanmar (FAO, 2010)—, también puede ser el resultado de un funcionamiento asimétrico del mercado de alimentos¹⁷. El ODI (2010) estima que en Camboya el índice de recuento de la pobreza podría ascender de 1 a 4 puntos porcentuales a consecuencia de la crisis. Algo similar sucede en Etiopía, donde el número de pobres sigue creciendo a causa de la crisis mundial, y podría llegar a superar los 630.000.

El ODI (2010) también calcula que, como resultado de la crisis financiera, Bangladesh tiene otros 2 millones de personas que viven en situación de extrema pobreza. En la misma línea, Karshenas (2009) estima que en los PMA africanos y asiáticos la crisis puede haber hundido a otros 7,3 millones de personas en la extrema pobreza.

A mediano plazo, los efectos de la crisis sobre la reducción de la pobreza dependerán esencialmente de la velocidad y del modelo de recuperación de los PMA. Partiendo de las nuevas estimaciones sobre la pobreza, por ejemplo, se pueden construir tres hipótesis. Si se vuelven a registrar las tasas de reducción de la pobreza alcanzadas durante el período 2000-2007 y se mantienen hasta 2015, la incidencia de la extrema pobreza en los PMA sería del 46%. Si, por el contrario, no llega la recuperación y las tasas de reducción de la pobreza permanecen iguales al promedio del período 1990-2007, el 51% de la población de los PMA vivirá en condiciones de extrema pobreza llegado el año 2015. Por último, si el efecto de la crisis es tan profundo y persistente que la tasa de reducción de la pobreza vuelve a los niveles de la década de 1990, es posible que la incidencia de la pobreza llegue en 2015 al 54%. De cumplirse esta hipótesis, llegado el año 2015, la crisis habrá arrastrado a otros 77 millones de personas de los PMA a vivir en la extrema pobreza. Es obvio que los anteriores son marcos hipotéticos basados en presunciones simples, pero ilustran la magnitud y la perdurabilidad del efecto que tendría la crisis. En definitiva, dependerá de la capacidad de los PMA de adoptar un nuevo modelo de desarrollo sostenido e incluyente y de la habilidad de la comunidad internacional para reducir la volatilidad general del crecimiento mundial y facilitar el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA.

Tanto los resultados económicos como los sociales del ciclo de auge y crisis en los PMA indican que es necesario adoptar una nueva forma de pensar en el desarrollo y nuevos enfoques de políticas. Para los PMA y los asociados para el desarrollo, la crisis financiera mundial y la profunda recesión de 2009 constituyen una oportunidad que no se debe dejar pasar. Los siguientes capítulos de este informe se concentran en la dimensión internacional de dicha nueva forma de pensar y, en particular, en la oportunidad y el diseño de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA.

Tanto los resultados económicos como los sociales del ciclo de auge y crisis en los PMA indican que es necesario adoptar una nueva forma de pensar en el desarrollo y nuevos enfoques de políticas. Para los PMA y los asociados para el desarrollo, la crisis financiera y económica mundial constituye una oportunidad que no se debe dejar pasar.

Notas

- 1 Para mayor información sobre los orígenes de la crisis económica y financiera mundial, véase UNCTAD, 2009a y UNCTAD, 2009b.
- 2 Véase también UNCTAD, 2009c.
- 3 El déficit de recursos externos, definido como la diferencia entre la formación bruta de capital y la inversión interna bruta, mide la dependencia del capital externo en la financiación de la inversión interna.
- 4 El ahorro neto ajustado se obtiene restando del ahorro bruto nacional (más los gastos de educación), los costos imputados al consumo de capital fijo, el agotamiento de recursos energéticos, el agotamiento de recursos minerales, el agotamiento de recursos forestales netos y los daños por emisiones de dióxido de carbono y emisiones de partículas. El costo del agotamiento de los recursos naturales se suele calcular multiplicando las rentas unitarias de los recursos por la cantidad física extraída.
- 5 Véase también DAES, 2010.
- 6 A diferencia de los cuadros anteriores, la definición de "Estado frágil" que se utiliza en este informe hace referencia a la lista armonizada de Estados frágiles publicada por el Banco Mundial para el año 2010 (véase http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY10_Mar_26_2010_EXT.pdf).
- 7 Entre 2006 y 2008, la capitalización de los mercados bursátiles en los seis PMA de los que hay datos varió entre el 1,5% y el 35% del PIB, mientras que el valor total de los instrumentos negociados en las bolsas durante el año no superó el 7% del PIB (Banco Mundial, base de datos de los *Indicadores del desarrollo mundial* para Bangladesh, Malawi, Nepal, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia).
- 8 Según el CCI (2010), los socios comerciales de los PMA son: Australia, Brasil, China, Provincia china de Taiwán, Colombia, El Salvador, 27 países de la Unión Europea (excepto Bélgica), Islandia, Japón, Mauricio, México, Singapur, Suiza, Tailandia, Turquía y Estados Unidos. En 2008, las exportaciones de mercancías de los PMA hacia estos países representaron el 78%; por ello, el análisis de los datos simétricos muestra un panorama parcial, aunque muy significativo.
- 9 No es posible comparar con exactitud las estimaciones preliminares de la OMC con los datos del CCI, ya que estos últimos solo consideran la información de los socios comerciales más importantes de los PMA, mientras que las estimaciones de la OMC se refieren al total de exportaciones. No obstante, muestran de manera muy coherente los distintos efectos de la crisis en las exportaciones de los PMA.
- 10 La mayor capacidad de recuperación de las exportaciones intrarregionales durante la última coyuntura no solo se debe a que la crisis afectó de distinto modo a los países desarrollados y a los países en desarrollo, sino también a que la composición de las exportaciones intrarregionales suele ser más diversificada que la de las exportaciones hacia el Norte (UNCTAD, 2009d).
- 11 Algunos informes puntuales indican que las remesas con destino a Haití se incrementaron tras el devastador terremoto ocurrido el 12 de enero de 2010. Este dato se corresponde con experiencias pasadas de crisis y desastres naturales. Pero en este caso en particular, el repunte repentino obedece a la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de otorgar protección por 18 meses a los haitianos que ya estaban viviendo en suelo estadounidense, lo que permitió a 200.000 inmigrantes haitianos sin documentos válidos vivir y trabajar en forma legal en los Estados Unidos (Banco Mundial, 2010b).
- 12 En CEPA 2010, por ejemplo, se señala que durante 2009, los bancos centrales de la zona del franco CFA y Lesotho adoptaron políticas monetarias flexibles.
- 13 Véase el capítulo 5 para más información sobre el potencial de las asignaciones adicionales de DEG a los PMA como fuente vital de financiación para el desarrollo.
- 14 Eritrea es el único PMA que tiene una deuda cuya calificación de sostenibilidad ha desmejorado desde septiembre de 2009 (de "alto riesgo" a "en agobio de la deuda"), debido a los incumplimientos reiterados a partir de 2007. Por otra parte, la calificación de la República Centroafricana ha mejorado (de "alto riesgo" a "riesgo moderado"), gracias a haberse acogido a las iniciativas de alivio de la carga de la deuda para PPME/ IADM y a haber alcanzado el punto de culminación.
- 15 Los datos orientados hacia el futuro del CAD de la OCDE no representan los compromisos firmes en materia de AOD; en cambio, ofrecen una estimación conservadora de la evolución de los desembolsos de ayuda basada en los planes de financiación de los donantes ya acordados. En términos estadísticos, la asistencia programable se define

según la exclusión, mediante la sustracción del total neto de AOD de las corrientes de AOD que: i) son impredecibles por naturaleza, como la ayuda humanitaria y el alivio de la carga de la deuda; ii) no comprenden transacciones transfronterizas (por ejemplo, costos administrativos); y iii) no forman parte de acuerdos de cooperación entre los gobiernos (por ejemplo, ayuda alimentaria, cooperación descentralizada o financiación básica de las ONG). Los desembolsos del FMI no están incluidos.

- 16 Estos países son Camboya, Laos, Lesotho y Yemen.
- 17 En esta misma línea de pensamiento, Ghosh (2009: 9) sostiene que "si bien las variaciones de los precios mundiales repercutieron en gran medida en los países desarrollados durante las fases de aumento de los precios, no se observó una tendencia contraria en las fases siguientes, luego de que los precios comerciales mundiales disminuyeron". Según Van Waeyenberge, Bargawi y McKinley (2010), el FMI consideró que se debían recortar las subvenciones al consumo en Benín, Etiopía, Malawi y Sierra Leona, lo que provocó una variación de los precios internacionales de mayor repercusión, que hizo subir los precios internos de los alimentos y el combustible.

Bibliografía

- African Development Bank and World Bank (2009). Africa and the global economic crisis: impacts, policy responses, and political economy. Offices of the Chief Economists, Africa Development Bank and the World Bank Africa Region. Paper presented at the AERC conference on Rethinking African Economic Policy in Light of the Global Economic and Financial Crisis, Nairobi, 6-8 December 2009.
- Anyanwu J and Erhijakpor A (2010). Do international remittances affect poverty in Africa? *African Development Review*, 22 (1): 51-91.
- Arbache J and Page J (2007). More growth or fewer collapses? A new look at long-run growth in sub-Saharan Africa. Policy Research Working Paper No. 4384. Washington DC, World Bank.
- Cali' M and Kennan J (2009). The effects of the global financial crisis on exports in least developed countries. Paper presented at the AERC conference on Rethinking African Economic Policy in Light of the Global Economic and Financial Crisis, Nairobi, 6-8 December 2009.
- Cerra V and Saxena S (2005). Growth dynamics: the myth of economic recovery. IMF Working Paper No. 05/147, Washington DC, International Monetary Fund.
- Chhibber A, Ghosh J and Palanivel T (2009). The global financial crisis and the Asia-Pacific region. Colombo, UNDP Regional Centre for Asia and the Pacific.
- FAO (2010). *Crop prospects and food situation*, No. 1, February. Rome, FAO.
- Ghosh J (2009). The unnatural coupling: Food and global finance. G-24 Discussion Paper Series. United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva.
- Green D, King R and Miller-Dawkins M (2010). The global economic crisis and developing countries: impact and response. OXFAM International Research Report. Oxford, Oxfam International.
- IDA and IMF (2009). Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation. Washington, DC, IMF.
- IFAD (2009). Sending Money Home to Africa: remittance markets, enabling environment and prospects. *IFAD*. Rome.
- ILO (2010). *Global Employment Trends 2010*. Geneva, ILO.
- IMF (2009a). The implications of the global financial crisis for low-income countries. Washington, DC, MF.
- IMF (2009b). The implications of the global financial crisis for low-income countries: an update. Washington, DC, IMF.
- IMF (2010a). Sub-Saharan Africa regional economic outlook: Back to high growth? Washington, DC, IMF.
- IMF (2010b). Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis. Washington, DC, IMF.
- ITC (2009). ITC Trademap factsheet: Developing country exports decline in 2009. Geneva, International Trade Centre of UNCTAD/WTO.
- ITC (2010a). ITC Trademap factsheet: LDC trade recovery in 2009. Geneva, International Trade Centre of UNCTAD/WTO.
- ITC (2010b). ITC Trademap factsheet: LDC terms of trade during crisis and recovery. Geneva, International Trade Centre of UNCTAD/WTO.

- Kamara A, Ndikumana L and Kandiero T (2009). Commodities, exports, subsidies and African trade during the slump. *African Development Bank Policy Briefs No. 5/2009*, Addis Ababa.
- Karshenas M (2008). Poverty trends in Least Developed Countries. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2008*, New York and Geneva.
- Karshenas M (2009). The impact of the global financial and economic crisis on LDC economies. Report prepared for the United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developed Countries and Small Island Developing States (UN-HORLLS).
- Karshenas M (2010). Global Poverty: New National Accounts Consistent Estimates based on 2005 Purchasing Power Parity Exchange Rates, with extension to the Least Developed Countries poverty trends. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2010*, New York and Geneva.
- Kripner GR (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review* 3: 173-208.
- Meyn M and Kennan J (2009). The implications of the global financial crisis for developing countries' export volumes and values. ODI Working paper 305. London.
- Ocampo JA, Griffith-Jones S, Noman A, Ortiz A, Vallejo J and Tyson J (2010); The great recession and the developing world; Paper prepared for the Conference on Development Cooperation in times of crisis and on achieving the MDGs.
- ODI (2009). The global financial crisis and developing countries: synthesis of the findings of 10 country case studies. ODI Working paper 306, London. (Country case studies covered, in addition to other developing countries, the following LDCs: Bangladesh, Cambodia, Uganda, the United Republic of Tanzania and Zambia).
- ODI (2010). The global financial crisis and developing countries: phase 2 synthesis. ODI Working paper 316, London. (Country case studies covered the following LDCs: Bangladesh, Cambodia, the Democratic Republic of the Congo, Ethiopia, Mozambique, Sudan, Uganda, the United Republic of Tanzania and Zambia).
- OECD (2009). *2009 DAC Report on Aid Predictability*. Paris, OECD.
- Shafaeddin M (2010) The Impact of the Global Economic Crisis on Industrial Development of Least Developed Countries. Research paper prepared for the South Centre. Geneva
- Te Velde D and Massa I (2009). Donor responses to the global financial crisis - a stock take. Global Financial Crisis Discussion Series Paper 11. ODI. London.
- UNCTAD (2009a). The global economic crisis: Systemic failures and multilateral remedies. Report by the UNCTAD Secretariat task Force on systemic Issues and Economic Cooperation, New York and Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2009b). *Trade and Developed Report 2009*. New York and Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2009c). *Enhancing the Role of Domestic Resources in Africa's Development: a Policy Handbook*. UNCTAD. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009d). *Economic Development in Africa Report 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development*. New York and Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2010a). Responding to the challenges posed by the global economic crisis to debt and development finance. New York and Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2010b). *In Quest of Structural Progress: Revisiting the Performance of the Least Developed Countries*. Note by the UNCTAD secretariat TD/B/EX(49)/2. Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2010c). *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy*. New York and Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2010d). Empowering MDG strategies through inclusive economic development. Note by the UNCTAD secretariat TD/B/EX(49)/CRP.2. Geneva, UNCTAD
- UNCTAD (various issues). *Least Developed Countries Report*. New York and Geneva, UNCTAD.
- UNDESA (2010a). *World Economic Situation and Prospects 2010: Update as of mid-2010*. New York, United Nations.
- UNDESA (2010b). *World Economic Situation and Prospects 2010*. New York, United Nations.
- UNDP (2010). *The Millennium Development Goals Report 2010*. New York, United Nations.
- UNECA (2010). *Economic Report on Africa 2010: Promoting High-Level Sustainable Growth to Reduce Unemployment in Africa*. Addis Ababa, UNECA.
- UNFPA (2010). Recovering from economic and financial crisis: Food security and safety nets. Background document prepared jointly by UNDP, UNFPA, UNICEF and the World Food Programme.
- Van Waeyenberge E, Bargawi H and McKinley T (2010). Standing in the way of development? A critical survey of the IMF's crisis response in low income countries. Eurodad and Third World Network.
- Weisbrot M, Ray R, Johnston J, Cordero J.A, and Montecino JA (2009). *IMF-supported macroeconomic policies and the world recession: a look at forty-one borrowing countries*. Centre for Economic Policy Research.
- World Bank (2009). Global development finance: charting a global recovery. Washington, DC, World Bank.

-
- World Bank (2010a). *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance and Growth*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2010b). *Migration and Development Brief* No. 12, 23 April; available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>
- World Bank (2010c). *Global Monitoring Report 2010: the MDGs After the Crisis*. Washington, DC, World Bank.
- World Trade Organization (2010). *Market Access for Products and Services of Export Interest to Least-Developed Countries*. Sub-Committee on Least-Developed Countries - Note by the Secretariat, 10-1135, WT/COMTD/LDC/W/46/Rev.1, Geneva.

La eficacia de las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA

Capítulo

2

A. Introducción

En el presente capítulo se analiza si las medidas de apoyo internacional formuladas para ayudar a los PMA a promover el desarrollo y la reducción de la pobreza y a reducir su marginalización y vulnerabilidad en la economía mundial actual están funcionando adecuadamente. Se muestra cómo se ha reconocido cada vez más la necesidad de contar con medidas especiales de apoyo y acciones dirigidas especialmente a los PMA, en particular en los últimos 15 años. No obstante, también se sostiene en este capítulo que, hasta ahora, los efectos de estas medidas han sido más simbólicos que prácticos para el desarrollo.

Esta conclusión se basa en un análisis comparativo del funcionamiento de ocho medidas concretas:

1. Las metas de la asistencia fijadas en el 0,15% o el 0,20% del ingreso nacional bruto (INB) de los donantes destinado a los PMA;
2. La recomendación formulada en 2001 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre la desvinculación de la ayuda a los PMA;
3. La concesión de un trato especial a los PMA a los efectos de su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC);
4. La concesión de un trato especial y diferenciado a los PMA en los acuerdos de la OMC;
5. El acceso preferencial a los mercados para los PMA;
6. La promoción de la transferencia de tecnología a los PMA con arreglo al artículo 66.2 del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC);
7. El Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, que se ha sustituido por el Marco Integrado mejorado;
8. El Fondo para los Países Menos Adelantados (el Fondo para los PMA), establecido para ejecutar el programa de trabajo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Convención Marco).

La evaluación de estas medidas se basa en la información de las valoraciones publicadas sobre ellas, pero realza estas valoraciones al juxtaponerlas entre sí y comparar sus conclusiones. Por ejemplo, no se ha hecho ninguna comparación entre los resultados generales del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio y el Fondo para los PMA, dado que funcionan en diferentes ámbitos. Sin embargo, una evaluación comparativa permite distinguir algunas deficiencias comunes.

Una evaluación comparativa de las medidas de apoyo internacional dirigidas específicamente a los PMA permite distinguir algunas deficiencias comunes.

Las ocho medidas enumeradas han sido escogidas pues representan los casos más concretos de acciones en favor de los PMA.

No está claro cuál ha sido el avance concreto en el cumplimiento de esos compromisos por los asociados para el desarrollo pues no existen mecanismos de rendición de cuentas que permitan supervisar la ejecución.

Las ocho medidas enumeradas han sido escogidas pues representan los casos más concretos de acciones en favor de los PMA. En tres importantes conferencias centradas en los PMA, organizadas por las Naciones Unidas en los años 1981, 1991 y 2001, la comunidad internacional acordó los programas de acción decenales para estos países. En cada una de las conferencias se exhortó a los PMA y a los asociados para el desarrollo a emprender múltiples acciones. El Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados (2001) contiene compromisos en relación con 156 medidas que habrían de adoptar los PMA y 178 que habrían de adoptar sus asociados para el desarrollo¹. Sin embargo, no está claro cuál ha sido el avance concreto en la adopción de esas medidas, pues no existen mecanismos de rendición de cuentas que permitan supervisar la ejecución, ni evaluaciones detalladas de los avances². Las ocho medidas concretas que se examinan en este capítulo están incluidas en los tres programas de acción, pero también se aplican o supervisan de alguna forma a través de varias organizaciones internacionales, como el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Convención Marco) o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), o bien forman parte de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en las que se han centrado los esfuerzos de la comunidad de donantes durante el último decenio. Por lo tanto, los escasos efectos de estas medidas en el desarrollo no obedecen a que no se haya hecho nada tras los acuerdos concertados en las conferencias mundiales. De hecho, se han comprometido recursos, se han creado instituciones y se ha compilado información. Pero en la práctica todas estas acciones no se han plasmado en el desarrollo.

La conclusión del capítulo recoge la del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que al evaluar los beneficios derivados de la inclusión en la lista de PMA, en particular los efectos de las medidas de ayuda internacional existentes (Naciones Unidas, 2010a, 2010b, 2010c y 2010d) demostró que han "generado resultados limitados" (Naciones Unidas, 2010a: 10). Esto se debe a una serie de deficiencias comunes en la formulación y ejecución de estas medidas, tal como lo ha revelado el análisis comparativo presentado en este capítulo.

El capítulo está organizado en tres secciones. En la sección B se describe brevemente cómo ha ganado terreno el reconocimiento de los problemas específicos de los PMA por parte de la comunidad internacional, a pesar de que aún es insuficiente. En la sección C se resumen las evaluaciones de las ocho medidas especiales de apoyo internacional; y en la sección D se hace un análisis comparativo y se señalan las deficiencias más comunes en la elaboración y ejecución de estas medidas.

B. El reconocimiento mayor aunque insuficiente de las necesidades específicas de los PMA

1. HACIA UN MAYOR RECONOCIMIENTO³

La necesidad de contar con medidas especiales de apoyo internacional para subsanar las desventajas estructurales de "los países en desarrollo menos adelantados" fue formulada por primera vez en 1964 por el entonces

Secretario General de la UNCTAD Raúl Prebisch. Esta necesidad se reconoció también en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1969. Posteriormente, al iniciarse el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1970, se dedicó una sección de la estrategia internacional del desarrollo a las medidas especiales para los PMA (resolución 2626/XXV). A esto siguió la aprobación en 1971, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de las recomendaciones que formalmente crearon una categoría especial de países menos adelantados. Entre los países de renta baja se acordó una lista de 25 países con impedimentos particulares en función de su escaso nivel de industrialización y de recursos humanos, que los hacía merecedores de determinadas ventajas en la cooperación internacional⁴. En 1981, en ocasión de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados celebrada en París, la comunidad internacional acordó un Nuevo Programa Sustancial de Acción para la década de 1980 en favor de los países menos adelantados. Posteriormente, en la segunda y la tercera Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados celebradas en París y en Bruselas en 1991 y en 2001 respectivamente, se establecieron nuevos marcos para la cooperación internacional con los PMA para los respectivos decenios. Ya están en marcha los preparativos para la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados que ha de celebrarse en Estambul del 29 de mayo al 3 de junio de 2011.

Una rápida comparación de los contenidos de los programas de acción que surgen de las tres Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados pone de manifiesto que los problemas de estos países se han tratado cada vez con más seriedad. El primer programa de acción para la década de 1980 contenía un capítulo dedicado a las medidas de apoyo internacional, que incluía las recomendaciones específicas sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), el acceso preferencial a los mercados y los convenios de productos básicos. Pero las medidas en el plano nacional que los PMA debían tomar como complemento de estas, se basaban en un criterio de planificación del desarrollo centrado en el Estado. Así pues, este programa de acción nació obsoleto, debido al papel decisivo de los programas de ajuste estructural en la formulación de políticas a lo largo de los años ochenta y los noventa. El segundo programa de acción para la década de 1990 se basó en un nuevo pacto en virtud del cual los PMA se comprometieron a adoptar programas de reforma económica que exigían reducir la intervención del Estado y liberar las fuerzas del mercado. Nuevamente los asociados para el desarrollo se comprometieron a prever medidas especiales de apoyo, particularmente las metas específicas de AOD, hasta un determinado porcentaje del propio PIB. Este programa de acción no pasó a un segundo plano por motivos ideológicos, pero su ejecución fue asimétrica: en la práctica, los PMA emprendieron la profunda liberalización económica que les fue requerida, pero las corrientes de ayuda cayeron un 45% en términos *per capita* reales entre 1990 y 2000 (UNCTAD, 2002). Este segundo programa de acción también puso de relieve los problemas de la deuda de los PMA. No obstante, las medidas dirigidas a dar tratamiento a la deuda oficial durante la década de 1990, fueron escasas, tardías, y agravaron el sobreendeudamiento. En resumen, los vínculos de asociación entre los PMA y sus asociados para el desarrollo no resultaron eficaces.

El tercer programa de acción para la década de 2000 se centró en el principio de asociación. Se reiteraron las metas para la AOD como medida de apoyo internacional para los PMA, pero se puso más énfasis en el

La necesidad de contar con medidas especiales de apoyo internacional para subsanar las desventajas estructurales de "los países en desarrollo menos adelantados" fue formulada por primera vez en 1964 por el entonces Secretario General de la UNCTAD Raúl Prebisch.

Una comparación de los contenidos de los programas de acción que surgen de las tres Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados pone de manifiesto que los problemas de estos países se han tratado cada vez con más seriedad.

El tercer programa de acción para la década de 2000 se centró en el principio de asociación e incluyó metas cuantitativas tanto para el crecimiento y la inversión como para el desarrollo humano.

Fuera del ámbito de las conferencias de las Naciones Unidas, el reconocimiento de la necesidad de medidas especiales de apoyo en favor de los PMA tuvo un impulso renovado que se plasmó en la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales.

El compromiso de la comunidad internacional de dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas permitió que la categoría de los PMA alcanzara un mayor reconocimiento.

papel del comercio internacional en la promoción del desarrollo de estos países. Este programa de acción incluyó metas cuantitativas tanto para el crecimiento y la inversión como para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, reflejando el espíritu de la Declaración del Milenio y los acuerdos alcanzados en las principales conferencias de las Naciones Unidas de la década de 1990. También se concedió más atención a la prestación de servicios sociales, a la buena gobernanza, a la reforma institucional, al imperio de la ley y a la participación de la sociedad civil (Naciones Unidas, 2010d). En comparación con el segundo programa de acción, el de este decenio se caracterizó por una acción más concertada de los PMA por un lado, y de sus asociados para el desarrollo, por el otro. Sin embargo, tal como señaló el *Informe sobre los países menos adelantados de 2008*, una cuestión de importancia vital es cómo funciona la asociación para el desarrollo en la práctica cuando las diferencias de recursos, capacidades y poder son enormes.

Fuera del ámbito de las conferencias de las Naciones Unidas, el reconocimiento de la necesidad de medidas especiales de apoyo en favor de los PMA tuvo un impulso renovado que se plasmó en la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, e incluyó la decisión de otorgar un tratamiento especial y diferenciado a los PMA, así como "la pronta aplicación de todas las medidas especiales y diferenciadas que se hayan adoptado en favor de los países menos adelantados". En 1997, la OMC organizó una Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados, que apoyó la creación de un mecanismo especial para prestar asistencia técnica en cuestiones comerciales. En la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC de 2001, los ministros manifestaron su pleno compromiso de abordar la marginalización de los PMA en el comercio internacional y de mejorar la participación de estos países en el sistema multilateral de comercio. En febrero de 2002, la OMC aprobó un programa de trabajo para los PMA centrado en siete cuestiones: i) el acceso a los mercados para los PMA; ii) las iniciativas de asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio; iii) el apoyo, según proceda, para los organismos que contribuyen a la diversificación de la base de producción y exportación de los PMA; iv) la incorporación en los trabajos de la OMC en la ejecución del Programa de Acción de Bruselas; v) la participación de los PMA en el sistema multilateral de comercio; vi) la adhesión de los PMA a la OMC; y vii) el seguimiento de las decisiones o declaraciones ministeriales. La Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005 aprobó una serie de decisiones en favor de los PMA, particularmente con miras a facilitar el acceso preferencial al mercado. En la Declaración se reafirma que "los países menos adelantados Miembros solo deberán asumir compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales." (OMC, 2005, pág. 49).

El compromiso de la comunidad internacional de dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas permitió que la categoría de los PMA alcanzara un mayor reconocimiento. El octavo ODM —Fomentar una alianza mundial para el desarrollo— reviste gran importancia para alcanzar los objetivos en materia de pobreza y desarrollo humanos. Entre las metas trazadas para 2015 en el marco del octavo ODM destinadas a brindar apoyo internacional a los PMA, se incluyen la prestación de ayuda y el acceso preferencial a los mercados, y es necesario supervisar el progreso de estas metas.

Los PMA han sido también reconocidos dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que en su artículo 4.9 establece el compromiso de las partes de tomar "plenamente en cuenta las necesidades específicas y las situaciones especiales de los países menos adelantados al adoptar medidas con respecto a la financiación y a la transferencia de tecnología". En el séptimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención⁵ se reiteraron las necesidades y circunstancias especiales de los PMA, y se estableció un programa de trabajo para los PMA destinado a poner en marcha las disposiciones del artículo 4.9 de la Convención. A este fin se propone:

- Prestar apoyo a la preparación y ejecución de los programas nacionales de adaptación;
- Fortalecer las secretarías y/o centros de coordinación nacionales para el cambio climático existentes o, de ser necesario, establecerlos, a fin de permitir la aplicación efectiva de la Convención y del Protocolo de Kyoto;
- Impartir capacitación en las técnicas de negociación y la terminología respectiva;
- Promover programas de sensibilización pública;
- Fomentar el desarrollo y la transferencia de tecnologías, en particular, la tecnología de adaptación;
- Fortalecer la capacidad de los servicios meteorológicos e hidrológicos para reunir, analizar, interpretar y difundir información meteorológica y climatológica a fin de apoyar la ejecución de los programas nacionales de adaptación (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2002).

También se creó un fondo especial, el Fondo para los Países Menos Adelantados (el Fondo para los PMA), para apoyar el programa de trabajo de los PMA, especialmente en la preparación de los programas nacionales de adaptación, y se formó un Grupo de Expertos para los PMA para ayudar a estos países a preparar y poner en práctica estos programas nacionales de adaptación (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2009b).

Una última área también importante en la que es necesario canalizar el apoyo internacional en favor de los PMA es la orientación de todo el trabajo del sistema de las Naciones Unidas vinculado a esos países. Esto comprende, además de la organización de conferencias cada diez años, la ayuda financiera para que los PMA participen en los períodos de sesiones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como también los límites a su contribución al presupuesto habitual de las Naciones Unidas. El Comité de Políticas de Desarrollo trabajó con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y recibió el apoyo y los aportes de la UNCTAD para asesorar al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre los países que debían agregarse a la lista de los PMA o los que podrían dejar de tener esa condición. Además, luego de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, se creó una Oficina especial del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. El objetivo fue recabar apoyo para todos estos países considerados con impedimentos geográficos específicos, y supervisar el

Los PMA han sido también reconocidos dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y se creó un fondo especial, el Fondo para los Países Menos Adelantados, para la preparación y puesta en práctica de los programas nacionales de adaptación.

Una última área importante en la que es necesario canalizar el apoyo internacional en favor de los PMA es la orientación del trabajo del sistema de las Naciones Unidas vinculado a esos países.

Distintos organismos de las Naciones Unidas también han formulado programas especiales de asistencia técnica o financiera en favor de los PMA.

progreso en función de los objetivos y las metas que se trazaron en diferentes conferencias internacionales relacionadas con sus necesidades especiales.

Distintos organismos de las Naciones Unidas también han formulado programas especiales de asistencia técnica o financiera en favor de los PMA (Naciones Unidas, 2010a). Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización se concentra en el apoyo para descentralizar la inversión pública y alentar la inversión privada a través de la microfinanciación; actualmente opera en 37 de los 49 PMA. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) posee un programa especial para fortalecer las capacidades de los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales de los PMA; y la UNCTAD tiene una División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales que prepara con una periodicidad anual el *Informe sobre los países menos adelantados*, con un análisis de los problemas de desarrollo específicos de los PMA y propuestas de políticas nacionales e internacionales para abordarlos.

Los gastos del sistema de las Naciones Unidas en las actividades operacionales destinadas a los PMA se han incrementado de 2.400 millones de dólares en 2000 a 7.000 millones en 2008.

Si bien no hay una descripción general sistemática de todas las actividades que se realizan en el marco del sistema de las Naciones Unidas en favor de los PMA, las estimaciones más recientes revelan que los gastos del sistema de las Naciones Unidas en las actividades operacionales destinadas a este fin se han incrementado de 2.400 millones de dólares en 2000 a 7.000 millones en 2008 (Naciones Unidas, 2010e). Esto representa un incremento del 28% al 38% de los gastos totales para actividades operacionales de desarrollo y humanitarias. Además, se estima que más del 50% de los gastos a nivel de países en 2008 se destinaron a los PMA, lo que contrasta con el 39% en 2003 (Naciones Unidas, 2010f, pág. 31). Por ende, es evidente que uno de los medios para obtener beneficios financieros en función de la condición de PMA es a través de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

Si bien la categoría de PMA goza de una amplia aceptación dentro del sistema de las Naciones Unidas, en la arquitectura financiera internacional, sobre todo en la arquitectura de la asistencia y en el régimen de alivio de la carga de la deuda, está prácticamente ausente.

2. RECONOCIMIENTO INSUFICIENTE

Si bien la categoría de PMA goza de una amplia aceptación dentro del sistema de las Naciones Unidas, tal como se refleja en la concepción del régimen comercial internacional y en el nuevo régimen de adaptación al cambio climático y su mitigación, en la arquitectura financiera internacional, sobre todo en la arquitectura de la asistencia y en el régimen de alivio de la carga de la deuda, está prácticamente ausente. Solo hubo una excepción en 2001: la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de desvincular la ayuda para los PMA, un tema que se trata más adelante.

Resulta notable que ni el Banco Mundial ni el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconozcan la categoría de PMA en su trabajo operacional respectivo.

Resulta notable que ni el Banco Mundial ni el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconozcan la categoría de PMA en su trabajo operacional respectivo, ya que usan los conceptos de "países de bajos ingresos", "países de bajos ingresos en dificultades" y "países pobres muy endeudados". Además, las instituciones financieras internacionales, al igual que los donantes bilaterales, tienden a usar cada vez con más frecuencia el concepto de "Estados frágiles" u otro similar. Todos estos conceptos se superponen con el de PMA, pero de manera imperfecta. En 2003, el Comité de Política de Desarrollo decidió alinear el umbral de ingreso nacional bruto (INB) utilizado para identificar a los PMA con el que utiliza el Banco Mundial para identificar a los países de bajos ingresos. No obstante, sigue existiendo una diferencia entre los PMA y los países de bajos ingresos. Los PMA son "países de bajos ingresos que sufren

graves impedimentos estructurales para crecer; sobre todo, tienen escasos recursos humanos y una vulnerabilidad económica muy alta" (Naciones Unidas, 2010c: 3). También hay un criterio de cantidad máxima de población, que dejaría excluidos a algunos países de bajos ingresos que cumplen con otros de los criterios. Por último, hay criterios específicos para excluir a un país de la categoría de PMA; por ejemplo, cuando el umbral de bajos ingresos es un 20% superior al umbral de inclusión. Así, dentro de la categoría de PMA se incluyen algunos países que no son de bajos ingresos (en 2006, por ejemplo, 41 de los PMA eran países de bajos ingresos), y algunos países de bajos ingresos no reúnen los requisitos para ser incluidos en la categoría de PMA (en 2006 en esta situación se encontraban 15 países en desarrollo de bajos ingresos y 4 economías de bajos ingresos en transición).

En los últimos diez años, el concepto de "Estado frágil" ha ido cobrando importancia, a medida que los donantes se tornaron más selectivos con las asignaciones de ayuda. Los donantes prefieren enfocarse en los países que poseen un entorno político e institucional donde la ayuda dé los resultados esperados. Asimismo, preocupa cada vez más el destino de los países que presentan un entorno difícil en términos operativos que, por este motivo, corren el riesgo de no ser tomados en cuenta. Es en este contexto donde prosperó el concepto de Estado frágil, que es muy diferente del de PMA. Los Estados de la primera categoría se caracterizan por tener una gobernanza precaria (según los criterios especificados y, en particular, la incapacidad para gestionar la ayuda con eficacia); los de la segunda, por su debilidad estructural. La polémica que suscita el concepto de Estado frágil es tan intensa como la del concepto paralelo de Estado fallido. Una "gobernanza débil" es muy difícil de medir y, en la práctica, lo que ha ganado importancia es el umbral mínimo de consecución que se basa en la evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial. Pero los países pueden entrar y salir de esta clasificación basada en la gobernanza con mucha más rapidez que cuando se trata de la clasificación de debilidad estructural que conforma el eje de la definición de los PMA. Además, todavía no se ha acordado o dado a conocer cuáles son los "Estados frágiles".

La mayoría de los PMA dependen en gran medida de la ayuda, y el Banco Mundial y el FMI desempeñan un papel preponderante tanto en el acceso como en el uso de los recursos financieros oficiales. La falta de reconocimiento de la categoría de PMA por parte de estas dos instituciones y el creciente interés de los donantes bilaterales en la categoría de "Estados frágiles" afectan la forma en que funcionan las medidas de apoyo internacional para los PMA. En esencia, las medidas de apoyo internacional no funcionan en forma aislada, sino que lo hacen junto a regímenes sistémicos e interactúan con ellos, que son los que guían las relaciones económicas internacionales de todos los países en desarrollo, divididos en categorías —tales como los "países de bajos ingresos", los "países pobres muy endeudados" y los "Estados frágiles"— que se superponen parcialmente con la categoría de los PMA.

En términos generales, los regímenes económicos mundiales que propician o limitan el desarrollo de los PMA son mucho más poderosos que las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA. Por ejemplo, el desarrollo económico de los PMA en la década de 2000 se vio mucho más afectado por el proceso de aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) —y su pertinencia en el contexto de los PMA— que por cualquiera de los aspectos del Programa de Acción de Bruselas. De

La falta de reconocimiento de la categoría de PMA por parte de estas dos instituciones y el creciente interés de los donantes bilaterales en la categoría de "Estados frágiles" afectan la forma en que funcionan las medidas de apoyo internacional para los PMA.

Las medidas de apoyo internacional no funcionan en forma aislada, sino que lo hacen junto a regímenes sistémicos e interactúan con ellos, que son los que guían las relaciones económicas internacionales.

Los regímenes económicos mundiales que propician o limitan el desarrollo de los PMA son mucho más poderosos que las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA.

manera análoga, la formulación y aplicación de la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) han influido profundamente en los resultados del desarrollo de muchos PMA, a pesar de que ninguno de estos programas está dirigido específicamente a los PMA.

El desarrollo económico de los PMA en la década de 2000 se vio mucho más afectado por el proceso de aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza que por cualquiera de los aspectos del Programa de Acción de Bruselas.

En el próximo capítulo se afirma que el funcionamiento de los principales regímenes sistémicos no ha sido adecuado para promover el desarrollo o reducir la pobreza en los PMA. La escasa atención a la dimensión del desarrollo en los regímenes económicos mundiales y la adopción de un enfoque único y universal para todos los casos han tenido consecuencias especialmente perjudiciales para los PMA, considerando sus muy bajos niveles de desarrollo y sus deficiencias estructurales. A esto se suma la desarticulación entre los regímenes sistémicos y las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA que pueden menoscabar por completo los propósitos y los resultados de estos.

La escasa atención a la dimensión del desarrollo en los regímenes económicos mundiales y la adopción de un enfoque único y universal para todos los casos han tenido consecuencias especialmente perjudiciales para los PMA, habida cuenta de sus muy bajos niveles de desarrollo y sus deficiencias estructurales.

Para ilustrar este punto, cabe citar tres ejemplos. El primero de estos ejemplos es la relación entre los objetivos de desarrollo específicos de los PMA incluidos en el Programa de Acción de Bruselas, por una parte, y los ODM, por otra. El Programa de Acción fue redactado, negociado y acordado después de la Declaración del Milenio, pero antes del acuerdo interinstitucional sobre las metas estadísticas concretas que se supervisarían para medir los progresos realizados con miras a alcanzar los ODM. El Programa de Acción de Bruselas se inspiraba en la Declaración del Milenio y, además, representaba un intento de hacer de nuevo hincapié en el principio de asociación como piedra angular de la cooperación internacional para el desarrollo que había surgido a finales de la década de 1990. A diferencia de programas de acción anteriores, uno de los principales objetivos del Programa de Acción era incluir objetivos y metas cuantitativos y tangibles. A tal efecto, el Programa de Acción de Bruselas se basó en los resultados convenidos en las principales conferencias internacionales de la década de 1990, de manera muy similar a las especificaciones estadísticas de los ODM. Sin embargo, dado que este último proceso se produjo posteriormente y entrañó una negociación política, hay una discordancia general y una adecuación imperfecta entre los objetivos y metas del Programa de Acción de Bruselas y los ODM. En cierta medida, los objetivos del Programa de Acción son más avanzados que los de los ODM, ya que incluyen un conjunto de objetivos de desarrollo humano, centrados particularmente en la salud y la educación como medios para desarrollar las capacidades humanas, así como objetivos relacionados con el desarrollo de las capacidades productivas. En particular, contienen ciertas metas de crecimiento, coeficientes de inversión y metas para el desarrollo de las infraestructuras. No obstante, en la práctica lo que ha suscitado atención son los objetivos generales de desarrollo de los ODM en lugar de los objetivos de desarrollo específicos de los PMA. Así pues, algunos objetivos del Programa de Acción de Bruselas han pasado a ser importantes por defecto, es decir, en la medida en que se ajustan a los ODM, en tanto que otros objetivos del Programa de Acción han sido relegados por la comunidad internacional.

Un segundo ejemplo se refiere a la incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo. Como se observa a continuación, este es un objetivo importante del proceso del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, pero, tal como se afirma en anteriores

Informes sobre los países menos adelantados (UNCTAD, 2004 y 2008), el problema de la incorporación del comercio guarda relación con la implicación nacional, y sobre todo con la escasa implicación nacional respecto del marco macroeconómico de las estrategias de reducción de la pobreza. Este marco contiene previsiones de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones y no guarda conexión con los objetivos comerciales ni con las medidas de política que se incluyen en forma detallada en el texto principal de los DELP. Esa desconexión se produce a causa del débil vínculo que existe entre el marco macroeconómico y el resto del proceso de los DELP, pues el marco pertenece solo a un reducido círculo de funcionarios, o peor aún, al hecho de que las previsiones comerciales no han sido formuladas por las autoridades competentes del país en cuestión. Cualquiera sea la causa, toda medida especial destinada a integrar el comercio en las estrategias de reducción de la pobreza caerá en saco roto en la medida en que los procesos generales de formulación y aplicación de los DELP menoscaban la implicación nacional y, en particular, si tampoco se hace frente a los procesos que limitan la capacidad de un país de ejercer un liderazgo en la formulación del marco económico. De hecho, las medidas especiales y el régimen sistémico tienen objetivos contrapuestos.

El tercer ejemplo del modo en que las medidas especiales de apoyo internacional se insertan en el ámbito más amplio de la actuación internacional no específica de los PMA es la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea. La iniciativa desempeñó un papel simbólico muy importante de catalización de medidas para permitir el acceso preferencial a los mercados de los PMA. Sin embargo, sus beneficios iniciales fueron escasos en la práctica. Ello obedeció en parte a que, en lo concerniente a los aranceles y contingentes, la Unión Europea ya tenía establecido un régimen comercial relativamente abierto para la mayoría de los productores de los PMA. Por ejemplo, según Stevens y Kennan (2001), en 1997, de los 502 artículos que los PMA exportaron hacia la Unión Europea por un valor superior a los 500.000 dólares, solo 11 no tenían acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes. Pero más allá de esta cuestión, muchos de los PMA africanos ya disfrutaban de preferencias de acceso a los mercados en virtud del Acuerdo de Cotonú, que establecía normas de origen más flexibles y que, por ende, preferían los PMA exportadores de África. Como consecuencia de la interacción de estos diversos regímenes, Brenton (2003: 6) concluyó que "en 2001, del total de las exportaciones de los PMA hacia la Unión Europea, solo las 3 centésimas partes del 1% ingresó con arreglo a la iniciativa Todo menos armas".

El modo en que la arquitectura económica internacional afecta a los PMA es producto de la interacción de los regímenes sistémicos, de las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA y de las medidas destinadas a otros grupos de países que se superponen parcialmente con la categoría de PMA. Estos distintos regímenes suelen funcionar de manera contrapuesta, una observación que tiene importantes consecuencias para que las políticas mejoren el funcionamiento del entorno internacional para apoyar el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA. Este tema se retomará en el próximo capítulo, y en lo que resta de este se evaluará la eficacia que tienen por sí solas las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA.

Toda medida especial destinada a integrar el comercio en las estrategias de reducción de la pobreza caerá en saco roto en la medida en que los procesos generales de formulación y aplicación de los DELP menoscaban la implicación nacional.

El modo en que los regímenes económicos internacionales afectan a los PMA es producto de la interacción de los regímenes sistémicos, de las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA y de las medidas destinadas a otros grupos de países que se superponen parcialmente con la categoría de PMA. Estos distintos regímenes suelen funcionar de manera contrapuesta.

C. Eficacia de las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA

En esta sección se resumen las conclusiones de las evaluaciones de las ocho medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA, y se comparan los resultados obtenidos. Las medidas se relacionan con el volumen y la eficacia de las corrientes de ayuda hacia los PMA, fortaleciendo la participación de estos países en el comercio mundial y en el sistema de comercio internacional, alentando la transferencia de tecnología hacia los PMA y promoviendo en estos un clima de adaptación al cambio.

1. AYUDA

a) Metas para el volumen de ayuda

En su informe ante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, el Secretario General de la UNCTAD propuso establecer las siguientes metas para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en favor de los PMA: el 0,15% del producto nacional bruto (PNB) de los donantes para la primera mitad de la década de 1980, aumentando al 0,20% durante la segunda mitad de esa misma década. Estas propuestas no se vieron reflejadas en el Nuevo Programa Sustancial de Acción para la década de 1980 en favor de los PMA que fue aprobado al finalizar la conferencia, pero desde entonces se las suele incluir en cada programa de acción, bajo diferentes formas. El Programa de Acción de París en favor de los PMA para la década de 1990 moderó los compromisos, y permitió a los países donantes adoptar un método más flexible. De esta forma:

- Los países donantes que suministraban a los PMA una AOD superior al 0,20% de su INB seguirían haciéndolo e intensificarían sus esfuerzos;
- Otros países donantes que habían alcanzado la meta del 0,15% se propondrían alcanzar la meta del 0,20% antes del año 2000;
- Otros países donantes que estaban decididos a alcanzar la meta del 0,15% reafirmarían esta decisión proponiéndose alcanzarla en los cinco años siguientes o intensificando sus esfuerzos para alcanzar el objetivo;
- Otros países donantes procurarían individualmente hacer sus mayores esfuerzos para incrementar la AOD a los PMA, y en forma colectiva esto redundaría en un incremento notable de la asistencia (UNCTAD, 1992: párr. 23).

El coeficiente agregado de la AOD respecto del PNB de los miembros del CAD registró un incremento del 0,05% en 2000 al 0,09% en 2008; no obstante, estas cifras están muy por debajo de la meta mínima del 0,15%. Este incremento que se produjo en la década de 2000 representa en realidad solo un retorno al mismo nivel de ayuda de la década de 1990.

En 2001, durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, se acordó el Programa de Acción de Bruselas, en virtud del cual los países donantes decidieron poner en práctica, "a la brevedad posible", las acciones mencionadas anteriormente, y "apoyar los esfuerzos de los PMA para elaborar sistemas de información que registren a nivel del país receptor, indicadores y demás datos pertinentes relativos a la eficacia de la ayuda" (Naciones Unidas, 2002: párr. 83).

La flexibilidad de estas metas de ayuda hace difícil determinar cuáles son los compromisos asumidos por cada donante por lo que se corre el riesgo

de que suceda en última instancia lo que con muchas otras acciones, que aparentemente han quedado acordadas en distintos programas de acción pero luego son ignoradas. No obstante, las metas están aquí incluidas dentro de las ocho medidas, pues constituyen una de las metas del octavo ODM, en virtud del cual los países donantes deberían alcanzar las metas de ayuda para la AOD a los PMA, que actualmente son del 0,15% o del 0,20% del INB. Además, el CAD de la OCDE ha seguido el progreso en pos de las metas en los *Informes Anuales de Cooperación para el Desarrollo*. Así pues, las metas de ayuda no pueden considerarse un compromiso insustancial.

Se han registrado algunos avances en pos de la consecución de las metas por parte de los donantes del CAD (gráficos 14A y 15). El coeficiente agregado de la AOD respecto del INB de los miembros del CAD registró un incremento del 0,05% en 2000 al 0,09% en 2008; no obstante, estas cifras están muy por debajo de la meta mínima del 0,15%. Cabe observar que este incremento que se produjo en la década de 2000 representa en realidad solo un retorno al mismo nivel de ayuda de la década de 1990. En 2008, únicamente 9 de los 23 donantes del CAD de la OCDE cumplieron con la meta del 0,15%: Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia, Irlanda, Países Bajos, Bélgica, Reino Unido y Finlandia. Es decir, con respecto al año 2000, hubo cinco países más que alcanzaron la meta mínima.

Las corrientes netas de AOD hacia los PMA fueron de 37.000 millones de dólares en 2008, según la información publicada en agosto de 2010. Sin embargo, si se hubiera cumplido la meta de AOD del 0,15% del INB, la cifra total hubiese ascendido a 60.700 millones de dólares, y a 80.900 millones si se hubiera cumplido la meta del 0,20% del INB. Así, la cifra de 2008 representó un déficit estimado de entre 23.600 millones de dólares y 43.800 millones según las metas de ayuda fijadas. Las entradas de ayuda deberían incrementarse entre el 64% y el 118% para alcanzar estas metas.

También se puede calcular la escala del déficit a lo largo del tiempo (gráfico 14B). Si bien las corrientes de ayuda hacia los PMA crecieron durante la década de 2000, el déficit cuantitativo en relación con la meta de ayuda fue en realidad mayor entonces que en la década de 1990, cuando la ayuda declinó. La razón es sencilla: pese a que hubo avances con respecto a las metas, el INB de los donantes era más alto, y por ende el déficit también lo fue. El déficit acumulativo de las corrientes de ayuda hacia los PMA en el período 2000-2008 en relación con la meta de ayuda del 0,15% equivalió al 51,3% del INB del conjunto de los PMA en 2008. Además, el déficit acumulativo de las corrientes de ayuda hacia los PMA en el período 1990-2008 para la misma meta fue equivalente al 100% del INB del conjunto de los PMA en 2008.

No hay estudios empíricos que demuestren cómo los donantes usan la categoría de PMA en sus decisiones de asignación de la ayuda. Para algunos donantes que están cerca de la meta esto parece ser significativo; no obstante, al igual que otros donantes, son bastante selectivos con respecto a los países a los que deciden ayudar. De esta forma, la consecución de la meta está asociada con las corrientes de ayuda hacia unos pocos PMA seleccionados, con los cuales los donantes podrían tener una relación especial. Por ejemplo, en 2006, el Afganistán, la República Democrática del Congo y el Sudán recibieron la cuarta parte del total de los desembolsos netos por concepto de AOD dirigidos a los PMA (UNCTAD, 2008).

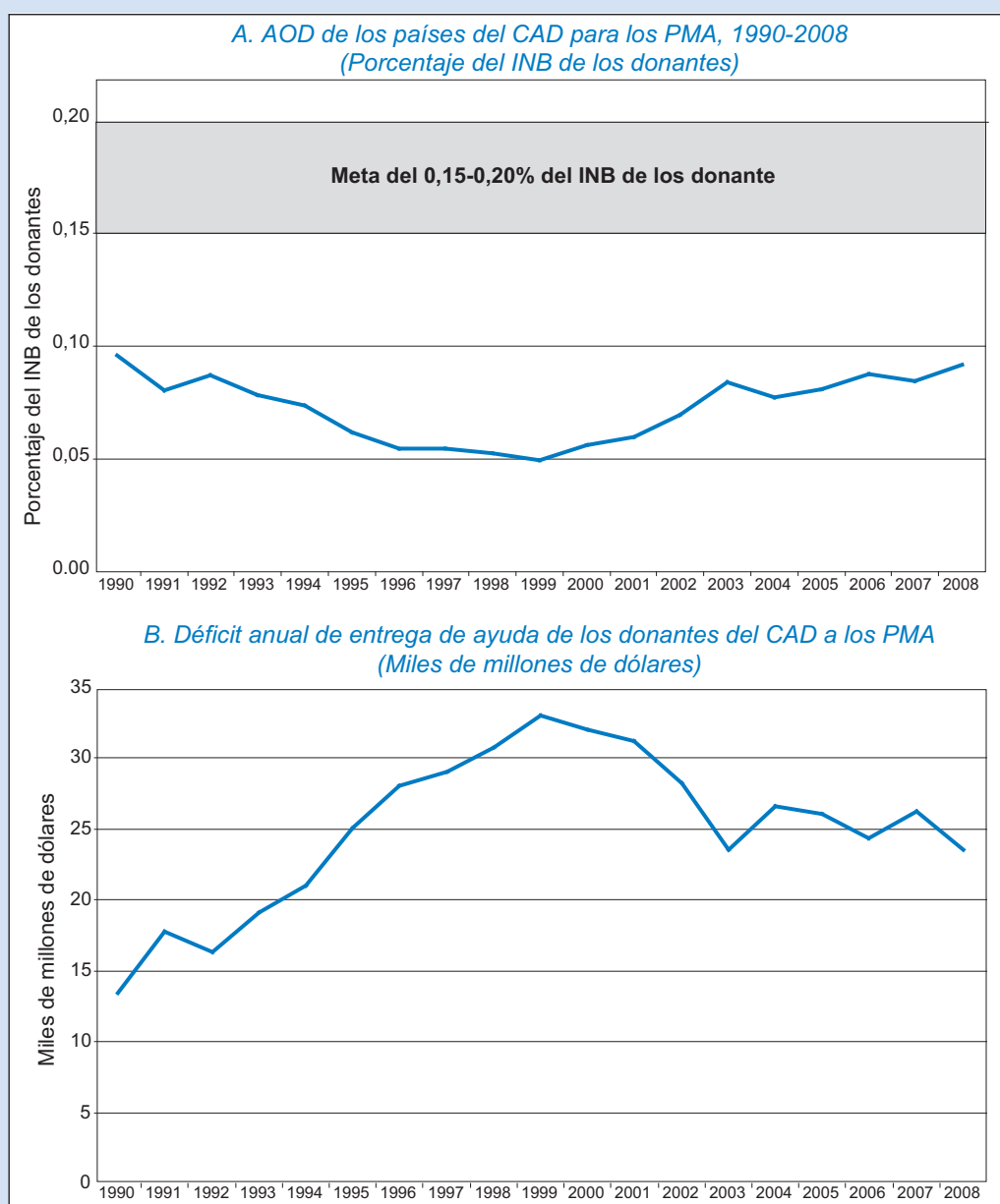
Así, la cifra correspondiente a la ayuda efectivamente otorgada en 2008 representó un déficit estimado de entre 23.600 millones de dólares y 43.800 millones según las metas de ayuda fijadas.

El déficit acumulativo de las corrientes de ayuda hacia los PMA en el período 2000-2008 en relación con la meta mínima de ayuda equivalió al 51% del INB del conjunto de los PMA en 2008.

Si bien en la década de 2000 las corrientes de ayuda hacia los PMA aumentaron más del doble, este aumento fue proporcional al de las corrientes de ayuda dirigidas hacia otros países en desarrollo.

Gráfico 14

Ayuda de los países del CAD a los PMA, 1990-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *Stat* de la OCDE

Notas: La AOD incluye desembolsos netos bilaterales e imputados. Datos en dólares constantes de 2008.

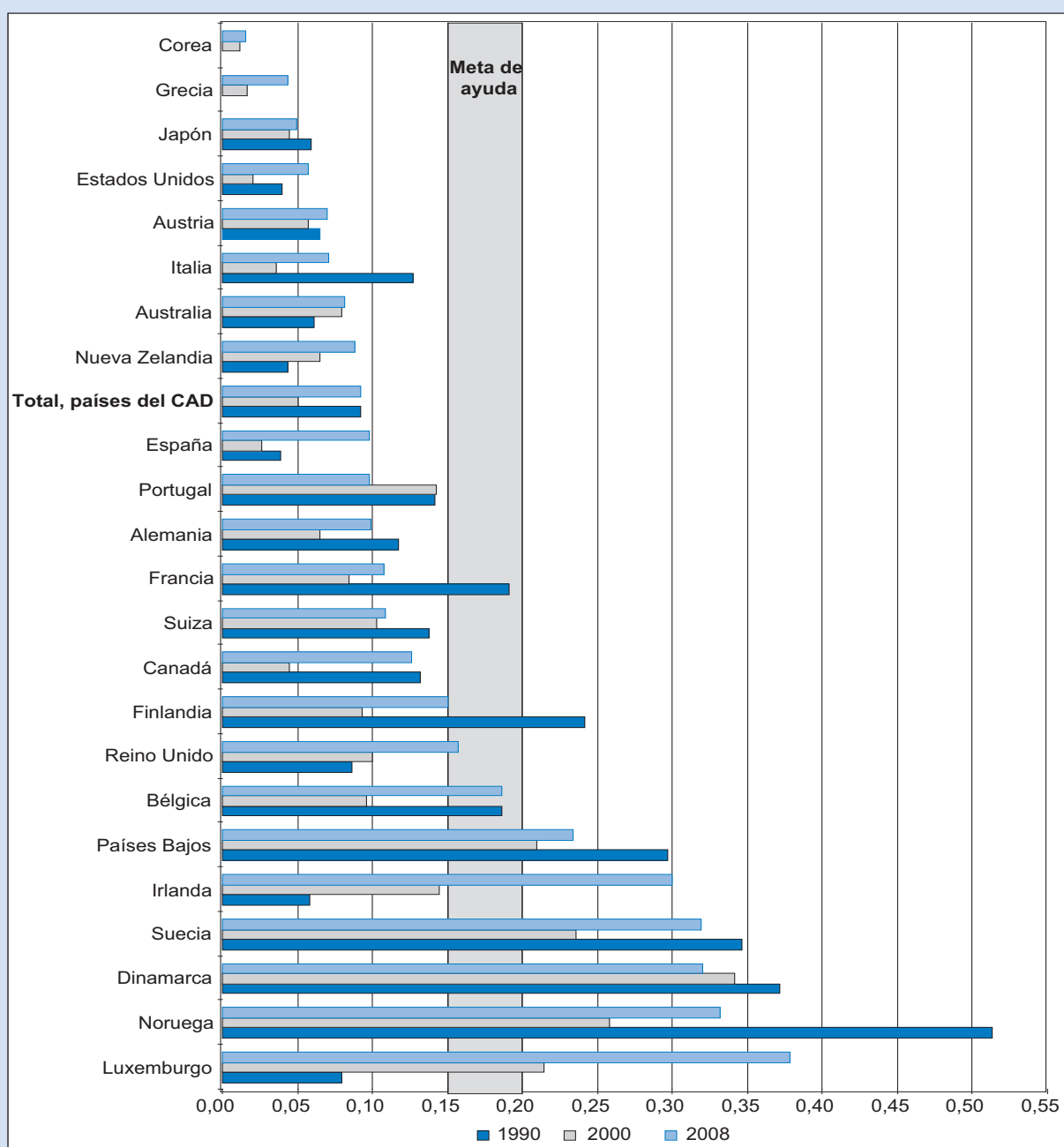
Los cálculos del déficit se basan en la meta más baja (0,15% del INB).

No hay datos que indiquen que la condición de PMA en sí misma afecte a la asignación total de ayuda.

El análisis del Comité de Políticas de Desarrollo (Naciones Unidas, 2010c) indica que, si bien en la década de 2000 las corrientes de ayuda hacia los PMA aumentaron más del doble, este aumento fue proporcional al de las corrientes de ayuda dirigidas hacia otros países en desarrollo. La participación de los PMA en el total de la ayuda rondaría así el 30%. Los análisis económicos de las variables que afectan a la asignación de ayuda indican que los PMA reciben más ayuda que otros países en desarrollo debido a sus características, como el nivel bajo de ingreso, la escasez de capital humano y su tamaño. No hay datos que indiquen que la condición de PMA en sí misma afecte a la asignación total de ayuda (Naciones Unidas, 2010c). Además, no existe una relación entre la asignación de la ayuda y la vulnerabilidad estructural según la medición del índice de vulnerabilidad económica (IVE), que es uno de los criterios para identificar a los PMA.

Gráfico 15

AOD neta para los PMA por país miembro del CAD, 1990, 2000 y 2008
(Porcentaje del INB del país donante)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD basada en la base de datos de la OCDE, *International Development Statistics*, en línea (consultada en julio de 2010).

Notas: Desembolsos netos que incluyen los flujos imputados a través de canales multilaterales.

Los Países donantes han sido enumerados por orden descendente según la tasa del INB de 2008 correspondiente a la AOD.

b) Recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de 2001 sobre la desvinculación de la ayuda

Con respecto a la desvinculación de la ayuda, en 2001, los miembros del CAD de la OCDE aprobaron la recomendación de desvincular gran parte de la AOD destinada a los PMA, tras prolongadas y difíciles negociaciones. En este contexto, la ayuda desvinculada se refiere a los préstamos y las

Aunque los donantes han avanzado rápidamente en la desvinculación formal de su ayuda, eliminando los impedimentos legales y administrativos para la adquisición de mercancías y servicios fuera de sus propios mercados, la vinculación de facto de la ayuda sigue siendo muy habitual.

Las razones para que exista la vinculación de facto incluyen, entre otras: i) las reglamentaciones del donante; ii) la falta de capacidad local; iii) la incapacidad de los contratistas locales y regionales para competir en el mercado internacional; iv) la desigualdad de acceso a la información; v) la potencial aversión a los riesgos por parte de las oficinas centrales de los donantes; y vi) la presión para acelerar la ejecución.

donaciones con cuyos fondos se pueden financiar libre y plenamente las compras desde todos los países de la OCDE y principalmente desde todos los países en desarrollo. Quedan excluidos de la recomendación la cooperación técnica, la ayuda alimentaria y los costos administrativos de los donantes, así como los pequeños contratos (los inferiores a los 700.000 DEG); los niveles mínimos para la aplicación de la recomendación se retiraron en 2006. Para supervisar el progreso alcanzado en relación con la recomendación de 2001 se creó un sistema de informes, y se fijaron metas numéricas para las condiciones de vinculación y para el esfuerzo común. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo de 2005 vuelve a mencionar la recomendación y prevé el seguimiento del avance en relación con la desvinculación (OCDE 2005, párr. 31).

La Secretaría de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE tiene a su cargo el seguimiento de la recomendación del CAD de 2001 sobre la desvinculación de la ayuda, según los indicadores acordados. Es difícil detectar algún tipo de tendencia a lo largo del tiempo, pues al iniciarse la década no se informó del grado de vinculación de gran parte de la ayuda. No obstante, los datos indican sin lugar a dudas que los miembros del CAD han alcanzado las metas que ellos mismos fijaron. El grado de vinculación de la ayuda bilateral de los miembros en 2008 (con exclusión de los gastos administrativos) transmitido al sistema de información sobre acreedores de la OCDE revela que el 81% de la ayuda está desvinculada, el 15% vinculada, y sobre el 4% restante no hay información (OCDE, 2010: 4). Además, en consonancia con los compromisos establecidos en el Programa de Acción de Accra, casi todos los miembros tienen estrategias orientadas a la acción (con metas y calendarios) para aumentar en forma significativa la porción de ayuda desvinculada. Pero al mismo tiempo "... solo poco más de 1.000 millones de dólares o el 25% del valor total fue adquirido a empresas en los países en desarrollo" (OCDE, 2010: 5) Esto implica que aunque la ayuda esté desvinculada *de jure*, las corrientes de ayuda *de facto* siguen muy vinculadas.

Una evaluación profunda de la puesta en práctica de la recomendación arroja más luz sobre esta cuestión (Clay, Geddes y Natali, 2009): demuestra que aunque los donantes han avanzado rápidamente en la desvinculación formal de su ayuda, eliminando los impedimentos legales y administrativos para la adquisición de mercancías y servicios fuera de sus propios mercados, la vinculación *de facto* de la ayuda sigue siendo muy habitual. Así pues, se observó que "muchos proyectos formalmente desvinculados estaban *de facto* vinculados o tenían solo algunos componentes desvinculados" y "aun cuando las adquisiciones se efectúan a los asociados la mayoría de los donantes tratan de influir sobre la ejecución del proyecto, mediante la asistencia técnica a largo plazo o el asesoramiento de gestión desde sus países de origen" (pág. ix). La evaluación demuestra que pese a la desvinculación formal, las corrientes de ayuda totales de un donante repercuten de manera significativa en las exportaciones de ese donante. Tal como lo señala la evaluación, la diferencia entre la desvinculación *de jure* y la *de facto* "pone en tela de juicio en cierta medida la autenticidad de los esfuerzos por la desvinculación" (pág. ix).

Las razones para que exista la vinculación *de facto* incluyen, entre otras: i) las reglamentaciones del donante; ii) la falta de capacidad local; iii) la incapacidad de los contratistas locales y regionales para competir en el mercado internacional (un factor sobre el que pesa el diseño de los contratos, especialmente en términos de tamaño); iv) la desigualdad de acceso a la información; v) la potencial aversión a los riesgos por parte de las oficinas

centrales de los donantes; y vi) la presión para acelerar la ejecución. Estos factores se basan en una diferencia importante de percepción de los países donantes y de los países receptores acerca de lo que significa la desvinculación. Los donantes entienden que se trata de una cuestión de cumplimiento de los requisitos legales y administrativos. En cambio, los receptores perciben la desvinculación como una transferencia de la responsabilidad de la planificación y gestión de los fondos de los donantes a los receptores y entienden que las empresas locales deberían tener la oportunidad de competir por los contratos con posibilidades de ganar.

2. COMERCIO INTERNACIONAL

Las medidas para que los PMA puedan impulsar el comercio internacional abarcan cuatro áreas principales: i) apoyo a la adhesión de los PMA a la OMC; ii) acceso preferencial a los mercados; iii) tratamiento especial y diferenciado en cuanto a las obligaciones dentro de los acuerdos multilaterales sobre comercio; y iv) apoyo al fomento de la capacidad en materia comercial a través del Marco Integrado mejorado de asistencia técnica relacionada con el comercio.

a) Adhesión a la OMC

De los 49 países que entran en la categoría de PMA⁶, 32 son miembros de la OMC y, en virtud de ello, sus políticas comerciales deben responder a los compromisos y las obligaciones de sus condiciones de adhesión. En la actualidad, otros 12 PMA están negociando su adhesión a la OMC. En reconocimiento de las dificultades que enfrentan estos países, a causa de las escasas capacidades de recursos humanos e institucionales, las limitaciones frente al conocimiento técnico y la escasez de recursos financieros, el Consejo General de la OMC adoptó en diciembre de 2002 una decisión sobre la adhesión de los PMA a la OMC (OMC, 2003). Con esta medida se buscó incorporar el Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 al trabajo de la OMC. El objetivo de esta decisión fue facilitar y acelerar las negociaciones de los PMA en materia de adhesión, agilizando estos procedimientos con miras a concertar las negociaciones a la brevedad posible.

Específicamente, se exhortó a los Estados miembros de la OMC a actuar con moderación al solicitar concesiones y compromisos relativos al comercio de mercancías y servicios de los PMA en proceso de adhesión; brindarles todos los beneficios del trato especial y diferenciado; conceder los períodos de transición previstos en los acuerdos específicos de la OMC, para que los PMA en proceso de adhesión puedan dar cumplimiento a sus compromisos y obligaciones; y no usar los compromisos para adherirse a cualquiera de los acuerdos comerciales plurilaterales o participar en otras iniciativas sectoriales optativas en materia de acceso a los mercados como condición previa para la adhesión a la OMC.

No obstante, del análisis del proceso de adhesión y de los compromisos de los PMA surge que, por lo general, no se han cumplido estos objetivos. El proceso de adhesión de los PMA ha demostrado ser engorroso y complicado, según la percepción de otros países. Varios de ellos han pasado más de una década negociando y aun así todavía no han completado el proceso (cuadro 12). Por ejemplo, el Sudán inició el proceso de adhesión en 1994, Vanuatu en 1995, la República Democrática Popular Lao en 1997, Samoa

Los receptores perciben la desvinculación como una transferencia de la responsabilidad de la planificación y gestión de los fondos de los donantes a los receptores y entienden que las empresas locales deberían tener la oportunidad de competir por los contratos con posibilidades de ganar.

El proceso de adhesión de los PMA ha demostrado ser engorroso y complicado, según la percepción de otros países. Varios de ellos han pasado más de una década negociando y aun así todavía no han completado el proceso.

Cuadro 12**Estado de las negociaciones en curso de los PMA para acceder a la OMC**

País	Fecha de solicitud	Fecha de creación del grupo de trabajo	Fecha del memorando	Fecha de la primera y de la última* reunión de grupo de trabajo	Número de reuniones celebradas del grupo de trabajo	Oferta de mercancías		Oferta de servicios		Borrador del informe ^b del grupo de trabajo
						Inicial	Última*	Inicial	Última ^a	
Afganistán	Nov. 2004	Dic. 2004	Mar. 2009							
Bhután	Sep. 1999	Oct. 1999	Feb. 2003	Nov. 2004/ Ene. 2008	4	Ago. 2005	Nov. 2007	Ago. 2005	Nov. 2007	Dic. 2007
Comoras	Feb. 2007	Oct. 2007								
Etiopía	Ene. 2003	Feb. 2003	Ene. 2007	May. 2008	1					
Guinea Ecuatorial	Feb. 2007	Feb. 2008								
Liberia	Jun. 2007	Dic. 2007								
Rep. Dem. Pop. Lao	Jul. 1997	Feb. 1998	Mar. 2001	Oct. 2004/Jul. 2009	5	Nov. 2006	Jun. 2009	Oct. 2007	Jun. 2009	Jun. 2009 (RF)
Samoa	Abr. 1998	Jul. 1998	Feb. 2000	Mar. 2002	1	Ago. 2001		Ago. 2001	Feb. 2006	May. 2009
Santo Tomé y Príncipe	Ene. 2005	May. 2005								
Sudán	Oct. 1994	Oct. 1994	Ene. 1999	Jul. 2003/Mar. 2004	2	Jul. 2004	Oct. 2006	Jun. 2004	Oct. 2006	Sep. 2004 (RF)
Vanuatu	Jul. 1995	Jul. 1995	Nov. 1995	Jul. 1996/ Oct. 1999	2	Paquete de adhesión: oct. 2001				
Yemen	Abr. 2000	Jul. 2000	Nov. 2002	Nov. 2004/ Jul. 2009	6	Sep. 2005	Ago. 2008	Ago. 2005	Ago. 2008	Dic. 2009

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD, basada en el sitio web de la OMC (www.wto.org).

Notas: ^a A diciembre de 2009; ^b Resumen fáctico (RF) más reciente, borrador del informe del grupo de trabajo o elementos del informe de un grupo de trabajo).

en 1998, Bhután en 1999 y el Yemen en 2000. Solo dos países —Camboya y Nepal— se han adherido a la OMC desde 2000.

Mientras que los Estados más débiles tienen el derecho a beneficiarse de jure de un trato especial y diferenciado, de facto pierden este derecho durante el proceso de adhesión.

Al evaluar las condiciones de adhesión de estos dos países se observa que se ha sido flexible con ambos, en particular en áreas técnicamente complejas, como el Acuerdo sobre los ADPIC, la valuación aduanera, los obstáculos técnicos al comercio, y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Sin embargo, quedan preguntas importantes respecto de si los miembros de la OMC actuaron con moderación al solicitar concesiones y compromisos relativos al comercio de mercancías y servicios a Camboya y Nepal. Los compromisos que han asumido estos países superan por un amplio margen los niveles de concesiones y compromisos asumidos por los 30 PMA miembros de la OMC (UNCTAD, 2004) En efecto, "mientras que los Estados más débiles tienen el derecho a beneficiarse *de jure* de un trato especial y diferenciado, *de facto* pierden este derecho durante el proceso de adhesión" (*ibid.*, pág. 62).

Los PMA gozan de más preferencias debido a las circunstancias en las que están inmersos. El acceso preferencial a los mercados permite a los exportadores el pago de aranceles más bajos e incluso el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes.

b) Acceso preferencial a los mercados

El acceso preferencial a los mercados permite a los exportadores el pago de aranceles más bajos o el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes. Estos beneficios se conceden en el marco de los siguientes esquemas: i) el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que no es recíproco; y ii) el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), un esquema de reciprocidad facilitado a los signatarios.

Los PMA gozan de más preferencias debido a las circunstancias en las que están inmersos. Este trato especial se plasma en: i) la ampliación de la gama de productos de interés particular para los PMA en el marco de las preferencias concedidas a todos los países en desarrollo; y ii) el otorgamiento de concesiones especiales a los PMA a los que otros países en desarrollo

receptores de preferencias no pueden acceder (por ejemplo, reducciones arancelarias más altas o un trato más liberal respecto de las normas de origen). Esto fue formulado por primera vez por los grupos de expertos de la UNCTAD en 1969 y 1972, y posteriormente fue incluido en el Nuevo Programa Sustancial de Acción para el decenio de 1980 a favor de los países menos adelantados en 1981 (véase UNCTAD, 1969, párrs. 24 a 32; 1972, párrs. 40 a 46; y 1983, párrs. 430 a 464). En 1994, en la 21ª reunión del Comité Especial de Preferencias de la UNCTAD, se concluyó que una tarea que requería un interés prioritario de la comunidad internacional era la prestación de asistencia a los PMA para que estos aprovecharan al máximo el uso del esquema del SGP. Para ello se proponía mejorar el esquema ampliando la gama de productos y la exención arancelaria y de contingentes, y ofrecer normas de origen más flexibles en favor de los PMA. Además, se instó a complementar estas mejoras con una mayor liberalización de las barreras no arancelarias que afectan a los productos cuya exportación ofrece un interés especial para los PMA, y con medidas de apoyo internacional para fortalecer la capacidad de los PMA para que estos pudieran elaborar, producir y comercializar los productos.

Estas propuestas recibieron un nuevo impulso en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996, que adoptó un Plan de Acción en favor de los PMA, especialmente condiciones preferenciales de acceso a los mercados que fueran previsibles y favorables, y la aprobación de la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea en 2001, que creó un modelo digno de emulación por otros países. El Programa de Acción de Bruselas también incluyó compromisos de los países desarrollados afirmando que "Los asociados en el desarrollo se propondrán, mediante la adopción de medidas en los foros multilaterales correspondientes, [...] mejorar el acceso preferencial de los PMA a los mercados procurando alcanzar el objetivo de que todos los productos de los PMA tengan acceso a los mercados libre de aranceles y sin estar sujetos a contingentes". (Naciones Unidas, 2002, párr. 68h). Además exhortó a que se estudiaran las propuestas encaminadas a lograr que los países en desarrollo contribuyan a mejorar el acceso de las exportaciones de los PMA a los mercados. Por su parte, la meta 8b de los ODM exigió a los países desarrollados aumentar (por valor) la proporción de importaciones procedentes de todos los PMA libre de aranceles y de contingentes. Por último, en la Sexta Conferencia Ministerial organizada en Hong Kong (China), se aprobó una decisión respecto del acceso al mercado libre de aranceles y contingentes que establece que "los países desarrollados y los países en desarrollo que se declarasen en condiciones de hacerlo: i) otorgarán acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes con carácter perdurable para todos los productos originarios de todos los PMA para el año 2008, o antes del comienzo del período de aplicación de manera que garantice la estabilidad, la seguridad y la previsibilidad". También se acordó que "ii) los países que se enfrenten con dificultades para otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes lo otorgarán al menos al 97% de los productos originarios de los PMA, definidos a nivel de línea arancelaria, para el 2008 o antes del comienzo del período de ejecución" (OMC, 2005).

El área de las preferencias comerciales parece ser la que muestra el mayor ímpetu en el plano internacional para conceder a los PMA un trato especial. Pero la pregunta crucial es si esto ha contribuido al desarrollo comercial de los PMA.

Una lista no exhaustiva de las iniciativas adoptadas por los países desarrollados y en desarrollo indica que durante el período de 2000 a 2010, 23 países adoptaron 36 iniciativas para mejorar el acceso de los PMA a los mercados (OMC, 2010a; véase también el cuadro 13). Estas cifras parecieran indicar un historial de aplicación notable. El área de las preferencias comerciales parece ser la que muestra el mayor ímpetu en el plano internacional

Cuadro 13**Medidas adoptadas en favor de las exportaciones procedentes de los PMA**

Pais que otorga las preferencias	Descripción	Entrada en vigor	Beneficiarios	Cobertura/margen de preferencia	Referencias
Australia	Acceso libre de derechos y de contingentes	1º de julio de 2003	Todos los PMA	Todos los productos	WT/COMTD/N/18
Belarús	Sistema armonizado de preferencias de la Comunidad Económica Euroasiática (CEEa)	Mayo de 2001	47 PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/TPR/S/170
Canadá	SGP – Programa arancelario para los países menos adelantados	1º de enero de 2003, prorrogado hasta el 30 de junio de 2014	Todos los PMA	El Canadá concede acceso con franquicia arancelaria para todos los productos, salvo fuera de los contingentes establecidos para los productos lácteos, las aves de corral y los huevos	WT/COMTD/N/15/ Add.1 y Add.2 WT/COMTD/W/159
China	Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA) – modificación del Acuerdo de Bangkok	1º de septiembre de 2006	Bangladesh, Rep. Dem. Pop. Lao	Concesiones arancelarias otorgadas para 161 productos, con un margen de preferencia medio del 77,9%	WT/COMTD/N/22
			Bangladesh	Al margen del Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA), se ofrecen aranceles preferenciales especiales unilaterales (a tipo nulo) respecto de 87 líneas arancelarias adicionales	Información recibida del Gobierno de China
	Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Global entre la ASEAN y China	1º de enero de 2006	Camboya	Régimen de franquicia arancelaria respecto de 418 líneas arancelarias	Información recibida del Gobierno de China
			Camboya	Al margen del Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Global entre la ASEAN y China, se ofrecen aranceles preferenciales especiales unilaterales (a tipo nulo) respecto de 420 líneas arancelarias adicionales	Información recibida del Gobierno de China
			Rep. Dem. Pop. Lao	Régimen de franquicia arancelaria respecto de 330 líneas arancelarias	Información recibida del Gobierno de China
			Rep. Dem. Pop. Lao	Al margen del Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Global entre la ASEAN y China, se ofrecen aranceles preferenciales especiales unilaterales (a tipo nulo) respecto de 399 líneas arancelarias adicionales	Información recibida del Gobierno de China
			Myanmar	Régimen de franquicia arancelaria respecto de 220 líneas arancelarias	Información recibida del Gobierno de China
			Myanmar	Al margen del Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Global entre la ASEAN y China, se ofrecen aranceles preferenciales especiales unilaterales (a tipo nulo) respecto de 226 líneas arancelarias adicionales	Información recibida del Gobierno de China
	Foro de Cooperación China-África		PMA de África que tienen relaciones diplomáticas con China	El 1º de enero de 2008, 30 PMA de África obtuvieron acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. Se introducirá de manera gradual el régimen de franquicia arancelaria para el 95% de los productos procedentes de esos países, comenzando con el 60% de los productos en 2010	WT/COMTD/W/164 WT/COMTD/M/77
	Arancel preferencial especial		Afganistán, Maldivas, Samoa, Vanuatu, Yemen	Se ofrecen aranceles preferenciales especiales unilaterales (a tipo nulo) respecto de 286 categorías de productos	Información recibida del Gobierno de China
Estados Unidos de América	SGP para los países en desarrollo menos adelantados beneficiarios	1º de enero de 1976, prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2010	44 PMA designados	Régimen de franquicia arancelaria para 1.420 artículos del que pueden gozar exclusivamente los PMA beneficiarios	WT/COMTD/N/1/ Add.4 y Add.5 TW/TPR/S/160 WT/TPS/S/200/ Rev.1, www.ustr.gov
	Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA)	Mayo de 2000, prorrogada hasta el 30 de septiembre de 2015	38 países del África subsahariana (incluidos 24 PMA)	Régimen de franquicia arancelaria para 1800 productos, con inclusión de productos textiles y prendas de vestir	WT/COMTD/N/1/ Add.3 WT/TPR/S/160 WT/TPR/S/200/ Rev.1 WT/L/754
	Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA)	1º de octubre de 2000, prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2014	19 países (incluido 1 PMA) de Centroamérica y la región del Caribe	Franquicia arancelaria para la mayoría de los productos, con inclusión de los productos textiles y las prendas de vestir. La Ley sobre oportunidades hemisféricas para Haití mediante el fomento de la asociación mejoró los beneficios concedidos a Haití en el marco de la LRECC	WT/TPR/S/160 WT/TPR/S/200/ Rev.1 WT/L/753
Federación de Rusia	Sistema armonizado de preferencias de la Comunidad Económica Euroasiática (CEEa)	Mayo de 2001	47 PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/TPR/S/170
India	Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA) – modificación del Acuerdo de Bangkok	1º de septiembre de 2006	Bangladesh, Rep. Dem. Pop. Lao	Se otorgan concesiones arancelarias exclusivamente a los PMA miembros para 48 productos, con un margen de preferencia medio del 39,7%	WT/COMTD/N/22
	Régimen preferencial de franquicia arancelaria		Todos los PMA	Se otorga acceso con franquicia arancelaria con respecto al 85% de las líneas arancelarias al nivel de 6 dígitos del SA en un plazo de cinco años	WT/OMTD/M/69
	Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA)	1º de enero de 2006	Bangladesh, Bhután, Maldivas, Nepal	Se otorgan concesiones especiales exclusivamente a los PMA miembros. En 2006-2007 se aplicaron tipos preferenciales con respecto al 84,4% de las líneas arancelarias	WT/COMTD/10 WT/TPR/S/182/ Rev.1 WT/COMTD/N/26

Cuadro 13 (cont.)

Pais que otorga las preferencias	Descripción	Entrada en vigor	Beneficiarios	Cobertura/margen de preferencia	Referencias
				totales, con un tipo medio del 10,6% (frente al 15% en el caso de los miembros que no son PMA)	
	Acuerdo bilateral	13 de mayo de 2003	Afganistán	Reducciones arancelarias con respecto a 38 líneas al nivel de 6 dígitos del SA, con márgenes de preferencia del 50% o el 100% con relación al arancel NMF	WT/TPR/S/182/Rev.1
	Acuerdo bilateral (prorrogado el 29 de julio de 2006 por 10 años)		Bhután	Todos los productos	WT/TPR/S/182/Rev.1 WT/COMTD/N/28
	Acuerdo bilateral		Nepal	Exenciones arancelarias para todos los productos sujetos a normas de origen. Las importaciones de determinados productos están sujetas a contingentes anuales	WT/TPR/S/182/Rev.1
Islandia	SGP – Preferencias arancelarias en relación con la importación de productos originarios de los países en desarrollo más pobres del mundo	29 de enero de 2002	Todos los PMA	En esencia, todos los productos, con algunas excepciones con respecto a productos agrícolas (capítulos del SA: 04, 15, 18, 19, 21 y 22) y productos no agrícolas (subpartidas del SA 3502 y 3823, y todo el capítulo 16 del SA salvo las subpartidas 1603 a 1605)	WT/COMTD/N/17 y Corr.1 WT/TPR/S/164
Japón	SGP – Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes mejorado	1º de abril de 2007	Todos los PMA	Franquicia arancelaria para 8.859 líneas arancelarias (o el 98% del total de líneas arancelarias)	WT/COMTD/N/2/Add.14
Kazajstán	Sistema armonizado de preferencias de la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA)	Mayo de 2001	47 PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/TPS/S/170
Marruecos	Trato arancelario preferencial para los PMA	1º de enero de 2001	Todos los PMA	Al nivel de 4 a 10 dígitos del SA	WT/LDC/SWG/IF/18 G/C/6
Moldova	SGP		Todos los PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/ACC/MOL/37
Noruega	SGP - Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes	1º de julio de 2002	Todos los PMA	Todos los productos	WT/TPR/S/138 WT/COMTR/N/6/Add.4
Nueva Zelandia	Trato arancelario del SGP para los PMA	1º de julio de 2001	Todos los PMA	Todos los productos	WT/COMTD/27 WT/TPR/S/115
Pakistán	Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA)	1º de enero de 2006	Bangladesh, Bhután, Maldivas, Nepal	Los Estados contratantes menos adelantados pueden beneficiarse de concesiones especiales. Los aranceles aplicables a las importaciones procedentes de PMA miembros se reducirán a un máximo del 5% antes de 2009	www.saarc-sec.org. WT/TPR/S/193
República de Corea	Decreto presidencial sobre aranceles preferenciales para los PMA	1º de enero de 2000	Todos los PMA	Se otorga acceso con franquicia arancelaria con respecto a 87 partidas arancelarias (al nivel de 6 dígitos del SA)	WT/COMTD/N/12/Rev.1 WT/TPR/S/137
	Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA) – modificación del Acuerdo de Bangkok	1º de septiembre de 2006	Bangladesh, Rep. Dem. Pop. Lao	Se otorgan concesiones arancelarias exclusivamente a los PMA miembros para 306 productos, con un margen de preferencia medio del 64,6%	WT/COMTD/N/22
República Kirguisa	Sistema armonizado de preferencias de la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA)	Mayo de 2001	47 PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/TPR/S/170
Sri Lanka	Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA)	1º de enero de 2006	Bangladesh, Bhután, Maldivas, Nepal	Los Estados contratantes menos adelantados pueden beneficiarse de concesiones especiales	www.saarc-sec.org
	Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA) – modificación del Acuerdo de Bangkok	1º de septiembre de 2006	Bangladesh, Rep. Dem. Popular Lao	Se otorgan concesiones arancelarias exclusivamente a los PMA miembros para 72 productos, con un margen de preferencia medio del 12%	WT/COMTD/N/22
Suiza	SGP – Orden sobre aranceles preferenciales revisada	1º de abril de 2007	Todos los PMA	Acceso libre de derechos para todos los productos originarios de todos los PMA desde septiembre de 2009. Para ese mes habían vencido los plazos de introducción gradual de este régimen para algunos productos	TN/CTD/M/28 WT/COMTD/N/7/Add.2 y Add.3
Tayikistán	Sistema armonizado de preferencias de la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA)	Mayo de 2001	47 PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/TPR/S/170
Turquía	SGP	31 de diciembre de 2005	Todos los PMA	Se suprimen los derechos para los PMA, en consonancia con la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea	WT/TPR/S/192
Unión Europea	SGP – Iniciativa "Todo menos armas"	5 de marzo de 2001	Todos los PMA	Las disposiciones de transición para la importación de arroz y azúcar han sido liberalizadas totalmente en octubre de 2009. Desde entonces, la iniciativa ha dado acceso libre de derechos y de contingentes para todos los productos de los PMA (excepto las armas y municiones)	WT/COMTD/N/4/Add.2 and Add.4 WT/TPR/S/177/Rev.1
	El Acuerdo de Cotonú expiró el 31 de diciembre de 2007. Los acuerdos de asociación económica que se están negociando con los países ACP sustituirán las preferencias unilaterales concedidas en el marco del Acuerdo de Cotonú		79 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), 40 de los cuales son PMA	Régimen de franquicia arancelaria para productos industriales, ciertos productos agrícolas y productos de la pesca, a reserva de una cláusula de salvaguardia. Determinados productos (bananos, carne de vaca y de ternera, y azúcar) se rigen por "protocolos relativos a los productos básicos"	WT/TPR/S/177/Rev.1 WT/TPR/S/214/Rev.1
Uzbekistán	Sistema armonizado de preferencias de la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA)	Mayo de 2001	47 PMA	Franquicia arancelaria para todos los productos	WT/TPS/S/170

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD, basada en la OMC (2010a).

para conceder a los PMA un trato especial. Pero la pregunta crucial es si esto ha contribuido al desarrollo comercial de los PMA.

Si se excluyen las armas y el petróleo, la proporción de las exportaciones de los PMA libre de derechos y contingentes se ha mantenido estable, en alrededor del 80%, desde 1998, mientras que la de otros países en desarrollo registró un incremento del 54% al 80%. De esta forma algunos PMA y ciertos sectores han sufrido considerablemente la pérdida de preferencias.

Una gran proporción de las exportaciones de los PMA dirigidas a los países desarrollados se han beneficiado con las concesiones del acceso libre de aranceles. De hecho, entre 1996 y 2008 estas exportaciones registraron un aumento del 68% al 92% (cuadro 14). Sin embargo, si se excluyen las importaciones de armas y petróleo, esta participación se ha mantenido medianamente estable, en alrededor del 80%, desde 1998. Lo que preocupa particularmente es que estas tendencias sugieren que las preferencias acordadas a los PMA se han erosionado. Dado que los países en desarrollo más adelantados se benefician con el crecimiento del acceso libre de aranceles a los mercados de los países desarrollados, el acceso preferencial a los mercados de los PMA se torna menos ventajoso. Si se excluyen las armas y el petróleo, el acceso preferencial a los mercados de otros países en desarrollo registró un incremento del 54% del total en 1996 al 80% en 2008. Esto se debe en gran parte a la proliferación de los acuerdos comerciales entre los países desarrollados y en desarrollo, que conceden a estos últimos un acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados.

Por otra parte, dado que muchos países han reducido sus derechos arancelarios sobre determinados productos al 0%, las exportaciones desde de los PMA que pueden ingresar libres de derechos arancelarios tienen que competir en un pie de igualdad con las de otros países. El análisis realizado por la UNCTAD (2007) sugiere que ciertos PMA y ciertos sectores han sufrido de manera considerable la erosión de las preferencias.

Los datos revelan que en los países desarrollados se han reducido los aranceles de importación (promedio) para los productos agrícolas, textiles y las prendas de vestir provenientes de otros países en desarrollo y PMA (cuadro 15), aunque aún siguen muy altos para las prendas de vestir. Además, existen variaciones regionales y sectoriales en términos de las condiciones de acceso a los mercados entre otros países en desarrollo y los PMA, como también entre los PMA. En términos generales, otros países en desarrollo siguen sujetos a aranceles relativamente más altos que los PMA para sus exportaciones, en particular para las exportaciones de productos agrícolas, textiles y prendas de vestir. No obstante, esa diferencia es ahora inferior a 2 puntos porcentuales para los productos textiles y las prendas de vestir, lo que significa que el acceso preferencial a los mercados ha dejado de ser una ventaja significativa para los PMA. Dentro del grupo de los PMA, los pequeños Estados insulares y los países africanos han ganado o al menos han mantenido algunas preferencias en los principales mercados para sus exportaciones, mientras que

Cuadro 14

Proporción del total de las importaciones de los países desarrollados originarias de países en desarrollo y PMA libres de aranceles (excepto armas y petróleo)
(Porcentaje del total de las importaciones de los países desarrollados)

	1996	1998	2000	2004	2006	2008
a) Excepto armas						
En desarrollo	53	54	63	76	81	84
PMA	68	81	75	82	89	92
b) Excepto armas y petróleo						
En desarrollo	54	54	65	76	77	80
PMA	78	78	70	80	79	81

Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010: Anexo estadístico, www.mdg-trade.org (consultado en septiembre de 2010).

Cuadro 15

Aranceles promedio impuestos por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y las prendas de vestir provenientes de países en desarrollo y de los PMA
(Porcentaje)

	1996	2000	2004	2008
a) Productos agrícolas				
Países en desarrollo	10,5	9,3	9,1	8,0
PMA	3,9	3,6	3,0	1,6
b) Productos textiles				
Países en desarrollo	7,3	6,6	5,2	5,1
PMA	4,6	4,1	3,2	3,2
c) Prendas de vestir				
Países en desarrollo	11,5	10,8	8,6	8,2
PMA	8,2	7,8	6,4	6,4

Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010: Anexo estadístico, www.mdg-trade.org (consultado en septiembre de 2010).

los PMA de Asia, que tienden a ser más competitivos, continúan afrontando derechos arancelarios más altos y un menor acceso libre de aranceles, sobre todo en las exportaciones de prendas de vestir y los productos textiles.

Asimismo, existen variaciones importantes entre los países desarrollados. Por ejemplo, los productos agrícolas de los PMA siguen teniendo el régimen arancelario de la nación más favorecida (NMF), que en los Estados Unidos es superior al 8%, y regímenes arancelarios preferenciales que son un 6% más altos que el promedio de los países en desarrollo. Los aranceles preferenciales para las prendas provenientes de los PMA que ingresan al mercado estadounidense representan en promedio más del 11%, y los correspondientes a los productos textiles, alrededor del 6%. Por este motivo, algunos países desarrollados imponen un régimen arancelario más alto a las importaciones de prendas de vestir y a los productos agrícolas provenientes de los países en desarrollo y, en especial, de los PMA.

El acceso a los mercados en el marco de los esquemas preferenciales existentes no ofrece a los PMA muchas posibilidades de cambiar la composición de sus exportaciones, porque los aranceles que se aplican a las mercancías de interés exportador para los PMA (por ejemplo, productos textiles, prendas de vestir, cuero, calzado y caucho) son, por lo general, más altos que los que se aplican a otras mercancías y, además, siguen subiendo a medida que aumenta el nivel de procesamiento (UNCTAD, 2003; Elliot, 2009). La mayoría de los picos arancelarios afectan a la agricultura, en particular a los productos elaborados, lo cual desalienta a los PMA respecto de incorporar mejoras. De esta forma, dado que las medidas especiales de apoyo comercial se inclinan por las actividades existentes y no alientan las nuevas, las posibilidades que tienen los PMA de diversificar su estructura productiva y ascender en la escala tecnológica son muy limitadas (Farfan, 2005).

Diversos estudios empíricos sobre el funcionamiento de estas preferencias en la práctica⁷ demuestran que, mientras el acceso preferencial a los mercados tiene un papel simbólico importante y expresa la solidaridad con estos países, su valor práctico en términos de la expansión comercial ha sido muy limitado por la falta de una cobertura total de los productos. Según señala Elliot (2010: 8), "... dado que los picos arancelarios de los países ricos y las exportaciones de los PMA tienden a concentrarse en sectores similares, con solo excluir un pequeño número de productos, se privaría de sentido a la

El acceso a los mercados en el marco de los esquemas preferenciales existentes no ofrece a los PMA muchas posibilidades de cambiar la composición de sus exportaciones.

Mientras el acceso preferencial a los mercados tiene un papel simbólico importante y expresa la solidaridad con estos países, su valor práctico en términos de la expansión comercial ha sido muy limitado por la falta de una cobertura total de los productos.

iniciativa". Es así que los PMA "no ganan prácticamente nada con la cobertura del 97% (de los productos)" en el acceso libre de aranceles y de contingentes a los mercados de la OCDE.

... la tasa de utilización de las preferencias también suele ser baja debido al carácter restrictivo de las normas de origen que exigen una transformación sustancial en el país beneficiario de las importaciones admisibles.

Según un estudio, los márgenes preferenciales que favorecen a los PMA en la Unión Europea rondan el 3% y, en los Estados Unidos, son negativos.

Actualmente, los distintos acuerdos de la OMC contienen 148 disposiciones sobre trato especial y diferenciado, de las cuales 14 están explícitamente dirigidas a los PMA que son miembros de la OMC.

Incluso con una cobertura más amplia de los productos, se ha comprobado que la tasa de utilización de las preferencias, es decir, la proporción de importaciones que pueden beneficiarse de un trato especial y que efectivamente lo reciben, suele ser baja. Esto obedece principalmente al carácter restrictivo de las normas de origen que exigen una transformación sustancial en el país beneficiario de las importaciones admisibles. Si bien durante el último decenio se han registrado algunos avances en relación con estas normas, en particular mediante la Ley de crecimiento y oportunidades para África (AGOA) del programa de acceso preferencial de los Estados Unidos y el Canadá, podría haberse hecho mucho más. Además, ha quedado demostrado que en razón de la proliferación de distintas barreras no arancelarias —como las disposiciones sanitarias y fitosanitarias— los productos que podrían ingresar libres de aranceles y de contingentes, en la práctica, no pueden hacerlo. Los inversores son más renuentes a sacar partido del acceso preferencial a los mercados si los programas requieren una actualización periódica, y si las condiciones de admisibilidad (como el respeto de los derechos humanos) son numerosas, no son transparentes o tienen una aplicación errática. Además los márgenes de preferencia concedidos a los PMA, en comparación con otros países, son muy bajos y se han erosionado a lo largo del tiempo. En este sentido, Carrere y de Melo (2009) sostienen que los márgenes preferenciales que favorecen a los PMA en los mercados de la Unión Europea y los Estados Unidos son muy reducidos en comparación con los aranceles que efectivamente pagan los vendedores de la competencia. En la Unión Europea, el margen actual de preferencia ajustado ronda el 3% y, en los Estados Unidos, es negativo. Este último dato significa que, en rigor de verdad, los PMA son discriminados en los Estados Unidos con respecto a los principales productos que venden en ese mercado, pues los Estados Unidos han celebrado acuerdos de libre comercio con otros asociados comerciales (Naciones Unidas, 2010c).

Por último, la capacidad de oferta limitada de los exportadores de los PMA les impide aprovechar plenamente el acceso preferencial a los mercados. Este acceso es solo una oportunidad hipotética, salvo que se puedan cumplir las condiciones comerciales de ingreso a los mercados. Tal como lo ha expresado la UNCTAD (2004: 250), "El mejoramiento del acceso a los mercados para los PMA carece de sentido comercial si los PMA no pueden ofrecer productos en los sectores donde tienen trato preferencial y carecen de conocimientos especializados sobre la comercialización, la información y las conexiones que permitan transformar el acceso a los mercados en ingreso a los mercados. Por otro lado, a menos que la producción nueva estimulada por las preferencias fortalezca el desarrollo de las capacidades tecnológicas y empresariales del país mediante el aprendizaje, en la práctica, la sostenibilidad del proceso de desarrollo puede tornarse cuestionable".

c) Trato especial y diferenciado

Actualmente, los distintos acuerdos de la OMC contienen 148 disposiciones sobre trato especial y diferenciado, de las cuales 14 están explícitamente dirigidas a los PMA que son miembros de la OMC (OMC, 2010b)⁸. Estas disposiciones establecen un trato más flexible para los PMA que el concedido a otros miembros de la OMC (véase el recuadro 5).

Recuadro 5. Disposiciones sobre trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC^a

Tanto los PMA miembros de la OMC como los países en desarrollo miembros pueden aprovechar una serie de disposiciones de trato especial y diferenciado, que han sido incluidas en los acuerdos de la OMC. Se trata de 148 disposiciones en total, de las cuales 14 solo son aplicables a los PMA y están enmarcadas en 6 categorías^b mencionadas a continuación:

- i) Disposiciones que apuntan a crear más oportunidades comerciales para los países en desarrollo miembros (es decir, acceso a los mercados);
- ii) Disposiciones en virtud de las cuales los miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países en desarrollo miembros;
- iii) Flexibilidad de los compromisos, las medidas, y la utilización de instrumentos de política;
- iv) Períodos de transición;
- v) Asistencia técnica; y
- vi) Disposiciones relativas a los PMA miembros.

Las disposiciones también pueden clasificarse según los acuerdos de la OMC en las que estén incluidas. A continuación se detallan las consideraciones especiales concedidas específicamente a los PMA.

Acuerdos relacionados con el comercio de mercancías (cinco disposiciones)

El Acuerdo sobre la Agricultura dispone que no se exigirá a los PMA miembros que contraigan compromisos de reducción en las áreas de acceso a los mercados, subvenciones a la exportación y ayuda interna; al tiempo que los países en desarrollo miembros de la OMC deberán aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de hasta diez años (art. 5.2).

El artículo 16.1 de este Acuerdo establece que los países desarrollados miembros tomarán las medidas previstas en el marco de la Decisión 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 (párrafos 3 i), ii) y iii), 4 y 5). De esta forma, deberán:

- i) Examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente e iniciar negociaciones para establecer un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma;
- ii) Adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de productos alimenticios básicos se destine a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en forma de donación total y/o en condiciones de favor apropiadas;
- iii) Asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios;
- iv) Permitir a los países en desarrollo con dificultades a corto plazo, para financiar niveles normales de importaciones comerciales, utilizar los recursos de las instituciones financieras;
- v) Tomar en consideración las solicitudes de provisión de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar la productividad y la infraestructura agrícola.

El artículo 16.2 encomienda al Comité de Agricultura vigilar el seguimiento de dicha Decisión.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio reconoce que los países en desarrollo y los PMA en particular pueden tener dificultades de carácter institucional y de infraestructura para preparar los reglamentos técnicos y las normas. Por este motivo, exhorta a los miembros de la OMC a conceder prioridad a las necesidades de los PMA al prestar asesoramiento y asistencia técnica a otros miembros (art. 11.8).

El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio contempla una mayor flexibilidad en la aplicación de la eliminación de distintas medidas de este tipo que puedan tener un efecto distorsionador sobre el comercio de mercancías. En 2005, durante la Sexta Conferencia Ministerial organizada por la OMC en Hong Kong (China), se acordó conceder a los PMA un nuevo período de siete años para mantener las medidas existentes que se apartaran de las obligaciones que se les impone en virtud del Acuerdo sobre las MIC, con la posibilidad de nuevas prórrogas. De todas formas, las medidas se eliminarán progresivamente para el año 2020 a más tardar (art. 5.2).

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (dos disposiciones)

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) establece que "... En las directrices de negociación se establecerán modalidades en relación con el trato de la liberalización emprendida de manera autónoma por los Miembros desde las negociaciones anteriores, así como en relación con el trato especial previsto para los países menos adelantados Miembros..." (art. XIX.3). Además, exhorta a los países en desarrollo a tener una mayor participación en el comercio mundial y agrega que "Se tendrá particularmente en cuenta la gran dificultad de los países menos adelantados para aceptar compromisos negociados específicos en vista de su especial situación económica y de sus necesidades en materia de desarrollo, comercio y finanzas" (art. IV.3).

Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (tres disposiciones)

En el Preámbulo del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) se reconocen las necesidades especiales de los PMA, y se les concede una prórroga para la aplicación de las leyes y reglamentos para

Recuadro 5 (cont.)

que estén en condiciones de crear una base tecnológica sólida y viable. El artículo 66.1 especifica que ningún PMA estará obligado a aplicar las disposiciones de este Acuerdo, a excepción de los artículos 3, 4 y 5, durante un período de diez años. En 2005, se prorrogó el período de transición hasta julio de 2013, mientras que para ciertas obligaciones relacionadas con los productos farmacéuticos, el período se prorrogó hasta enero de 2016. Dada la falta de capacidad nacional para la fabricación de productos farmacéuticos, se eximirá a los PMA de presentar una notificación sobre la importación de versiones genéricas más económicas de los medicamentos sujetos a una patente. A la vez, los países desarrollados miembros de la OMC ofrecerán a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados miembros (art. 66.2).

Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (dos disposiciones)

De conformidad con el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, los miembros de la OMC "ejercerán la debida moderación al plantear con arreglo a estos procedimientos casos en que intervenga un país menos adelantado Miembro" y "ejercerán la debida moderación al pedir compensación o recabar autorización para suspender la aplicación de concesiones o el cumplimiento de otras obligaciones de conformidad con estos procedimientos" (art. 24.1). Además, ofrece a los PMA mecanismos de conciliación y mediación y, previa petición de un país menos adelantado miembro, el Director General o el Presidente del Organismo de Solución de Diferencias ofrecerán sus buenos oficios, conciliación y mediación con el objeto de ayudar a las partes a resolver la diferencia antes de que se solicite la creación de un grupo especial (art. 24.2).

Acuerdo sobre Contratación Pública (dos disposiciones)

El Acuerdo sobre Contratación Pública otorga a los proveedores de los PMA un trato especial respecto de los productos o servicios que se originen en sus países (art. V.12). Previa solicitud al respecto, cada país desarrollado Parte prestará la asistencia que considere apropiada a los posibles licitadores de PMA para la presentación de sus ofertas, y asimismo les ayudará a observar los reglamentos técnicos y las normas relativos a los productos o servicios que sean objeto del contrato previsto (art. V.13).

^a Basado en OMC, 2010b y Naciones Unidas, 2008.

^b Clasificado de acuerdo con la tipología detallada en WT/COMTD/W/77/Rev.1.

Las disposiciones de trato especial y diferenciado, en lugar de procurar el desarrollo de las capacidades productivas, apuntan a: a) facilitar la aplicación de los Acuerdos de la OMC por parte de los PMA y otros países en desarrollo; y b) alentar a estos países a elaborar y aplicar políticas comerciales que se ajusten a los Acuerdos de la OMC.

Una de las características de estas disposiciones es que concede a los PMA más tiempo para poner en marcha los acuerdos de la OMC, y les permite prepararse en el plano institucional (es decir, mediante la promulgación de leyes, y la elaboración de reglamentos y procedimientos) para las disciplinas multilaterales. Sin embargo, esto no ayuda en términos de desarrollo de las capacidades productivas. Por este motivo, el período de transición es arbitrario. Concretamente, en la mayoría de los casos, un período de transición de 7 a 10 años no alcanza para desarrollar la producción nacional viable en un determinado sector. Además, las condiciones de cada país varían, de manera que se necesitarían distintos períodos de transición para desarrollar las capacidades productivas.

En una evaluación que realizó la UNCTAD (2004) sobre las disposiciones de trato preferencial se llega a la conclusión de que es muy dudoso que las disposiciones vigentes sean suficientes para que los PMA promuevan de manera activa su desarrollo económico y reduzcan la marginación económica en el plano internacional. Se demostró que:

Como resultado final, las disposiciones de trato especial y diferenciado de jure no influyen de facto sobre el desarrollo.

"La mayor parte de las disposiciones que atañen exclusivamente al grupo de los países menos adelantados alientan el interés de los países avanzados miembros de la OMC por los PMA miembros de la misma organización, pero no les conceden excepciones a las normas y reglamentos de la OMC según su nivel de desarrollo. Muchas de estas disposiciones son expresiones de deseo más que obligaciones. Además, en razón de su naturaleza, son transitorias. En lugar de procurar el desarrollo de las capacidades productivas, apuntan a: a) facilitar la aplicación de los Acuerdos de la OMC por parte de los PMA y otros países en desarrollo; y b) alentar a estos países a elaborar y aplicar políticas comerciales que se ajusten a los Acuerdos de la OMC (UNCTAD 2004: 245)."

Es necesario investigar qué eficacia tienen las disposiciones de trato especial y diferenciado y en qué medida se aplican en la práctica. Sin embargo, los datos aislados sugieren que algunos aspectos del trato especial y diferenciado, como la capacidad de subvencionar las exportaciones o de conceder exenciones temporarias a los derechos de propiedad intelectual, podrían ser de gran importancia para el desarrollo de las capacidades productivas, pero los PMA no utilizan estas medidas. Este hecho responde a una serie de razones, entre otras la falta de recursos financieros, el hecho de que se les aconseja no usarlas, o bien el recelo o hasta el temor de contrariar la ortodoxia del desarrollo imperante al aplicarlas. Como resultado final, las disposiciones de trato especial y diferenciado *de jure* no influyen *de facto* sobre el desarrollo.

d) Fomento de la capacidad comercial

Con relación al fomento de la capacidad comercial, hay una iniciativa especial de apoyo a los PMA: el Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio para los PMA. Esta iniciativa fue presentada en 1997 como respuesta a la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados de la Ronda Uruguay, que exhortó a "acrecentar sustancialmente la asistencia técnica otorgada a los países menos adelantados con el objeto de desarrollar, reforzar y diversificar sus bases de producción y de exportación, incluidas las de servicios, así como de fomentar su comercio, de modo que puedan aprovechar al máximo las ventajas resultantes del acceso liberalizado a los mercados" (GATT, 1994: 441). En octubre de 1997, seis organismos multilaterales —el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNCTAD, el Banco Mundial, el FMI, la OMC y el Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD/OMC (ICC)— recibieron el mandato de cooperar y combinar sus esfuerzos para asistir a los PMA y fomentar sus capacidades comerciales. Pero esta iniciativa no tuvo los resultados esperados, como quedó plasmado en una evaluación finalizada en junio de 2000, que reveló las distintas deficiencias del enfoque de ese momento, especialmente la exigua vinculación del proceso de fomento de la capacidad comercial con las estrategias de desarrollo generales, la escasa implicación nacional, y la coordinación y la financiación insuficientes. En 2001 se introdujo una serie de cambios para mejorar la eficacia del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio. Así pues, se hizo hincapié en mejorar la capacidad para incluir el comercio en las estrategias de reducción de la pobreza, y se introdujeron el Estudio de diagnóstico de la integración comercial y una matriz de acción como herramientas clave para determinar los proyectos de desarrollo comercial prioritarios. Además, se creó un fideicomiso con dos ventanas: la ventana 1 financiaría el Estudio de diagnóstico y las actividades relacionadas, y la ventana 2 serviría como mecanismo puente provisional para financiar las actividades prioritarias de fomento de la capacidad indicadas en la matriz de acción.

Antes de poner en marcha los proyectos concretos que surgían del Marco Integrado, los gobiernos de los PMA debían hacer frente a una larga serie de medidas con altos costos de transacción. Además, pese a la reestructuración del Marco Integrado, los PMA siguieron expresando su preocupación acerca de los resultados alegando que se ponía más énfasis en las actividades de diagnóstico que en los resultados concretos. Por su parte, los donantes han insistido siempre en que la finalidad del proceso del Marco Integrado no fue la prestación de ayuda para el comercio, sino el mejoramiento de la capacidad de los gobiernos de los PMA para obtener y usar con eficacia la ayuda que se les

Con relación al fomento de la capacidad comercial, hay una iniciativa especial de apoyo a los PMA: el Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio para los PMA.

Antes de poner en marcha los proyectos concretos que surgían del Marco Integrado, los gobiernos de los PMA debían hacer frente a una larga serie de medidas con altos costos de transacción.

En la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005 se atribuyó una alta prioridad a la aplicación efectiva del Marco Integrado.

daba para el comercio. Una evaluación del Banco Mundial (2004) concluyó que el programa había contribuido a crear conciencia respecto del papel del comercio en el desarrollo nacional, para los donantes y para los organismos internacionales, incluido el Banco Mundial. Pero también señaló una serie de cuestiones problemáticas, en particular: i) que los procesos del Marco Integrado no contribuían a priorizar las necesidades de asistencia técnica; ii) que el Marco Integrado no estaba suficientemente basado en las demandas de los receptores ni relacionado con las estrategias de desarrollo de los PMA; y iii) que la gobernanza era débil y la división de las responsabilidades entre los organismos no estaba clara. También se observó que los PMA y los donantes tenían distintas percepciones de los objetivos del Marco Integrado. Los donantes pensaban que el objetivo era mejorar la eficacia de la asistencia técnica que ya habían suministrado, pero los PMA esperaban que este fuera una fuente adicional de financiación para asistencia técnica y otras actividades (Banco Mundial, 2004). Otra evaluación concluyó que el enfoque operacional del Marco Integrado "fue un abordaje sólido que podía alcanzar resultados positivos" (Consortio CAPRA-TFOC, 2003), pero también observó que las expectativas depositadas en el Marco Integrado eran divergentes. Los PMA continuaron haciendo hincapié en la falta de recursos adecuados para poner en práctica las conclusiones del Estudio de diagnóstico de la integración comercial y el bajo nivel de desembolsos, especialmente en relación con los costos de transacción para sumarse al proceso, y también la lentitud de la puesta en práctica.

... surgió el Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, que se concentró con más ahínco en los resultados y reconoció que se necesitaba financiación predecible y sostenible y una mejor coordinación de los donantes.

En la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005 se atribuyó una alta prioridad a la aplicación efectiva del Marco Integrado (párr. 48). En 2006, se creó un grupo de trabajo para proponer un Marco Integrado mejorado que pudiera subsanar las deficiencias del programa y que se guiara por los principios de eficacia expuestos en la Declaración de París. Así surgió el Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, que se concentró con más ahínco en los resultados y reconoció que se necesitaba financiación predecible y sostenible ajustada a las conclusiones del Estudio de diagnóstico de la integración comercial, y una mejor coordinación de los donantes. Se revisó la estructura de gobierno del Marco Integrado mejorado, que pasó a contar con una secretaría más sólida y responsable dependiente de la Junta del Marco Integrado mejorado, y también se designó a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos como administradora independiente del fondo fiduciario. Para aumentar la implicación nacional, el programa hizo hincapié en la necesidad de contar con la participación de los distintos departamentos gubernamentales, especialmente de los altos niveles, y previó un mayor apoyo a los coordinadores nacionales.

Dado que el Marco Integrado mejorado comenzó a funcionar recién el 1° de julio de 2009, es demasiado pronto para evaluar sus procesos y resultados.

Dado que el nuevo Marco Integrado mejorado comenzó a funcionar recién el 1° de julio de 2009, es demasiado pronto para evaluar sus procesos y resultados. El fideicomiso de este Marco recibió más promesas de financiación (que aumentaron de 37 millones de dólares en 2006 a 100 millones en 2010, al mes de junio de ese año), pero hasta el 31 de marzo de 2010 solo se había asignado el 27% de los fondos del Marco. La mitad de los fondos se asignó a Estudios de diagnóstico de la integración comercial, a la actualización de estos estudios y a actividades afines; la otra mitad, a la secretaría ejecutiva, a la financiación de organismos, a la administradora del fondo fiduciario y a honorarios. Desde octubre de 2008, 20 PMA han recibido financiación para los denominados proyectos del escalón 1 (Estudio de diagnóstico de la integración comercial y actividades afines), lo que indica que el proceso

de aprobación de los proyectos se ha acelerado. Sin embargo, hasta junio de 2010, no se habían aprobado proyectos del escalón 2, pues los procedimientos aún están inconclusos. Se supone que este mecanismo no financia proyectos en gran escala.

A excepción de dos, todos los PMA participan actualmente en el programa y están en distintas etapas de la formulación y ejecución de los proyectos (cuadro 16). Sin embargo, los primeros 12 años del Marco Integrado demostraron que este mecanismo especial de apoyo internacional en favor de los PMA careció de eficacia para generar más recursos y ayudar a los PMA en el aspecto comercial. La ayuda para cumplir con los compromisos comerciales asumidos por los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en favor de los PMA y otros países en desarrollo se ha incrementado, y esta tendencia se conserva desde 2002 (gráfico 16). Pero el incremento que registran estos compromisos en favor de los PMA es menor que el observado respecto de otros países en desarrollo, pese a que existe un mecanismo específico dedicado a fortalecer la capacidad en materia comercial, que en teoría debería sentar las bases para garantizar más ayuda para el comercio. Volviendo a los desembolsos de la ayuda para el comercio correspondientes al período 2002-2008, se advierte que la participación de los PMA en el total de los desembolsos de ayuda para el comercio de todos los países en desarrollo ha disminuido levemente, del 32% en 2002-2003 al 28% en 2007-2008. Los gastos totales del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para este período equivalen a menos del 0,1% de los desembolsos de ayuda para el comercio de todos los PMA (cuadro 17). En total, desde el año 2000 se han asignado 52 millones de dólares a los PMA por conducto del proceso del Marco Integrado, un promedio de poco más de 1 millón por país.

Desde el año 2000 se han asignado 52 millones de dólares a los PMA por conducto del proceso del Marco Integrado o el Marco Integrado mejorado, un promedio de poco más de 1 millón por país

Cuadro 16

Desembolsos de ayuda para el comercio y gastos del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, de 2002 a 2008

(En millones de dólares y porcentaje)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Países en desarrollo	13 762	13 663	16 893	20 035	20 823	23 044	26 449	134 670
de los cuales:								
Otros países en desarrollo	9 404	9 199	12 016	14 403	15 524	16 609	19 093	96 247
PMA	4 359	4 464	4 878	5 631	5 300	6 435	7 356	38 422
Parte de la ayuda a los PMA con respecto al total de la ayuda para países en desarrollo (porcentaje)	31,7	32,7	28,9	28,1	25,4	27,9	27,8	28,5
Gastos del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio								
Ventana 1 (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	2,71	2,09	1,86	1,48	2,91	0,77	0,99	12,81
Ventana 2 (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)			0,05	2,46	4,14	2,73	6,06	15,44
Escalón 1 (Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio), fondos aprobados							1,20	1,20
Total de Gastos del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio	2,71	2,09	1,91	3,94	7,05	3,50	8,25	29,45
Gastos del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio como porcentaje del total de desembolsos a los PMA	0,06	0,05	0,04	0,07	0,13	0,05	0,11	0,08

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en OCDE, *International Development Statistics database*; PNUD, informes del fondo fiduciario del Marco Integrado (diversas cuestiones); y UNOPS, informes del fondo fiduciario (diversas cuestiones).

Nota: Valores en dólares constantes de 2008.

Cuadro 17**Estado de las actividades y financiación del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, hasta junio de 2010**

País	Revisión técnica	Primer Estudio de diagnóstico de la integración comercial (validado)	Actualización del Estudio de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos de la ventana I (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos de la ventana II (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos del escalón I (Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)
Angola	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2007		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Benin	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2005		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Burkina Faso	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2007		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Burundi	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (feb. de 2010)
Cabo Verde*	x	Estudios de diagnóstico de la integración comercial del PNUD 2008		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Chad	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial, a la espera de validación		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Comoras	x	Estudios de diagnóstico de la integración comercial del PNUD 2007		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Djibouti	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2004		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Eritrea	x			Apoyo al programa		
Etiopía	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2004		Estudio de diagnóstico	Proyectos aprobados	
Gambia	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2007	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial, apoyo al programa		Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (dic. de 2009)
Guinea	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Guinea-Bissau	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2009		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Guinea Ecuatorial	Pendiente					
Lesotho	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003	Financiación aprobada	Estudio de diagnóstico	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (ene. de 2010)
Liberia	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2008	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial		Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (oct. de 2009)
Madagascar	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Malawi	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2004	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (sep. de 2009)
Mali	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2004		Estudio de diagnóstico	Proyectos aprobados	
Mauritania	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2001		Estudio de diagnóstico, apoyo al programa	Proyectos aprobados	
Mozambique	x	USAID/BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2004		Apoyo al estudio de diagnóstico	Proyectos aprobados	
Níger	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2008		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
República Centroafricana	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2007	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (mayo de 2010)

Cuadro 17 (cont.)

Pais	Revisión técnica	Primer Estudio de diagnóstico de la integración comercial (validado)	Actualización del Estudio de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos de la ventana I (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos de la ventana II (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos del escalón I (Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)
República Democrática del Congo	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2010				Estudios de diagnóstico de la integración comercial (oct. de 2008); Estudios previos de diagnóstico de la integración comercial (ene. de 2010)
República Unida de Tanzania	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2005		Estudios de diagnóstico de la integración comercial, apoyo al programa	Proyectos aprobados	
Rwanda	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2005	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (sep. de 2009)
Santo Tomé y Príncipe	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2006		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Senegal	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003		Estudios de diagnóstico de la integración comercial, apoyo al programa	Proyectos aprobados	
Sierra Leona	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2006	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (jul. de 2009)
Somalia						
Sudán	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2007		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Togo	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2010				Estudios de diagnóstico de la integración comercial (oct. de 2008); Estudios previos de diagnóstico de la integración comercial (ene. de 2010)
Uganda	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2006	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial, apoyo al programa	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (sep. de 2009)
Zambia	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2005		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución (feb. de 2010)
Afganistán	x	Se espera que los Estudios de diagnóstico de la integración comercial estén completos antes de finalizar el año				Estudios de diagnóstico de la integración comercial (oct. de 2008)
Bangladesh	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2005		Apoyo al programa		Estudios previos de diagnóstico de la integración comercial (xxx)
Bhután	x					Estudios previos de diagnóstico de la integración comercial (ene. de 2010)
Camboya	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2001	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial, apoyo al programa	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (sep. de 2009)
Islas Salomón	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2008		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Kiribati	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial en proceso		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Maldivas	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2006		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Myanmar						
Nepal	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003	PNUD/ICC en curso**	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución (mar. de 2010)
República Democrática Popular Lao	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2006	Financiación aprobada	Estudio de diagnóstico	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (ene. de 2010)
Samoa	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial en proceso		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Timor-Leste	x					Estudios previos de diagnóstico de la integración comercial (ene. de 2010)

Cuadro 17 (cont.)

País	Revisión técnica	Primer Estudio de Diagnóstico de la Integración Comercial (validado)	Actualización del Estudio de Diagnóstico de la Integración Comercial	Proyectos de la ventana I (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos de la ventana II (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos del escalón I (Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)
Tuvalu	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial en proceso		Estudios de diagnóstico de la integración comercial		
Vanuatu	x	PNUD, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2007		Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	
Yemen	x	BM, Estudios de diagnóstico de la integración comercial 2003	Financiación aprobada	Estudios de diagnóstico de la integración comercial	Proyectos aprobados	Apoyo a las unidades nacionales de ejecución y actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial (jul. de 2009)
Haití	x			Apoyo al programa		
Fondos aprobados (en dólares)						
				Proyectos de la ventana I (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos de la ventana II (Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)	Proyectos del escalón I (Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio)
Estudios de diagnóstico de la integración comercial				10 500 000		1 200 000
Apoyo al programa				2 000 000		
Proyectos (ventana II o escalón 2)					24 500 000	
Estudios previos al diagnóstico de la integración comercial						250 000
Apoyo a las unidades nacionales de ejecución + actualización de los Estudios de diagnóstico de la integración comercial						13 500 000
TOTAL				12 500 000	24 500 000	14 950 000

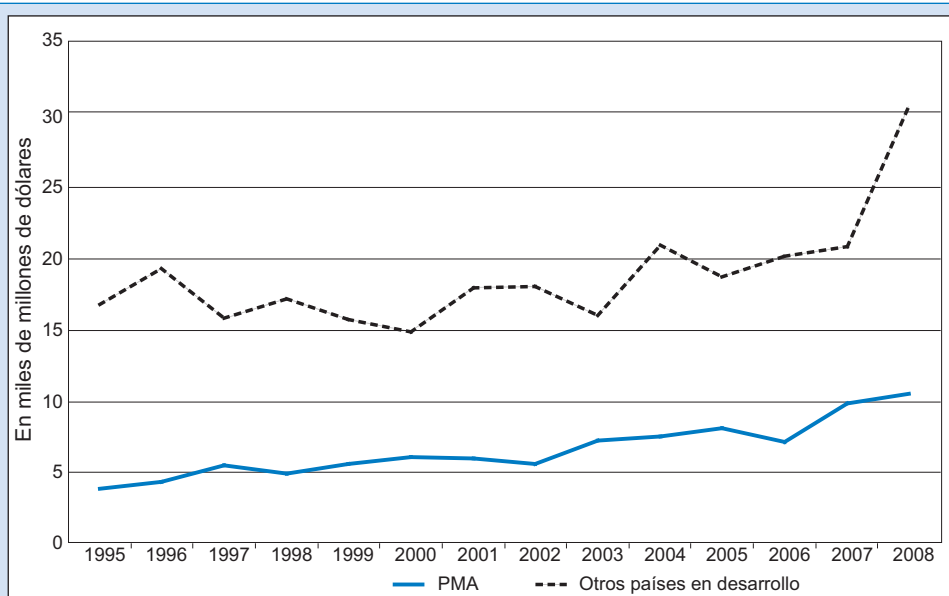
Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD, basada en PNUD, informes del fondo fiduciario (diversas cuestiones) y en UNOPS informes del fondo fiduciario (diversas cuestiones).

* Excluido de la lista de los PMA el 1º de enero de 2008.

** Con un fondo de donantes múltiples que no pertenecen al Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio ni al Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio.

Gráfico 16

Compromisos de ayuda para el comercio asumidos con los PMA y otros países en desarrollo, 1995-2008
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos *Stat* de la OCDE.

Nota: Datos en dólares constantes de 2008.

Existe consenso en el sentido de que el Marco Integrado mejorado se ha transformado en una herramienta eficaz para prestar asistencia técnica en cuestiones comerciales, pero el proceso de aprendizaje ha sido muy lento. Además, se necesitará un amplio compromiso y voluntad política para desandar el pasado.

3. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA – ARTÍCULO 66.2 DEL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC

Hasta hoy, una de las áreas que no ha sido explotada en materia de medidas de apoyo internacional en favor de los PMA es la tecnología. Sin embargo, en los acuerdos de la OMC hay un área de trato especial y diferenciado relacionado específicamente con esta cuestión: el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Este artículo establece: "Los países desarrollados Miembros ofrecerán a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados Miembros, con el fin de que estos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable". Como se observa, el artículo conlleva una obligación legal positiva (Correa, 2005: 253)

Claramente, la intención de esta disposición es alentar la transferencia de tecnología a aquellos PMA que son miembros de la OMC, pero hay un intenso debate acerca de la medida en que esto se ha llevado a la práctica. Uno de los puntos fundamentales de discusión entraña el concepto mismo de transferencia de tecnología, con todo lo que este comprende, desde la transferencia de tecnología codificada (como maquinaria y equipamientos, productos y procesos), el conocimiento tácito y los conocimientos prácticos, hasta actividades sencillas de formación y enseñanza. Otra de las cuestiones importantes se relaciona con la ausencia de un aparato operativo institucional que contribuiría a que los PMA hicieran efectivo el objeto de este artículo.

El artículo 66.2 impone a los países desarrollados miembros la obligación de ofrecer incentivos a las empresas e instituciones en sus territorios para promover y alentar la transferencia de tecnología a los PMA miembros de la OMC. Pero, como señala Correa (2007a), "no se ha determinado cuál es la naturaleza de los incentivos" y "a diferencia de otras obligaciones que impone el Acuerdo sobre los ADPIC, no se han fijado normas claras para evaluar el cumplimiento de esta obligación" (pág. 18). Solo se ha especificado el fin, es decir, que los PMA puedan establecer una base tecnológica sólida y viable.

En febrero de 2003, el Consejo de los ADPIC creó un mecanismo de presentación de informes para garantizar la supervisión y la plena aplicación de las obligaciones dimanantes del artículo 66.2. Se deberán preparar informes anuales sobre: i) el régimen de incentivos creado por los países desarrollados miembros de la OMC, en particular todo marco específico de orden legislativo, político y regulatorio; ii) el tipo de incentivos y el organismo gubernamental que estará encargado de su funcionamiento práctico; iii) las empresas admisibles; y iv) la información sobre el funcionamiento de esos incentivos en la práctica, por ejemplo, los tipos de transferencias de tecnología y los PMA destinatarios de estas transferencias.

Una evaluación de los informes (Correa, 2007b) reveló que en ninguno de ellos "se informa concretamente sobre incentivos específicos que se hayan

Una de las áreas que no ha sido explotada en materia de medidas de apoyo internacional en favor de los PMA es la tecnología. Sin embargo, en los acuerdos de la OMC hay un área de trato especial y diferenciado relacionado específicamente con esta cuestión: el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Uno de los puntos fundamentales de discusión entraña el concepto mismo de transferencia de tecnología, con todo lo que este comprende, desde la transferencia de tecnología codificada, el conocimiento tácito y los conocimientos prácticos, hasta actividades sencillas de formación y enseñanza.

Otra de las cuestiones importantes se relaciona con la ausencia de un aparato operativo institucional que contribuiría a que los PMA hicieran efectivo el objeto de este artículo.

facilitado a las empresas e instituciones para la transferencia de tecnología a los PMA", y que por lo menos un país (Nueva Zelanda) informó que no suministraba "ningún incentivo en forma directa a organizaciones para promover la transferencia de tecnología a los PMA" (pág. 25). Por el contrario, los países desarrollados miembros han interpretado esta obligación en términos "demasiado amplios" y de distintas maneras. Así pues, los incentivos para la transferencia de tecnología incluían "actividades tan diversas como la promoción del comercio y la inversión, la capacitación en materia de propiedad intelectual y de funcionarios aduaneros, la financiación suministrada a organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el otorgamiento de incentivos generales a sus propias empresas, el fomento de la capacidad para garantizar la supervisión y la gestión de las plagas en asuntos fitosanitarios, la asistencia para preparar legislación, la cooperación científica y las cuestiones sobre gobernanza" (pág. 23). Uno de los países, Australia, sostuvo que "los programas creados para promover la innovación y la competitividad de la economía australiana [...] pueden a su vez contribuir a aumentar las transferencias de tecnología en los mercados de exportación, incluidos los PMA, mediante exportaciones e inversiones en el extranjero o directas de empresas australianas en otros países, o bien mediante empresas mixtas de capitales australianos y de empresas internacionales" (pág. 23). En efecto, el principal resultado del artículo 66.2 es la creación del mecanismo de presentación de informes. Los incentivos que se han ofrecido hasta ahora son "inadecuados o insuficientes" en relación con la obligación asumida.

En efecto, el principal resultado del artículo 66.2 es la creación del mecanismo de presentación de informes. Los incentivos que se han ofrecido hasta ahora son "inadecuados o insuficientes" en relación con la obligación asumida.

Otra evaluación procuró determinar si el artículo 66.2 ha contribuido a aumentar los negocios entre los países desarrollados y los PMA (Moon, 2008). El estudio señala dos conclusiones importantes fundadas en los informes que han suministrado los propios países al Consejo de los ADPIC entre 1999 y 2007 y centrándose principalmente en las políticas y los programas públicos que los países desarrollados encaran para alentar a sus organizaciones y empresas a colaborar con la transferencia de tecnología. En primer lugar, la falta de claridad en la definición de términos clave como "transferencia de tecnología" o "país desarrollado" dificulta discernir cuáles son los miembros de la OMC que están obligados a otorgar incentivos, de qué clase y con qué fin. En segundo lugar, al señalar que muchos países no presentaron los informes al consejo de la OMC periódicamente y que los que sí lo hicieron no los presentaron con una frecuencia regular, el examen indica que, de los 292 programas y políticas informados, solo el 31% trataba específicamente de los PMA miembros de la OMC. De estos, alrededor de un tercio de los programas específicos para los PMA no promovía en realidad la transferencia de tecnología. Así, solo el 22% de los 292 programas incluía la transferencia de tecnología específicamente para los PMA miembros (Moon, 2008: 9). A fin de aportar más datos sobre esta cuestión en la cuarta sesión del Comité sobre Desarrollo y Propiedad Intelectual de la OMPI, el grupo de países en desarrollo afines⁹ exhortó a elaborar un estudio para evaluar el nivel de cumplimiento de las obligaciones del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC.

Solo el 22% de los 292 programas incluía la transferencia de tecnología específicamente para los PMA miembros.

4. EL CAMBIO CLIMÁTICO – EL FONDO PARA LOS PMA

El Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo para los PMA) fue creado en 2001 con miras a apoyar el programa de trabajo en favor de los países menos adelantados como resultado del compromiso de todas las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

que, en virtud del artículo 4.9, "tomarán plenamente en cuenta las necesidades específicas y las situaciones especiales de los países menos adelantados al adoptar medidas con respecto a la financiación y a la transferencia de tecnología". El programa de trabajo y el Fondo para los PMA están orientados en particular a brindar apoyo para la preparación y aplicación de los programas nacionales de acción para la adaptación. Su importancia radica en que facilitó a los PMA un proceso mediante el cual pueden "identificar actividades prioritarias que respondan a sus necesidades urgentes e inmediatas respecto de la adaptación al cambio climático" y obtener financiación para apoyar las actividades que han identificado (Convención Marco, 2009a: 5-7).

El Fondo para los PMA depende de las contribuciones voluntarias de los países desarrollados. El Banco Mundial recibe en custodia las contribuciones de los donantes al Fondo, que integran la cartera de inversiones de todos los fondos de ese Banco en fideicomiso (Banco Mundial, 2010). Según ese informe, hasta el mes de mayo de 2010, 22 donantes se habían comprometido a aportar al fondo el equivalente a 221,5 millones de dólares y el monto total depositado había sido de 169,1 millones de dólares. La secretaría del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) había comprometido 76 millones de dólares, de los cuales 66 millones se relacionaban con proyectos del Fondo para los PMA (incluidas las actividades de preparación), 7 millones de dólares correspondían a honorarios y 3 millones a gastos institucionales y administrativos. Solo se habían transferido 24 millones de dólares a los organismos del FMAM: los 52 millones restantes estaban aún pendientes de pago. De los organismos del FMAM, la mayor parte de los compromisos del Fondo para los PMA corresponde al PNUD y al PNUMA: el 88% y el 10%, respectivamente.

Hasta noviembre de 2009, 48 PMA habían recibido financiación para la preparación de los programas nacionales de adaptación y 43 habían presentado sus documentos; en tanto se esperaba que otros 5 lo hicieran antes de 2011 (Convención Marco, sin fecha). En los programas nacionales de adaptación presentados se encontraron más de 750 perfiles de proyectos prioritarios en materia de cambio climático. De la mayoría de los perfiles de los proyectos prioritarios presentados antes de octubre de 2009, el 20% se centraba en la seguridad alimentaria, el 16% en los ecosistemas territoriales, el 14% en los recursos hídricos y el 9% en las zonas costeras y los ecosistemas marinos (gráfico 17). Una de las áreas importantes fue el fomento de la capacidad del sector agrícola para la adaptación al cambio climático. Hasta junio de 2010, el Fondo para los PMA había financiado 36 proyectos en 32 PMA, asignando 126 millones de dólares en total, con un promedio por proyecto de 3,5 millones. El costo total estimado de estos proyectos (financiación del Fondo para los PMA más cofinanciación) se calcula en 370 millones de dólares.

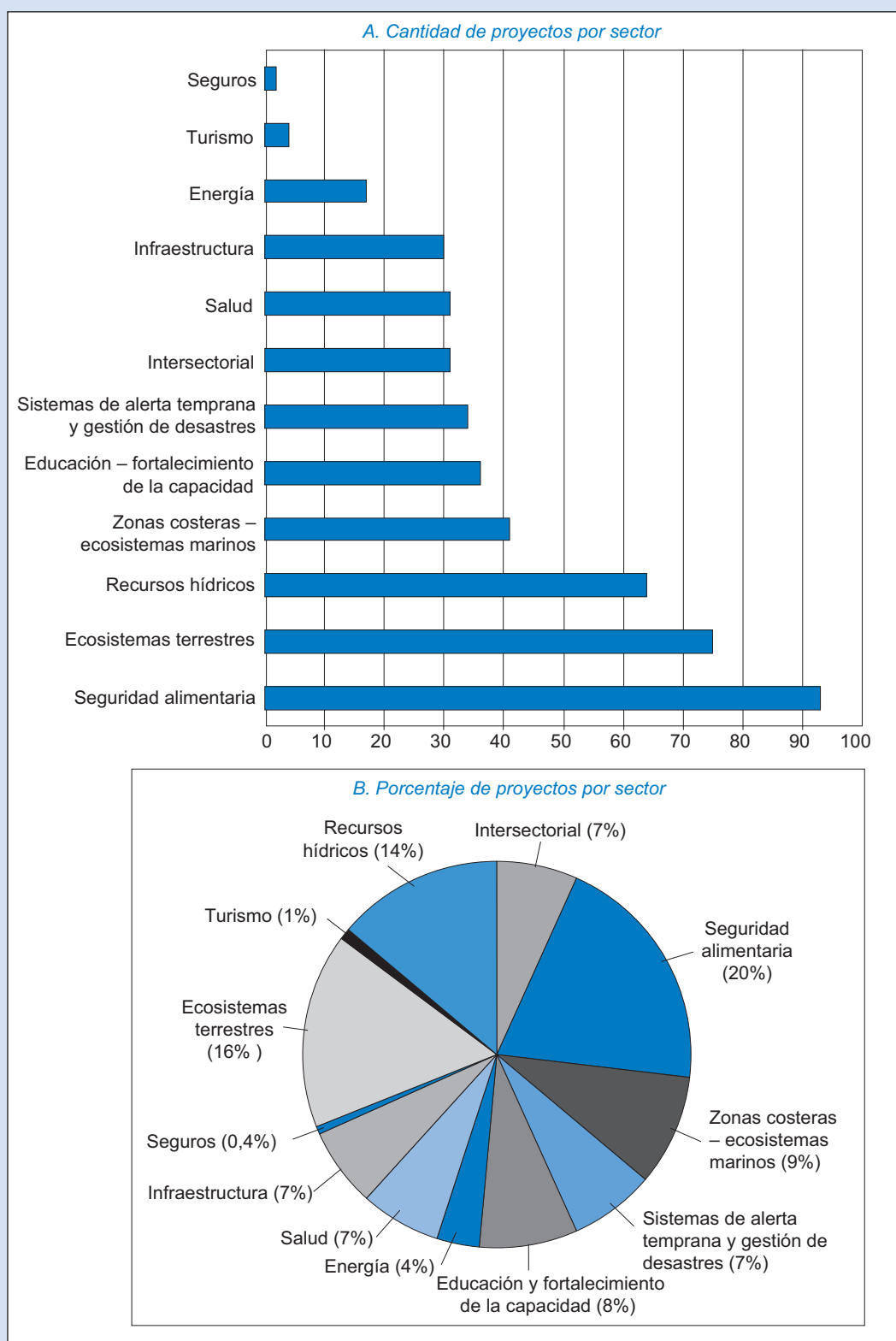
Las actividades del Fondo para los PMA comprenden dos etapas: i) preparación y ii) ejecución de los programas nacionales de adaptación. La primera etapa permite a los PMA determinar las actividades prioritarias, evaluar las vulnerabilidades a la variabilidad climática y a los fenómenos extremos producto del cambio climático, y adoptar medidas de adaptación y criterios clave para esas actividades prioritarias, que suelen plasmarse en proyectos o programas de acción potenciales. En la segunda etapa, el Fondo para los PMA apoya la ejecución de las actividades y promueve la integración de las medidas de adaptación a las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. El Fondo para los PMA y los PMA acordaron un techo máximo informal en virtud del cual, cada PMA parte puede recibir hasta

El Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo para los PMA) fue creado en 2001 para ayudar a los PMA a identificar actividades prioritarias que respondan a sus necesidades urgentes e inmediatas respecto de la adaptación al cambio climático y obtener financiación para apoyar las actividades que han identificado.

Hasta junio de 2010, el Fondo para los PMA había financiado 36 proyectos en 32 PMA, asignando 126 millones de dólares en total, con un promedio por proyecto de 3,5 millones.

Gráfico 17

Proyectos prioritarios de adaptación al cambio climático señalados en los planes nacionales de adaptación canalizados a través del Fondo para los PMA, por sector, a noviembre de 2009



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en las listas de la Convención Marco de proyectos prioritarios de los programas nacionales de adaptación, por base de datos del sector – http://unfccc.int/files/cooperation_support/least_developed_countries_portal/napa_project_database/application/pdf/napa_index_by_sector.pdf (consultado en noviembre de 2009).

7 millones de dólares del Fondo para ejecutar proyectos prioritarios. Así pues, los proyectos requieren cofinanciación, por ejemplo, donaciones bilaterales o préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial.

El proceso de preparación de un proyecto que se ejecuta en el marco del Fondo para los PMA comienza cuando el PMA parte pide asistencia a un organismo del FMAM para preparar la propuesta de proyecto que ha de presentar ante el FMAM. Los organismos del FMAM¹⁰ reciben los fondos del fideicomiso y entregan a la administración del Fondo para los PMA las solicitudes de financiación. Los PMA pueden elegir con qué organismo del FMAM colaborar, pero tienen un poder de negociación limitado con el organismo.

En la mayoría de los casos, los planes nacionales de adaptación (PNA) representan el primer intento de un PMA por planificar su adaptación al cambio climático. Antes de la creación de los planes nacionales de adaptación, no existían mecanismos que permitieran a los PMA determinar cuáles eran los requisitos y los costos de la adaptación para luego procurar la financiación. A través de estos planes, los PMA han logrado transmitir sus necesidades urgentes e inmediatas de adaptación según una evaluación ascendente, y presentar proyectos prioritarios para que se financien por conducto de la Convención Marco. Sin embargo, en este momento, el Fondo para los PMA sufre una serie de inconvenientes. En primer lugar, el nivel de financiación del Fondo para ejecutar proyectos prioritarios de adaptación es insuficiente en vista de las dificultades de adaptación que enfrentan los PMA: se estima que los costos aumentarán de 4.000 millones de dólares anuales a 17.000 millones de dólares anuales llegado el año 2030 (Convención Marco, 2009b: 2; Convención Marco, 2007: párrs. 746 a 753). El Fondo depende de las contribuciones voluntarias de los países desarrollados y por este motivo la financiación no es lo bastante fiable como para que su administración planifique un programa amplio para la aplicación de medidas tendientes a satisfacer las necesidades de adaptación de todos los PMA. La falta de recursos financieros y técnicos ha impedido aprovechar oportunidades y satisfacer las necesidades de los PMA en materia de la adaptación al clima en los diversos sectores a través de los PNA y de los programas estratégicos de actividades de adaptación intersectoriales.

En segundo lugar, la falta de recursos ha ido restringiendo los procesos de los PNA; así, de una amplia gama de acciones prioritarias se pasó a unos escasos proyectos de prioridad absoluta, basados generalmente en evaluaciones con distintos criterios y opiniones de expertos, en lugar de analizar la variable costo-beneficio. Aunque hay propuestas que propician los enfoques sectoriales y programáticos, con desembolso de fondos a través de mecanismos de apoyo¹¹ presupuestarios, en este momento, predomina la concentración de proyectos (SEI, 2009: párrs. 62 a 70; Convención Marco, 2008: párrs. 199 a 204). Son muy pocos los informes que mencionan los objetivos comunes de la integración o de las reformas de políticas, y probablemente esto sea producto de las restricciones financieras del Fondo para los PMA. Los PNA solo cubren un subconjunto de necesidades de adaptación más amplias de los PMA, e intentan resolver los requerimientos a corto plazo haciendo a un lado las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo. Es difícil para el Fondo lograr que la financiación de la adaptación sea más coherente en términos de desarrollo, debido al monto relativamente magro de los fondos disponibles para proyectos prioritarios. Esta modalidad de financiación relacionada con el

El nivel de financiación del Fondo para ejecutar proyectos prioritarios de adaptación es insuficiente en vista de las dificultades de adaptación que enfrentan los PMA: se estima que los costos aumentarán de 4.000 millones de dólares anuales a 17.000 millones de dólares anuales llegado el año 2030.

El Fondo depende de las contribuciones voluntarias de los países desarrollados y por este motivo la financiación no es lo bastante fiable como para que su administración planifique un programa amplio para la aplicación de medidas tendientes a satisfacer las necesidades de adaptación de todos los PMA.

La falta de recursos ha ido restringiendo los procesos de los PNA; así, de una amplia gama de acciones prioritarias se pasó a unos escasos proyectos de prioridad absoluta, basados generalmente en evaluaciones con distintos criterios y opiniones de expertos, en lugar de analizar la variable costo-beneficio.

cambio climático y basada en proyectos que adoptó el Fondo para los PMA impide encontrar soluciones abarcativas para la adaptación y la mitigación de las necesidades de los PMA.

Este enfoque basado en proyectos está poco integrado a los procesos de desarrollo nacionales.

En tercer lugar, este enfoque basado en proyectos está poco integrado a los procesos de desarrollo nacionales. La financiación que el Fondo para los PMA destina a estos proyectos relacionados con el cambio climático elude los sistemas nacionales de gastos y de planificación estratégica (Convención Marco, 2008: párrs. 200 a 202) e incrementa los costos de las transacciones, pues depende en gran medida de la asistencia técnica externa y no suele fomentar la capacidad local (IDD y Asociados, 2006 citado en la Convención Marco, 2008: párr. 200). La sostenibilidad técnica de los resultados de los PNA podría mejorar si se dependiera menos de los consultores independientes, se utilizaran más los conocimientos del sector público, y se pusieran en marcha iniciativas para crear mecanismos intergubernamentales en los procesos de estos programas (DANIDA, 2009). A pesar de que se han elaborado 43 proyectos en los PMA, son muy pocas las acciones concretas iniciadas en el contexto de las estrategias de desarrollo nacionales, y es muy escasa la financiación obtenida de los donantes (SEI, 2009). Sin embargo, hay excepciones. Algunos PMA, como Bangladesh y Rwanda, han conseguido integrar los PNA a sus DELP y a sus estrategias nacionales de desarrollo. De la misma manera, desde el año 2007, Mozambique y Madagascar han procurado integrar las estrategias de adaptación al cambio climático a sus DELP para poner énfasis en la prevención y mitigación de los desastres naturales y mejorar la previsión y el trazado de zonas de riesgo como prioridades para futuras inversiones.

La estructura de gobierno del Fondo para los PMA no contempla la rendición de cuentas y la presentación de informes entre el FMAM y los PMA.

En cuarto lugar, la estructura de gobierno del Fondo para los PMA debería contemplar la rendición de cuentas y la presentación de informes en forma directa entre el FMAM y los PMA. Los organismos del FMAM que elaboran estos proyectos solo rinden cuentas ante el FMAM; no tienen responsabilidades directas con los PMA, y estos a su vez carecen de un acceso directo a los fondos o al control sobre ellos. Los PMA ni siquiera tienen control efectivo sobre los procesos de toma de decisiones para la asignación de los recursos del Fondo para los PMA, y tampoco informan periódicamente a la secretaría de la Convención Marco sobre los resultados de los proyectos de adaptación. El escaso control que tienen los PMA sobre los recursos del Fondo para los PMA limita el poder de negociación de esos países frente a los organismos del FMAM (DANIDA, 2009).

Si bien la financiación del FMAM no está sujeta a formalidades condicionantes, existen requisitos onerosos de presentación de informes y criterios de cofinanciación. Los organismos del FMAM como el PNUD y el Banco Mundial suelen agregar requerimientos burocráticos al proceso (Ayres y Huq, 2008). También hay insatisfacción por parte de los PMA respecto del acceso a los fondos relacionados con el cambio climático. Los países en desarrollo han pedido tener acceso directo a la financiación, preferentemente a través de la Convención Marco y sin la mediación de estos organismos externos. También verían con agrado que existiera una mayor coherencia y previsibilidad en los desembolsos de los fondos (SEI, 2009: 67 a 69). Por otro lado, la financiación a través del Fondo para los PMA suele requerir cofinanciación adicional, pues su propia financiación solo cubre los "costos marginales o adicionales totales" en contraposición con los "costos totales" que deben ser solventados por los gobiernos receptores o con financiación obtenida de otras fuentes. Algo similar sucede con los fondos de inversión

en el clima del Banco Mundial, pues el acceso a estos fondos se realiza por conducto de los bancos multilaterales de desarrollo, que exigen a los países admisibles tener un programa del país activo con estos bancos (Banco Mundial, 2008a: párr. 17; véase también Banco Mundial, 2008b: anexo A, párr. 16). En razón de las capacidades institucionales actuales de los PMA, es muy complejo poder distinguir los "costos adicionales o marginales" derivados de las consecuencias del cambio climático, de las necesidades de desarrollo de referencia. Dado que la mayoría de los PMA no puede afrontar los costos de referencia del desarrollo, los compromisos de financiación del Fondo para los PMA para los costos adicionales suelen ser inadecuados frente a la urgencia y el aumento de las necesidades (Ayres y Huq, 2008).

Por último, un estudio que realizó en 2009 el Grupo de Expertos para los PMA (GEPMA, 2009: cap. 3) subrayó la necesidad de mejorar la capacidad de los PMA para gestionar proyectos e incorporar la adaptación a las políticas nacionales, la ejecución y los sistemas de planificación. Esto también contribuiría a la creación de estructuras de organización intergubernamentales por parte de los PMA, con capacidad para impulsar acciones concertadas interministeriales sobre la adaptación al clima. A pesar de que tanto la sociedad civil como el sector público de la mayoría de los PMA han adquirido una vasta experiencia en cuestiones relacionadas con la elaboración de los DELP y de los planes de acción nacionales (por ejemplo, en relación con la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención sobre la Diversidad Biológica), esos conocimientos en general no se aprovecharon al elaborar los PNA y, en cambio, los organismos del FMAM prefirieron recurrir a consultores independientes (GEPMA, 2009). El Fondo para los PMA debe procurar institucionalizar el proceso de los PNA dentro de los organismos de los gobiernos para fomentar (en lugar de desplazar) la capacidad de los recursos humanos en el sector público, mejorar la eficacia, y potenciar el efecto y sostenibilidad de los resultados de los PNA.

D. Una evaluación comparativa

La yuxtaposición de las evaluaciones llevadas a cabo para analizar cómo funcionan en la práctica las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA revela algunos aspectos comunes importantes que les ha impedido obtener efectos prácticos reales o significativos. Estos aspectos comunes se relacionan con el diseño o la aplicación de las medidas de apoyo.

En primer lugar, diversas características de la formulación de algunas de estas medidas especiales limitan desde un primer momento su eficacia para el desarrollo. De las ocho medidas analizadas, el campo de acción del trato especial y diferenciado para los PMA en los acuerdos de la OMC no está en su mayor parte orientado a obtener beneficios en la esfera del desarrollo, sino a establecer mecanismos de transición para facilitar la aplicación de tales acuerdos por los PMA. Las otras siete medidas tienen por objeto obtener algunos beneficios concretos en materia de comercio y desarrollo, aunque su eficacia se ve limitada por: i) importantes exclusiones, que están expresamente incluidas en la formulación de las medidas para proteger los intereses comerciales de los asociados para el desarrollo de los PMA; y ii) el hecho de que no se tengan en cuenta las limitaciones económicas existentes en los PMA, que les impiden aprovechar las oportunidades generadas por las medidas especiales.

Dado que la mayoría de los PMA no puede afrontar los costos de referencia del desarrollo, los compromisos de financiación del Fondo para los PMA para los costos adicionales suelen ser inadecuados frente a la urgencia y el aumento de las necesidades.

A pesar de que tanto la sociedad civil como el sector público de la mayoría de los PMA han adquirido una vasta experiencia en cuestiones relacionadas con la elaboración de los DELP y de los planes de acción nacionales, esos conocimientos en general no se aprovecharon al elaborar los PNA y, en cambio, los organismos del FMAM prefirieron recurrir a consultores independientes.

Diversas características de la formulación de algunas de estas medidas especiales limitan desde un primer momento su eficacia.

Ejemplos de estas exclusiones son las preferencias de acceso a los mercados concedidas al 97% de las líneas arancelarias de los productos, lo que resta sentido comercial a estas preferencias, dado que el 3% en muchos casos coincide con los productos que pueden exportar los PMA, o la exclusión de la asistencia alimentaria y de la cooperación técnica de la recomendación del CAD de 2001 para desvincular la ayuda. Las restricciones económicas de los PMA limitan su capacidad para utilizar las preferencias comerciales y también la capacidad de las empresas nacionales para beneficiarse de la desvinculación de la ayuda. En todos estos casos, tales limitaciones podrían superarse mediante una mejor formulación de las medidas de apoyo. Por ejemplo, las normas de origen, que permiten un mejor aprovisionamiento desde otros países en desarrollo o los esfuerzos concretos para reducir el tamaño de los contratos de prestación de ayuda y, de esa manera, facilitar la realización de las compras locales, podrían mejorar considerablemente los efectos comerciales y de desarrollo de esas medidas de apoyo.

Poco se ha hecho en relación con la aplicación de dos medidas, a saber: el trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC y la decisión de facilitar la incorporación a la OMC de los PMA mientras se ejerce moderación en la búsqueda de concesiones en el proceso de adhesión.

En segundo lugar, poco se ha hecho en relación con dos de las ocho medidas de apoyo internacional para los PMA, a saber, el trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC, así como la decisión de facilitar la incorporación a la OMC de los PMA mientras se ejerce con moderación en la búsqueda de concesiones en el proceso de adhesión. En lo concerniente a las medidas de trato especial y diferenciado, el problema obedece a que los PMA han optado por no aprovechar las escasas oportunidades de trato especial y diferenciado existentes en los acuerdos. Con respecto a la adhesión de los PMA a la OMC, los países desarrollados miembros de la OMC han intentado obtener concesiones mayores de las que se solicitaron a los ya miembros de la OMC que eran PMA durante las negociaciones de adhesión. No queda claro si los donantes están alcanzando directamente el objetivo de ayuda o si este constituye un complemento de otras prioridades en materia de prestación de asistencia. Las pruebas econométricas muestran que la condición de PMA no influye en la asignación geográfica de la asistencia a los PMA en su conjunto.

Se observa un gran fracaso en la financiación de la puesta en práctica de las medidas especiales de apoyo que contrasta marcadamente con los gastos del sistema de Naciones Unidas en actividades operacionales, claramente centrados en los PMA.

En tercer lugar, se observa un gran fracaso en la financiación de la puesta en práctica de las medidas especiales de apoyo. Las corrientes financieras siguieron al Estudio de diagnóstico de la integración comercial y los programas nacionales de acción para la adaptación han distado mucho de ser suficientes para atender las necesidades. Entre 2000 y 2010, mediante el proceso del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio, la suma asignada en promedio a los PMA fue apenas superior a 1 millón de dólares por PMA, y entre 2001 y junio de 2010 el Fondo para los PMA desembolsó 4 millones de dólares por PMA (en 32 países) para apoyar proyectos de adaptación al cambio climático. Paralelamente, se ha aplicado de tal manera el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC que en lugar de ofrecer incentivos financieros para la transferencia de tecnología, se han simplemente reclasificado actividades existentes que —con cierta imaginación— podrían considerarse incluidas en el alcance del artículo. La falta de financiación para las medidas de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA contrasta marcadamente con los gastos del sistema de Naciones Unidas en actividades operacionales, claramente centrados en los PMA.

En cuarto lugar, los beneficios para el desarrollo de las medidas especiales en favor de los PMA se ven frustrados en ocasiones por la inercia de las prácticas existentes en materia de política. Ejemplo de ello es el modo en

que funciona realmente la desvinculación de la ayuda. Además, los PMA necesitan a menudo asistencia técnica para poder aprovechar los beneficios de esas medidas, pero no la reciben o no es la asistencia que necesitan para poder utilizar las medidas. En algunos casos, uno de los resultados del proceso ha sido el mejoramiento de las capacidades de los organismos de ejecución. Por ejemplo, las capacidades del Banco Mundial y del PNUD en materia de apoyo al comercio y el desarrollo, que eran muy deficientes en el año 2000, han logrado mejorar gracias a la colaboración activa con los procesos del Marco Integrado y del Marco Integrado mejorado.

En quinto lugar, la puesta en práctica de las medidas de manera que se puedan generar mayores beneficios en materia de desarrollo para los PMA también se ha visto afectada por las distintas interpretaciones respecto de lo que constituye una "medida". Los PMA y sus asociados para el desarrollo suelen tener expectativas diversas respecto de lo que deben entrañar las medidas especiales, tales como la recomendación del CAD de 2001 y todo el proceso del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio. Otro ejemplo es la interpretación que hacen del artículo 66.2 los miembros de la OMC que son países desarrollados, interpretación que en efecto desconoce las disposiciones de ese artículo relativas a los incentivos a las empresas e instituciones en sus territorios para fomentar la transferencia de tecnología.

En sexto lugar, algunas de las medidas especiales no se han limitado al grupo de los PMA; esta situación podría, aunque no necesariamente, afectar el resultado general para el desarrollo. Esta ampliación del alcance geográfico de las medidas ha quedado demostrada en las preferencias de acceso a los mercados, en algunas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado, y en la recomendación del CAD de 2001, que en 2008 se amplió a los países pobres muy endeudados que no eran PMA. Entender si esta situación afecta los beneficios para el desarrollo que promueven estas medidas requiere de un mayor análisis. En el caso de la desvinculación de la ayuda, por ejemplo, se cree que no tendrá efectos negativos. Sin embargo, en lo que respecta al acceso preferencial a los mercados, la eficacia de los beneficios depende en gran medida no solo de los márgenes preferenciales relacionados con el trato NMF, sino también de los tipos de preferencias que se ofrecen a otros países.

En séptimo lugar, muchas de estas medidas comprenden el criterio del "máximo empeño" y se basan en contribuciones voluntarias. Además, no existen mecanismos de vigilancia.

En octavo lugar, un hecho positivo que surge de la comparación es que se está produciendo claramente un proceso de aprendizaje en la formulación de medidas de apoyo internacional en favor de los PMA. Eso se observa especialmente en relación con el Marco Integrado, que desde 1997 ha sido primeramente mejorado y posteriormente ampliado, pero también se observa en la formulación de las preferencias de acceso a los mercados. No obstante, desde el punto de vista de un PMA, este proceso de aprendizaje ha sido dolorosamente lento. Por ejemplo, el hacer que la iniciativa del Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio fuera más eficaz llevó 13 años. Además, las principales dificultades que afectan la utilización de las preferencias de acceso a los mercados por los PMA se conocían hace 40 años y fueron ciertamente esas dificultades las que motivaron el diseño de formas especiales de preferencias para los PMA entre los países en desarrollo.

Los beneficios para el desarrollo de las medidas especiales en favor de los PMA se ven frustrados en ocasiones por la inercia de las prácticas existentes en materia de política.

Ejemplo de ello es el modo en que funciona realmente la desvinculación de la ayuda.

La puesta en práctica de las medidas de manera que se puedan generar mayores beneficios en materia de desarrollo para los PMA también se ha visto afectada por las distintas interpretaciones respecto de lo que constituye una "medida".

Algunas de las medidas especiales no se han limitado al grupo de los PMA; esta situación podría, aunque no necesariamente, afectar al resultado general para el desarrollo.

Muchas de estas medidas comprenden el criterio del "máximo empeño" y se basan en contribuciones voluntarias. Además, no existen mecanismos de vigilancia.

Un hecho positivo que surge de la comparación es que se está produciendo claramente un proceso de aprendizaje en la formulación de medidas de apoyo internacional en favor de los PMA.

En noveno lugar, un resultado importante y recurrente que suelen dejar las medidas de apoyo internacional es la mejora de los mecanismos de presentación de informes y supervisión de lo que sucede. Las cinco medidas —el artículo 66.2, el acceso preferencial a los mercados (en el marco de los ODM), la recomendación del CAD de 2001, el Fondo para los PMA en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su correspondiente grupo de expertos, y el Marco Integrado mejorado— cuentan con mecanismos de supervisión. Ello ha permitido obtener mejor información, por ejemplo en relación sobre el porcentaje de ayuda vinculada o el porcentaje de importaciones libre de aranceles en los países desarrollados. Estos también informan ahora periódicamente sobre lo que están haciendo en relación con el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC.

Uno de los resultados más importantes de los mecanismos especiales está constituido por los estudios que podrían dar lugar a proyectos y programas.

En décimo lugar, uno de los resultados más importantes de los mecanismos especiales está constituido por los estudios que podrían dar lugar a proyectos y programas. Ese ha sido el principal resultado del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio —que ha producido 38 Estudios de diagnóstico de la integración comercial— y del Fondo para los PMA, en cuyo marco se han preparado 43 programas nacionales de acción para la adaptación y 48 PMA han recibido financiación para la preparación.

En términos generales, las actuales medidas especiales de apoyo internacional no producen resultados efectivos desde el punto de vista del desarrollo porque su formulación es inadecuada o el modo en que se aplican no es apropiado.

En términos generales, las actuales medidas especiales de apoyo internacional no producen resultados efectivos desde el punto de vista del desarrollo porque su formulación es inadecuada o el modo en que se aplican no es apropiado. El carácter de esas medidas refleja el escaso poder de negociación de los PMA, razón por la cual se ven obligados a aceptar lo que se les ofrece. Los intereses comerciales de los países ricos y las grandes diferencias de interpretación entre los PMA y sus asociados para el desarrollo también siguen frustrando su aplicación eficaz. Está claro que el proceso de aprendizaje en relación con la formulación y aplicación de esas medidas especiales ha sido deplorablemente lento. Durante el último decenio se han realizado importantes progresos a los efectos de lograr que tales medidas se convengan y supervisen a nivel multilateral. Ahora es necesario acelerar su mejoramiento e introducir mecanismos de apoyo internacional nuevos pensados especialmente para los PMA, a fin de lograr resultados genuinos en materia de desarrollo.

Notas

- 1 La necesidad de concentrarse en acciones en el marco del Programa de Acción de Bruselas fue subrayada por Mehmet Arda, académico de la Universidad de Galatasaray y coordinador del Gobierno de Turquía, en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, durante la reunión de intercambio de ideas de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, sobre "Substantive Preparations for UNLDC IV – Towards a New Partnership for LDCs", celebrada en Nueva York del 14 al 16 de julio de 2010.
- 2 La única excepción es un pequeño informe anual preparado por la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo para el Consejo Económico y Social que se presentó en cumplimiento de la resolución 64/213 de la Asamblea General. El último informe fue de las Naciones Unidas (2010e). Las tendencias economicosociales en los PMA han sido abordadas en algunos de los informes sobre los países menos adelantados que prepara anualmente la UNCTAD.
- 3 Para consultar un resumen informativo sobre la identificación de la categoría de PMA y un panorama general de las medidas de apoyo internacional, véase Naciones Unidas, 2008.
- 4 Para más información sobre esta primera etapa, véase Naciones Unidas, 2010c, Komlev y Encontre, 2004.
- 5 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático está gobernada por la Conferencia de las Partes, cuya responsabilidad es "examinar regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes"; además, "conforme a su mandato tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención" (art. 7, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2002).
- 6 Estos países son: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Togo, Uganda y Zambia.
- 7 Véase, por ejemplo, Francois, Hoekman y Manchin, 2005; Elliott, 2009; Carrere y de Melo, 2009.
- 8 Véase un panorama de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado concedido a los PMA en UNCTAD, 2004. La OMC (2010b) ofrece una lista completa de los documentos sobre trato especial y diferenciado en el marco multilateral.
- 9 El grupo de países afines comprende el Grupo Africano, el Grupo Árabe, el Brasil y la India.
- 10 El FMAM formula sus proyectos a través de diez organismos de ejecución: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- 11 Los enfoques centrados en el apoyo presupuestario se han transformado en una forma común de suministrar AOD convencional y su uso es cada vez mayor entre los donantes multilaterales. Hay distintas modalidades, pero por lo general el apoyo presupuestario incluye la canalización de recursos directamente en el presupuesto nacional usando los sistemas de asignación, compras y contables de los receptores (Convención Marco, 2008: párr. 202), y el gasto no se circunscribe a proyectos o actividades específicos. Sin embargo, los donantes suelen insistir en que los gobiernos receptores deben satisfacer ciertos criterios de precalificación, en particular normas fiduciarias y planes de trabajo para alcanzar las metas de desarrollo internacional, tales como los DELP que introdujeron el Banco Mundial y el FMI para los países de renta baja.

Bibliografía

- Ayres JM and Huq S (2008). Supporting adaptation to climate change: What role for Official Development Assistance? Available at: <http://www.eed.de/fix/files/doc/DSA%20conf%2008%20paper%20Ayers&Huq1.pdf>.
- Brenton P (2003). Integrating the least developed countries into the world trading system: The current impact of EU references under Everything but Arms. World Bank Policy Research Working Paper 3018, Washington, DC, April.
- CAPRA-TFOC Consortium (2003). Evaluation of the revamped integrated framework for trade related technical assistance to the least developed countries. Interim report. Ontario, Canada.
- Carrere C and de Melo J (2009). The Doha Round and market access for LDCs: Scenarios for the EU and US markets. Discussion Paper Series No. 7313, Centre for Economic Policy Research, London.
- Clay EJ, Geddes, M and Natali L (2009). Aid untying: Is it working? Thematic study on the developmental effectiveness of untied aid: Evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs. Synthesis report. Copenhagen, Secretariat for the Evaluation of the Paris Declaration and OECD Publication.
- Correa C (2005). Can the TRIPS Agreement foster technology transfer to developing countries? In: Maskus KE and Reichman JH, eds., *International Public Goods and Transfer of Technology under a Globalized Intellectual Property Regime*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 229-32.
- Correa C (2007a). Technology transfer and IPRs. Background paper for the *Least Developed Countries Report 2007*. Geneva, UNCTAD.
- Correa C (2007b). Intellectual property in LDCs: Strategies for enhancing technology transfer and dissemination. Background paper for the *Least Developed Countries Report 2007*. Geneva, UNCTAD.
- DANIDA (2009). Operation of the Least Developed Countries Fund for adaptation to climate change: Joint external evaluation. Copenhagen, Ministry of Foreign Affairs/DANIDA, September; available at: www.evaluation.dk.
- Elliott KA (2009). Opening markets for poor countries: Are we there yet?. Working paper 184. Center for Global Development, Washington, DC.
- Elliott KA (2010). Open markets for the poorest countries: Trade preferences that work. The CGD Working Group on Global Trade Preference Reform. Center for Global Development, Washington DC.
- Farfan OH (2005). Understanding and escaping commodity-dependency: A global value chain perspective. Washington, DC, International Finance Corporation, World Bank Group.
- Francois J, Hoekman B and Manchin M (2005). Preference erosion and multilateral trade liberalization. World Bank Policy Research Working Paper 3730, World Bank, Washington, DC.
- GATT Secretariat (1994). The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva.
- Komlev L, and Encontre P (2004). *Beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD, 1964-2004*, United Nations publication, New York and Geneva.
- LEG (LDC Expert Group) (2009). The least developed countries national adaptation programmes of action: Overview of preparation, design of implementation strategies and submission of revised project lists and profiles. Bonn, UNFCCC secretariat.
- Moon S (2008). Does TRIPS Article 66(2) encourage technology transfer to least developed countries? An analysis of country submissions to the TRIPS Council (1999–2007). ICTSD Policy Brief No. 2, ICTSD, Geneva.
- OECD (2005). Paris Declaration on aid effectiveness: Ownership, harmonization, alignment, results and mutual accountability, Development Co-operation Directorate - Development Assistance Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2010). Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2010 Review. Development Co-operation Directorate – Development Assistance Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- SEI (Stockholm Environment Institute) (2009). Bilateral finance institutions and climate change: A mapping of climate portfolios. Prepared for the Climate Change Working Group for Bilateral Finance Institutions, and submitted to the United Nations Environment Programme (UNEP) and the Agence Française de Développement (AFD); available at: <http://www.sei-international.org/>.

- Stevens C and Keenan J (2001). The impact of the EU's Everything But Arms proposal: A report to Oxfam, mimeo, Institute for Development Studies at the University of Sussex, Brighton, UK.
- UNCTAD (1969). *Special measures in favour of the least developed among the developing countries*, Report of the group of experts on special measures in favour of the least developed among the developing countries, TD/B/288.
- UNCTAD (1972). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development (IV)*. Special measures in favour of the least developed among the developing countries, action programme submitted by the Secretary-General of UNCTAD, TD/135.
- UNCTAD (1983). *The Least Developed Countries and Action in their favour by the International Community*. A/CONF.104/2/Rev.1.
- UNCTAD (1992). *Paris Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1990s*, United Nations publication, Doc. No. UNCTAD/RDP/LDC/58.
- UNCTAD (2002). *The Least Development Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2003). *Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2004). *The Least Development Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *Erosion of Trade Preferences in the post-Hong Kong Framework: From "Trade is Better than Aid" to "Aid for Trade"*, United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2008). *The Least Development Countries Report 2008: Growth, Poverty, and the Term of Development Partnership*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNFCCC (2002). Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh, 29 October to 10 November 2001 (addendum), FCCC/CP/2001/13/Add.1. 21 January, Bonn.
- UNFCCC (2007). Investment and financial flows to address climate change. UNFCCC Secretariat publication, Bonn.
- UNFCCC (2008). Investment and financial flows to address climate change, An update. UNFCCC Secretariat Publication, Doc. No. FCCC/TP/2008/7, Bonn, 26 November.
- UNFCCC (2009a). Least developed countries under the UNFCCC. Bonn, UNFCCC Secretariat.
- UNFCCC (2009b). Financing climate action: investment and financial flows for a strengthened response to climate change. UNFCCC Secretariat Fact Sheet, June, Bonn.
- UNFCCC (undated). 'Frequently Asked Questions about LDCs, the LEG and NAPAs', modified 4 December 2009, available at: http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/frequently_asked_questions/items/4743.php
- United Nations (2002). Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, Adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries in Brussels on 20 May 2001 and Endorsed by the UN General Assembly, United Nations publication, New York.
- United Nations (2008). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*. United Nations publication, sales no. E.07.II.A.9, New York.
- United Nations (2010a). Report of the twelfth session of the Committee for Development Policy (ECOSOC), Doc. no. E/2010/33, New York, 22-26 March.
- United Nations (2010b). Report of the Expert Group Meeting on Special International Support Measures for the Least Developed Countries (LDCs). CDP2010/PLEN/5.
- United Nations (2010c). Assessing the impact of the international support measures for least developed countries: An analytical framework and some preliminary results. CDP2010/PLEN/6. Revised draft, 11 March, New York, United Nations.
- United Nations (2010d). Strengthening International Support Measures for the Least Developed Countries. Committee for Development Policy's Policy note. United Nations publication, New York.
- United Nations (2010e). Implementation of the programme of action for the Least Developed Countries for the decade 2001-2010. Report of the Secretary-General, Doc. no. A/65/80-E/2010/77, New York, 17 May.
- United Nations (2010f). Analysis of the funding of operational activities for development of the United Nations system for 2008. Report of the Secretary-General at the United Nations General Assembly and ECOSOC, Doc. no. A/65/79-E/2010/76, New York, 14 May.
- World Bank (2004). Integrated framework for trade-related technical assistance: Addressing challenges of globalization. An independent evaluation of the World Bank's approach to global programs. World Bank Operations Evaluation Department Publication, Washington, DC.
- World Bank (2008a). Clean Technology Fund. 9 June; available at: <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/78>.
- World Bank (2008b). Strategic Climate Fund. 3 June; available at: <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/112>.

- World Bank (2010). Status report on the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Fund. World Bank publication, Doc. no. GEF/LDCF.SCCF.8/Inf.2/Rev.1. Washington, DC, May 31.
- WTO (2003). Accession of Least-Developed Countries, General Council's decision of 10 December, 2002, WT/L/508, 20 January, 2003, Geneva.
- WTO (2005). *Doha Work Programme Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, 22 December.
- WTO (2010a). Market access for products and services of export interest to least developed countries. Doc. no. WT/COMTD/LDC/W/46/Rev.1, Geneva, 26 February.
- WTO (2010b). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. Note by the WTO Secretariat. Doc. no. TN/CTD/W/33, Geneva, 8 June.

El perfil de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA

Capítulo

3

A. Introducción

En este capítulo se presenta un marco conceptual para el diseño de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. Esta nueva arquitectura se define como un nuevo conjunto de instituciones, reglas y normas oficiales y no oficiales, incluidos incentivos, principios y procesos, que configurarían las relaciones económicas internacionales de una manera tendiente a lograr un desarrollo sostenido e incluyente en los PMA. Los objetivos de la nueva arquitectura internacional del desarrollo son: a) poner fin a la marginación de los PMA en la economía mundial y ayudarlos en su labor de convergencia; b) respaldar una modalidad de crecimiento económico acelerado y sostenido que permita mejorar el bienestar general de toda la población de los PMA; y c) ayudar a los PMA a salir de la categoría de PMA. Tales objetivos pueden alcanzarse poniendo mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA y revitalizando la función del Estado en la promoción del desarrollo. La nueva arquitectura debería ser capaz de influir en el comportamiento económico de todos los agentes que actúan en los ámbitos de las finanzas, el comercio, los productos básicos, la tecnología y la adaptación al cambio climático y su mitigación. La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería formar parte de un conjunto más amplio de reformas sistémicas que es necesario emprender a raíz de la crisis financiera y de la recesión mundial, ya que resultaría beneficioso para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Una parte de esta nueva arquitectura internacional para el desarrollo debe atender al diseño de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional para los PMA. Es necesario fortalecer estas medidas introduciendo mecanismos institucionales que permitan su aplicación y velando por la disponibilidad de financiación suficiente. También es importante dejar de concentrarse en el comercio y, en particular, en el acceso a los mercados, para dedicarse a promover el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA. Los nuevos mecanismos de apoyo internacional deberían abordar los problemas internacionales del próximo decenio, así como las nuevas deficiencias y vulnerabilidades estructurales resultantes (véase el capítulo 4 de este informe).

No obstante, pese a que una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional especialmente destinados a los PMA es esencial, no es suficiente. La razón estriba en que, tal como se argumenta en el capítulo 2 de

Esta nueva arquitectura se define como un nuevo conjunto de instituciones, reglas y normas oficiales y no oficiales, incluidos incentivos, principios y procesos, que configurarían las relaciones económicas internacionales de una manera tendiente a lograr un desarrollo sostenido e incluyente en los PMA.

Los objetivos de la nueva arquitectura internacional del desarrollo son: a) poner fin a la marginación de los PMA en la economía mundial y ayudarlos en su labor de convergencia; b) respaldar una modalidad de crecimiento económico acelerado y sostenido que permita mejorar el bienestar general de toda la población de los PMA; y c) ayudar a los PMA a salir de la categoría de PMA.

Pese a que una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional especialmente destinados a los PMA es esencial, no es suficiente.

Una parte de esta nueva arquitectura internacional para el desarrollo debe atender al diseño de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional para los PMA. También es importante dejar de concentrarse en el comercio y, en particular, en el acceso a los mercados, para dedicarse a promover el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA.

En el presente informe se utiliza la expresión "mecanismo de apoyo internacional" en lugar de la de "medida de apoyo internacional" para transmitir la idea de que la prestación de apoyo especial internacional a los PMA no consiste meramente en formular nuevas medidas de política.

este informe, la arquitectura económica internacional existente que propicia o limita el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA no solo consiste en mecanismos de apoyo internacional específicamente destinados a los PMA. Esos mecanismos especiales han de actuar dentro de un marco general de reglas, normas, principios, prácticas y entendimientos que orienten las relaciones económicas internacionales de todos los países en desarrollo, incluidos los PMA y determinadas subcategorías de países en desarrollo (como los "países de renta baja", los "países pobres muy endeudados" y los "Estados frágiles"), que se superponen parcialmente con la categoría de PMA. Ese marco general incluye, por ejemplo, una arquitectura de la asistencia y un régimen de alivio de la carga de la deuda estrictamente definidos, prácticas aceptadas respecto de la concesión de subvenciones a la agricultura en los países ricos, y un régimen de derechos de propiedad intelectual cada vez más restrictivo para los países en desarrollo. Al mismo tiempo, no existe un régimen internacional eficaz para los productos básicos ni un régimen que fomente la transferencia de tecnología. Todas estas circunstancias se suman a un entorno mundial que no propicia un desarrollo sostenible ni incluyente. Habida cuenta de las deficiencias que afectan la formulación y la aplicación de las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA, esos regímenes generales producen actualmente consecuencias más importantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA que las medidas especiales.

Ello significa que, si fuera posible formular, convenir y aplicar una nueva generación de mecanismos más eficaces de apoyo internacional en favor de los PMA, tal circunstancia no bastaría por sí misma para promover los objetivos de un desarrollo más sostenido e integrador en dichos países. Para que ello ocurra, los regímenes económicos mundiales que propician o limitan el desarrollo y la reducción de la pobreza en todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, también tendrían que propugnar los mismos resultados. En la medida en que esa arquitectura internacional del desarrollo en general se oponga a las necesidades especiales y los intereses de los PMA, los resultados generales serán neutros o incluso negativos. De hecho, la mano derecha (el marco general) quitaría lo que se entregase con la mano izquierda (los mecanismos especiales de apoyo internacional). Una condición necesaria para que los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA sean eficaces es, por consiguiente, no solo mejorarlos, sino también lograr que los regímenes económicos mundiales que afectan a los países en desarrollo en general —incluidos los PMA y las subcategorías que se superponen a ellos— también sean reformados, de manera que sirvan de apoyo al desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA.

En el presente informe se utiliza la expresión "mecanismo de apoyo internacional" en lugar de la de "medida de apoyo internacional" para transmitir la idea de que la prestación de apoyo especial internacional a los PMA no consiste meramente en formular nuevas medidas de política. En el informe se propugna una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional concretamente en favor de los PMA, que deberían ir acompañados de recursos —como recursos financieros, instituciones, marcos normativos y entidades de organización— para posibilitar su puesta en práctica. Únicamente en ese caso los mecanismos de apoyo internacional podrán ser operativos y servir para hacer frente a las debilidades estructurales y las vulnerabilidades de las economías de los PMA. Asimismo, los mecanismos de apoyo internacional solo podrán ser efectivos si están inmersos en un marco de política de reforma más general.

En este capítulo se sostiene que la nueva generación de mecanismos especiales de apoyo internacional en favor de los PMA debe formar parte de un programa más amplio destinado a reformar y mejorar la eficacia de la arquitectura internacional del desarrollo y la gobernanza global de todos los países en desarrollo. La conjunción de los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA y un nuevo marco normativo y de cooperación internacional que pueda generar un régimen más estable, equitativo e incluyente de gobernanza global para todos los países es una de las tareas más urgentes que enfrenta actualmente la comunidad internacional. Si se procede así se contribuirá no solo a que el apoyo especial internacional en favor de los PMA sea más eficaz, sino también a que las cuestiones que afectan a los PMA se incorporen en un programa más amplio de desarrollo.

También es necesario reformar los regímenes económicos mundiales que afectan considerablemente al desarrollo de los PMA.

El capítulo está organizado en cinco secciones. La sección B resume algunas de las deficiencias principales de los regímenes económicos mundiales que afectan el desarrollo y las medidas tendientes a reducir la pobreza en los PMA. En la sección C se presenta el diseño de una nueva arquitectura internacional del desarrollo, concentrándose en sus pilares, los principios subyacentes y los procesos relacionados con su creación. Las últimas dos secciones se centran en dos problemas fundamentales del diseño de una nueva arquitectura internacional del desarrollo. En la sección D se analiza la naturaleza del cambio de paradigma en la política de promoción de nuevas modalidades de desarrollo nacional más sostenibles e incluyentes en los PMA, y se analiza particularmente la necesidad vital de incorporar el desarrollo de las capacidades productivas en las estrategias nacionales de desarrollo y la función del Estado en la promoción del desarrollo. El diseño de la arquitectura internacional se desprende directamente de estas ideas centrales que allanan el camino a los procesos de desarrollo nacional. En la sección E se vuelve a examinar la función de los mecanismos de apoyo internacional destinados a los PMA, ya que son una parte muy importante para la nueva arquitectura internacional del desarrollo.

El marco conceptual desarrollado en este capítulo se aplica en el resto de este informe. En el capítulo 4 se proponen elementos para un programa de acción destinado a crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA en sintonía con ciertas posibles tendencias de la economía mundial del próximo decenio; los últimos tres capítulos del informe se concentran en este programa de acción positivo con mayor detalle.

B. Deficiencias de los regímenes económicos mundiales desde la perspectiva de los PMA

La justificación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA se desprende de las debilidades de la arquitectura económica internacional de la actualidad. En el capítulo 2 de este informe se señala que las medidas de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA no están logrando efectos importantes en el desarrollo de esos países. Esta sección trata sucintamente las debilidades de los regímenes económicos mundiales desde la perspectiva de los PMA con el objetivo de presentar un programa de acción positivo que incluye tanto reformas sistémicas como una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA. A este fin, se analizan los *Informes sobre los países menos adelantados* desde el año 2000.

La justificación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA se desprende de las debilidades de la arquitectura económica internacional de la actualidad.

Las deficiencias importantes de los actuales regímenes económicos mundiales son:

- 1) la ausencia de ciertas cuestiones de política;*
 - 2) el hecho de que se fundan en modelos que no son apropiados para los PMA...*
-

... 3) condicionamientos que han menoscabado la implicación de los países;

4) falta de coherencia en materia de políticas entre los distintos componentes de la arquitectura económica.

Los actuales regímenes económicos mundiales tienen cuatro deficiencias importantes que, en lugar de fomentarlos, frenan el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA:

- En primer lugar, hay ciertas cuestiones de política de los regímenes económicos mundiales que son muy importantes para los PMA a causa de la etapa de desarrollo en que se encuentran y de su forma de integración en la economía mundial, pero que no se incluyen en la arquitectura internacional del desarrollo en general.
- En segundo lugar, los regímenes económicos mundiales se basan en modelos de intercambio, financiación y tecnología que no son apropiados para los PMA debido a sus condiciones iniciales, las debilidades estructurales y las vulnerabilidades.
- En tercer lugar, se han difundido modelos inadecuados con condicionamientos y microincentivos para alentar al cumplimiento, que han menoscabado la implicación de los países en las estrategias nacionales de desarrollo y limitado el espacio para las políticas. En lugar de fomentar la diversidad de las políticas y el aprendizaje en función de las condiciones locales, se adoptó un enfoque universal.
- En cuarto lugar, hay una falta de coherencia en materia de políticas entre los distintos componentes de los regímenes mundiales y entre los regímenes mundiales y las medidas especiales de apoyo internacional en favor de los PMA.

1. ELEMENTOS AUSENTES

Para los PMA, el elemento primordial ausente en los regímenes económicos mundiales es una política internacional de productos básicos.

Desde la perspectiva de los PMA, el elemento principal ausente en los regímenes económicos mundiales es una política internacional de productos básicos. Una política tal es particularmente importante para muchos PMA dependientes de esos productos, ya que el modo en que se comportan los mercados de esos productos y la creciente interdependencia entre ellos y los mercados financieros se vinculan integralmente con los actos de auge y crisis de la experiencia de crecimiento de los PMA y sus limitaciones estructurales. Asimismo, repercute en la interrelación entre las crisis alimentaria, financiera y climática y sus efectos para los PMA.

La baja tasa de crecimiento a largo plazo de los PMA y la enorme expansión de la pobreza extrema están estrechamente vinculadas a la dependencia de estos países de los productos básicos.

La baja tasa de crecimiento a largo plazo de los PMA, así como la persistencia y la enorme expansión de la pobreza extrema están estrechamente vinculadas a la dependencia de estos países de los productos básicos. La mayoría de ellos se vieron gravemente afectados por el colapso de los precios de esos productos a comienzos de la década de 1980. El derrumbe de los precios provocó la pérdida (de entre el 40% y el 60%) del poder adquisitivo real en muchos de los países dependientes de las exportaciones de productos básicos. Maizels (1992) señala que esta crisis fue más profunda que la Gran Depresión de los años treinta y que estuvo asociada directamente al surgimiento de la crisis de la deuda en muchos países pobres. Como resultado de ello, los PMA dependientes de los productos básicos quedaron atrapados en una red internacional de pobreza, dentro de la cual un complejo mecanismo integrado por el comercio internacional y las relaciones de financiación acentuó los círculos viciosos de subdesarrollo que son la causa del estancamiento económico y la pobreza masiva persistente (UNCTAD, 2002). Hacia fines de la década de 1990, el 85% de los PMA dependientes de las exportaciones de productos básicos primarios distintos del petróleo tenían

una deuda externa insostenible (ibíd.: cuadro 36). A su vez, el endeudamiento externo estuvo asociado a la aparición de un nuevo servicio de ayuda de la deuda que menoscabó la eficacia de la ayuda.

El crecimiento económico de los PMA repuntó nuevamente con el auge de los precios de los productos básicos durante la década de 2000, que fue el resultado de la demanda creciente de las grandes economías en desarrollo con un crecimiento rápido y del dinamismo de la economía mundial. No obstante, la población de los PMA no pudo aprovechar las ventajas del auge de los precios debido a las diferentes variaciones de los mercados internacionales de productos básicos, que en algunos casos estuvieron asociadas a la aplicación de programas de ajuste estructural y a la desarticulación de las normas internacionales relativas a los productos básicos. En particular, en la producción y la comercialización de productos básicos agrícolas hubo asimetrías importantes en términos de dominio del mercado y el acceso a la información, la tecnología y los conocimientos especializados de comercialización entre empresas transnacionales (ETN), por un lado, y los empresarios, agricultores y comercializadores locales de los países en desarrollo, por el otro. Por ello, con las estructuras de mercado de hoy en día, quienes aprovechan las ventajas potenciales de las mejoras en la productividad suelen ser las ETN y las cadenas mundiales de supermercados, en lugar de productores y agricultores individuales. Además, las estructuras de gobernanza de las cadenas de valor de los productos básicos primarios son impulsadas cada vez más por los compradores y hubo un cambio en la distribución del valor en favor de los países consumidores. En el sector de la minería, se privatizaron muchas empresas públicas durante la década de 1990 (por lo general en el marco de los programas de ajuste estructural) y, según la modalidad en que se llevó a cabo y se puso en práctica cada privatización, no se preservó una parte sustancial de las ganancias que obtuvieron las empresas mineras durante el auge de los productos básicos para el desarrollo económico de los países productores.

La mayor volatilidad de los precios provocada por la disolución de acuerdos internacionales sobre productos básicos llevó a una rápida expansión de los mercados derivados de muchos de dichos productos, como resultado de una mayor demanda de instrumentos que brindaran más protección contra riesgos. El rápido crecimiento de los mercados de productos derivados atrajo a nuevos actores, quienes no participan directamente en la comercialización de los productos básicos y cuyas actividades provocaron un cambio radical en la estructura de comercialización de los mercados de dichos productos. Esto fue la causa del debilitamiento de la relación entre los mercados de derivados y los mercados físicos. Pero también la "financiarización" de los mercados de productos básicos acentuó la volatilidad de los precios.

A largo plazo, la transformación gradual hacia estructuras económicas más diversificadas en los PMA es la clave para que el desarrollo y la reducción de la pobreza sean más firmes, incluyentes y sostenibles. Pero a corto y mediano plazo, existe una necesidad vital de formular una política internacional en materia de productos básicos que reconozca que cada vez son más los vínculos entre el problema de los productos básicos, la financiación del desarrollo y las cuestiones de la deuda. Reconocer las cuestiones de desarrollo vinculadas a los productos básicos ha cobrado un costo muy alto en términos de la pérdida de oportunidades de desarrollo, para los países en vías de desarrollo que dependen de los productos básicos, especialmente los PMA. No se trata de volver a los viejos acuerdos internacionales sobre los productos básicos. En el

La población de los PMA no pudo aprovechar las ventajas del auge de los precios.

En la agricultura hubo asimetrías importantes entre empresas transnacionales (ETN) y los empresarios, agricultores y comercializadores locales de los países en desarrollo.

Se requiere una política internacional en materia de productos básicos que reconozca que cada vez son más los vínculos entre el problema de los productos básicos, la financiación del desarrollo y las cuestiones de la deuda.

capítulo 6 de este informe, se presentan los elementos que se deben incorporar en los programas de acción positivos para los PMA en el área de los productos básicos.

2. MODELOS INAPROPIADOS DE FINANCIACIÓN, COMERCIO Y TECNOLOGÍA

Se han producido fracasos al aplicar modelos de financiación, comercio y tecnología que no resultan apropiados para hacer frente a las deficiencias y las vulnerabilidades estructurales de los PMA.

Las deficiencias estructurales de los PMA muestran que los regímenes económicos mundiales que limitan o permiten el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo en general (incluidos los PMA) no funcionan como se esperaba en el contexto de los PMA. Los datos utilizados para justificar las políticas y prácticas nacionales e internacionales vinculadas a tales regímenes suelen proceder de los países en desarrollo más avanzados, en los que los datos son más accesibles. Por definición, esos marcos no están formulados de manera tal que sirvan para abordar específicamente las deficiencias estructurales de los PMA. Las políticas y prácticas que podrían funcionar en un contexto son, por consiguiente, inapropiadas en el contexto de los PMA. No producen los resultados esperados y ciertamente pueden obstaculizar con frecuencia el logro de los objetivos deseados de desarrollo y de reducción de la pobreza. En suma, se han producido fracasos al aplicar modelos de financiación, comercio y tecnología que no resultan apropiados para hacer frente a las deficiencias y las vulnerabilidades estructurales de los PMA.

a) Financiación

Las reformas económicas socavaron los esfuerzos de los bancos de desarrollo para promover la movilización de recursos nacionales y de esta forma han perpetuado en los PMA esa gran dependencia de la financiación externa.

Un elemento central del problema del desarrollo de los PMA es los bajos niveles de inversión que impiden que estos países alcancen un crecimiento sostenido, logren una transformación estructural y reduzcan la pobreza. La escasez de recursos locales disponibles para financiar no solo de la inversión, sino también de la gobernanza, se debe a las muy bajas tasas de ingreso *per capita*, un sector estructurado local débil y la pobreza masiva. De todas formas, los PMA cuentan con recursos latentes, asociados a los altos niveles de desempleo y subempleo de la población, que podrían ser movilizados. De hecho, la movilización de recursos nacionales fue uno de los objetivos centrales de las políticas de desarrollo llevadas a cabo por los gobiernos antes de que se elaboraran y tomaran protagonismo los modelos actuales. Sin embargo, el objetivo fundamental de las reformas económicas de los PMA no fue la movilización de los recursos nacionales, sino la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la integración en los mercados internacionales de capital privado. Estas reformas socavaron los esfuerzos de los bancos de desarrollo, en su mayoría paraestatales, para promover la movilización de recursos nacionales y de esta forma han perpetuado en los PMA esa gran dependencia de la financiación externa.

A pesar del impulso liberalizador, los sistemas financieros no lograron movilizar y canalizar eficientemente los ahorros hacia la inversión y el cambio tecnológico.

Una de las acciones fundamentales presente en las continuas reformas aplicadas en los PMA fue reducir el papel del Estado en la promoción del desarrollo al tiempo que se alentaba una mayor dependencia del poder creativo de las fuerzas del mercado. Sin embargo, a pesar del impulso liberalizador, los sistemas financieros no lograron movilizar y canalizar eficientemente los ahorros hacia la inversión y el cambio tecnológico. El crecimiento del sector privado nacional se vio obstaculizado por la reducida clase empresarial local, los mercados diminutos o inexistentes y la escasez de capacidades tecnológicas. Además, generalmente la contracción crediticia es una situación crónica para las empresas de los PMA. La mayoría de los PMA tuvieron

dificultades para generar niveles adecuados de inversión privada y empleos suficientes ya que no lograron expandir las actividades de empleo formal. En el ámbito microeconómico, el proceso de reforma ciertamente trajo aparejado algunas historias de éxito empresarial. De hecho, el auge de los productos básicos durante el período 2002-2008 originó un auge inmobiliario en muchos PMA y la expansión de los sectores de los servicios. Pero la ausencia de políticas de desarrollo sectorial y de coordinación sectorial, no impulsó la transformación estructural.

Otro problema que se presenta es que las reformas económicas aplicadas por los PMA incluyeron políticas macroeconómicas que lograron controlar la inflación pero que no estuvieron orientadas hacia la promoción del crecimiento económico y la creación de oportunidades de empleo. Se infrautilizó la capacidad principal de la política fiscal y la inversión pública para atraer inversión privada (UNCTAD, 2009).

A pesar de las amplias reformas y la globalización creciente de la producción y la financiación impulsadas a partir de la década de 1980, los gobiernos y las empresas de los PMA generalmente aún carecen de financiación bancaria internacional a largo plazo, y las corrientes de inversión de cartera hacia la mayoría de los PMA siguen siendo escasas. En términos generales, los inversores y los prestamistas extranjeros siguen mostrándose reacios a colocar su dinero en muchos PMA debido a la pequeña escala de la mayoría de los proyectos, los costos del desarrollo de activos, los altos niveles de riesgo enquistados en la vulnerabilidad de los PMA a las crisis, la falta de servicios de apoyo al comercio y la débil infraestructura física y los problemas de gobernanza (UNCTAD, 2000). Es cierto que las corrientes netas de IED aumentaron significativamente en los PMA como grupo, pero siguen estando concentradas en unos pocos países, principalmente en la extracción de recursos y están asociadas a remesas de ganancias cada vez mayores al punto de que las transferencias netas asociadas con la IED han sido negativas desde 2005 (gráfico 18).

Debido a la debilidad de la movilización de los recursos nacionales y su integración limitada en los mercados mundiales de capital privado, los PMA siguen siendo altamente dependientes de la ayuda. Por ello, la principal acumulación y los procesos presupuestarios de la mayoría de los PMA se ven muy afectados por la cantidad y la secuencia de la ayuda, su composición y la efectividad de su entrega. Resulta claro que la ayuda no fue suficiente, dada la escala de los problemas de desarrollo que enfrentan los PMA. Y por si esto fuera poco, los graves problemas que se presentaron en relación con la entrega de la ayuda menoscabaron su eficacia para financiar el desarrollo.

Con la desarticulación de las instituciones centrales de planificación en los PMA durante las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990, la ayuda se tornó muy fragmentada. Las finanzas gubernamentales se distorsionaron por la falta de coordinación de la ayuda para proyectos (que generalmente se provee por afuera de los procesos presupuestarios centrales) y las condicionalidades de políticas para reducir el déficit gubernamental. Uno de los objetivos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) fue establecer un marco de política que sirva para coordinar la ayuda. A su vez, el proceso de París¹ ha procurado armonizar y alinear mejor la ayuda con los objetivos de desarrollo nacional. Sin embargo, los donantes siguen entregando parte de la ayuda sin que esta esté enmarcada en algún

Se infrautilizó la capacidad principal de la política fiscal y la inversión pública para atraer inversión privada.

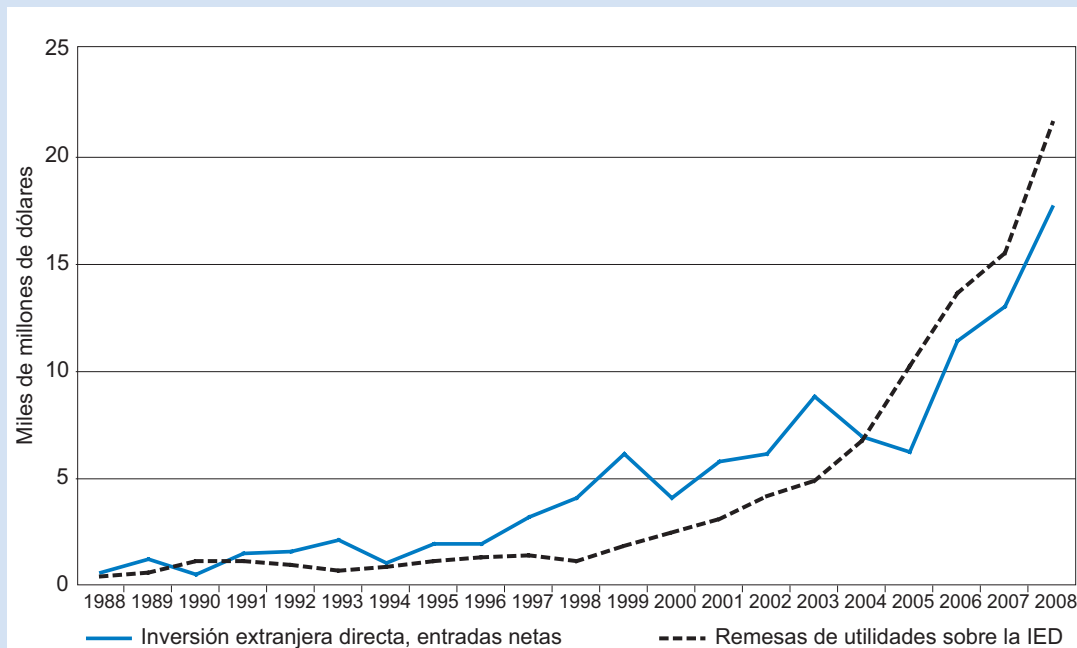
A pesar de las amplias reformas, los gobiernos y las empresas de los PMA generalmente aún carecen de financiación bancaria internacional a largo plazo, y las corrientes de inversión de cartera siguen siendo escasas.

Debido a la debilidad de la movilización de los recursos nacionales y su integración limitada en los mercados mundiales de capital privado, los PMA siguen siendo altamente dependientes de la ayuda.

Los graves problemas que se presentaron en relación con la entrega de la ayuda menoscabaron su eficacia para financiar el desarrollo.

Gráfico 18

Flujos de IED y remesas de utilidades en los PMA, 1988-2008
(En miles de millones)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial, en línea (consultados en junio de 2010).

plan o presupuesto o simplemente se encausa por otras vías que los gobiernos nacionales desconocen (UNCTAD, 2008).

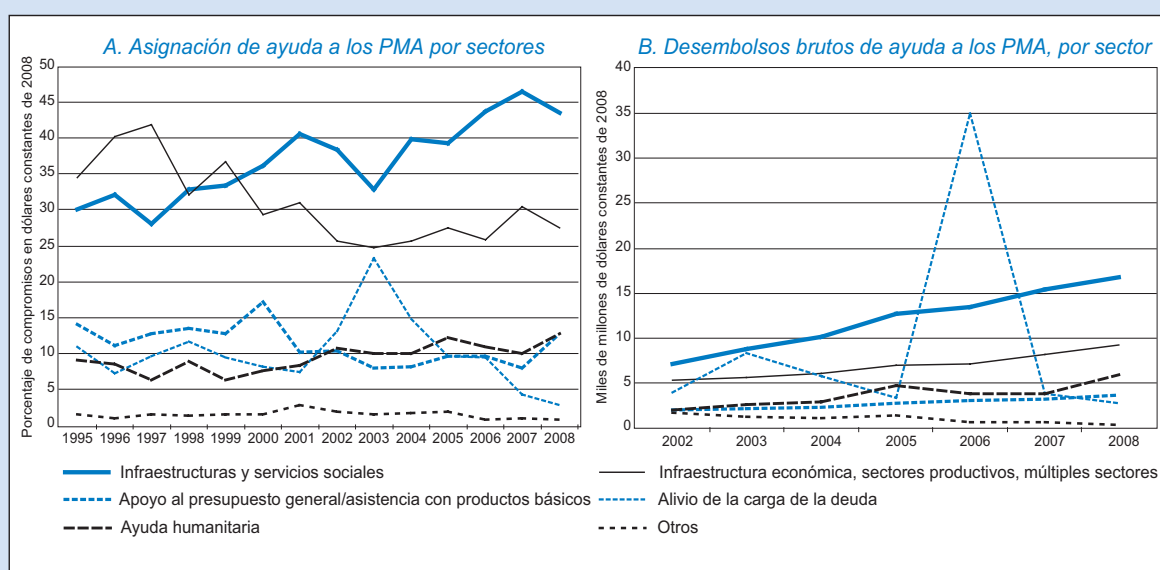
La reducción sostenible de la pobreza requiere la ampliación de las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, por ello la ayuda a los sectores productivos y la infraestructura económica es vital.

Un segundo problema central es la composición de la ayuda. La información indica que una proporción creciente de la ayuda a los PMA fue destinada a la infraestructura social y los servicios, y que, como resultado de ello, la ayuda a los sectores de la producción y la infraestructura económica disminuyó. En el período 2006-2008, la infraestructura y los servicios sociales absorbieron aproximadamente el 45% del total de los compromisos de ayuda a los PMA, un porcentaje mayor comparado con el 30% de mediados de la década de 1990 (gráfico 19A). En términos reales, esta ayuda representó más de la mitad de las corrientes de ayuda que ingresaron en forma creciente en los PMA entre 2002 y 2008 (gráfico 19B). El aumento de la ayuda a los sectores sociales da cuenta de la preocupación de los donantes por la reducción de la pobreza. Esto ocurrió al mismo tiempo que los DELP de los PMA pusieron un mayor énfasis en impulsar los sectores productivos. La atención de los donantes sobre los sectores sociales, como la mejora y la ampliación de los servicios públicos de salud y educación, es sin duda importante. No obstante, la reducción sostenible de la pobreza también requiere la ampliación de las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, por ello la ayuda a los sectores productivos y la infraestructura económica es vital.

El tercer problema es la extrema inestabilidad de los desembolsos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los PMA en la década de 2000. Durante el período 2000-2008, el coeficiente de variación de las asignaciones de la AOD en los PMA fue del 43% (Weeks, 2010). Esta cifra representa tres veces la variabilidad de la relación de intercambio de trueque de estos países,

Gráfico 19

Compromisos y desembolsos de ayuda a los PMA, 1995-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *International Development Statistics* de la OCDE, en línea (consultada en agosto de 2010).

y para solo 5 de 39 PMA las fluctuaciones de la relación de intercambio fueron mayores que la inestabilidad de la AOD. Esta fuerte inestabilidad, que los donantes podrían reducir de manera significativa, dificulta considerablemente la planificación presupuestaria de los países receptores. Un problema que resulta particularmente grave es la imprevisibilidad de los desembolsos en relación con los compromisos. Otro problema es la secuencia de las corrientes de ayuda, que solía ser procíclica.

b) Comercio

Un aspecto central del proceso de reforma económica ha sido la aplicación de una profunda y amplia liberalización del comercio. La estrategia implícita de desarrollo en que se basa la liberalización del comercio apunta a un incremento de la eficacia de la asignación de los recursos nacionales alineando los precios locales con los internacionales y a la promoción del crecimiento inducido por las exportaciones eliminando las barreras a la exportación que prevalecieron tácitamente en las políticas previas de sustitución de importaciones. Pero el impacto de la liberalización del comercio en un país en particular depende de las circunstancias en las cuales se lleva a cabo y de las políticas complementarias. En los PMA, la liberalización del comercio se llevó a cabo con un nivel de desarrollo muy inferior al que tenían los ahora países desarrollados e incluso otros países en desarrollo. Solo algunas pocas empresas locales de los PMA están en condiciones de competir en el ámbito mundial, o incluso dentro de sus propios mercados, y carecen de políticas industriales y tecnológicas complementarias para crear capacidades locales. La brecha de productividad en términos de producción por trabajador entre los países desarrollados y los PMA es de 30 a 1 en favor de los primeros. La productividad agrícola es especialmente baja en los PMA. Los problemas principales de esta situación son el calendario, la secuencia y el ritmo de la liberalización del comercio.

Pocas empresas locales de los PMA están en condiciones de competir en el ámbito mundial o incluso dentro de sus propios mercados.

En la mayoría de los PMA, el proceso de liberalización fue rápido y amplio y estos países tienen en la actualidad economías abiertas.

En la mayoría de los PMA, el proceso de liberalización fue rápido y amplio y estos países tienen en la actualidad economías abiertas. La liberalización del comercio de finales de los años ochenta y los noventa en la mayoría de los PMA fue un proceso de cambio radical que se impuso mediante una serie de medidas adoptadas unilateralmente, en especial en el contexto de los programas de ajuste estructural (UNCTAD, 2004: 179-187). Más tarde, esta política continuó en la misma dirección y se reforzó mediante varios mecanismos, en particular:

- i) El uso constante de condicionalidades relacionadas con el comercio por parte de instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales;
- ii) La condición de miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A pesar de que los acuerdos de la OMC establecen un trato especial y diferencial en favor de los PMA, y que los requisitos de admisión para estos países no sean muy exigentes, la condición de miembro impone algunas obligaciones adicionales a los PMA; en particular, a los PMA que se convirtieron en miembros de la OMC luego de 1995, que tuvieron que cumplir con requisitos de admisión que exigían una liberalización más profunda aún (UNCTAD, 2004: 49-64);
- iii) Los acuerdos bilaterales comerciales y de inversión, que los PMA han suscrito o que negocian cada vez con mayor frecuencia, en particular con los países en desarrollo (por ejemplo, los acuerdos de asociación económica con la Unión Europea). Muchos de estos acuerdos exigen una liberalización del comercio más profunda que los acuerdos de la OMC —por ejemplo, en el ámbito del comercio de bienes y servicios y la inversión y la contratación pública— y una protección de los derechos de propiedad intelectual más estricta que la prevista en el Acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).

Incluso hoy en día, los PMA continúan con esta tendencia de profundización de la liberalización del comercio y de la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Por ello, incluso hoy en día, los PMA continúan con esta tendencia de profundización de la liberalización del comercio y de la protección de los derechos de propiedad intelectual.

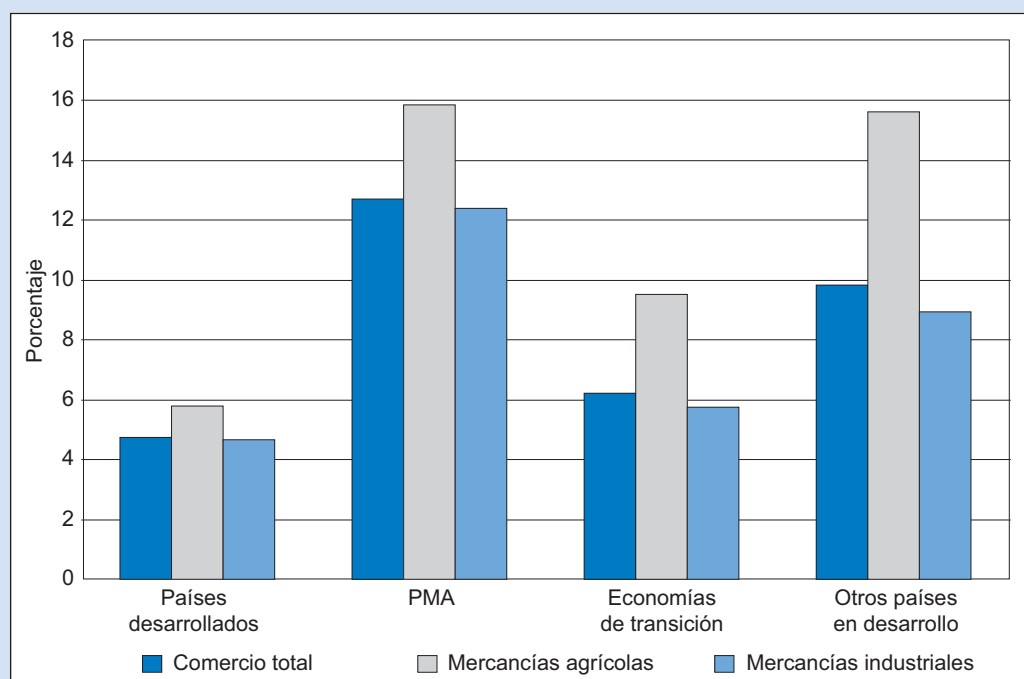
Los aranceles, en promedio, no ofrecen ninguna protección importante en favor de las empresas nacionales de los PMA.

El grado de aplicación de esta liberalización del comercio se advierte en el hecho de que el arancel promedio que se aplica a los productos agrícolas de los PMA en su carácter de naciones más favorecidas (NMF) está al mismo nivel que el de otros países en desarrollo, y es incluso más alto que el de las economías en transición y los países desarrollados. En términos generales los aranceles que se aplican a los productos industriales y al total de los PMA son relativamente más altos que en otro grupo de países (gráfico 20). Pero la diferencia es de un solo dígito, lo que significa que los aranceles, en promedio, no ofrecen ninguna protección importante en favor de las empresas nacionales de los PMA.

En el gráfico 21 se muestra la distribución de los derechos arancelarios para las NMF de todos los bienes para los diferentes grupos de países. La información sugiere que la mayoría de los países desarrollados tienen aranceles promedio inferiores a los de otros grupos de países. Sin embargo, algunos de ellos también tienen aranceles promedio superiores (gráfico 21D). Esto significa que la liberalización del comercio en la mayoría de los países desarrollados fue más profunda que en los PMA, pero que los aranceles

Gráfico 20

Aranceles para las naciones más favorecidas promedio, por grupos de países
(Promedio no ponderado del arancel simple promedio de los países)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la *Solución Comercial Integrada Mundial (WITS)* (consultada en agosto de 2010).

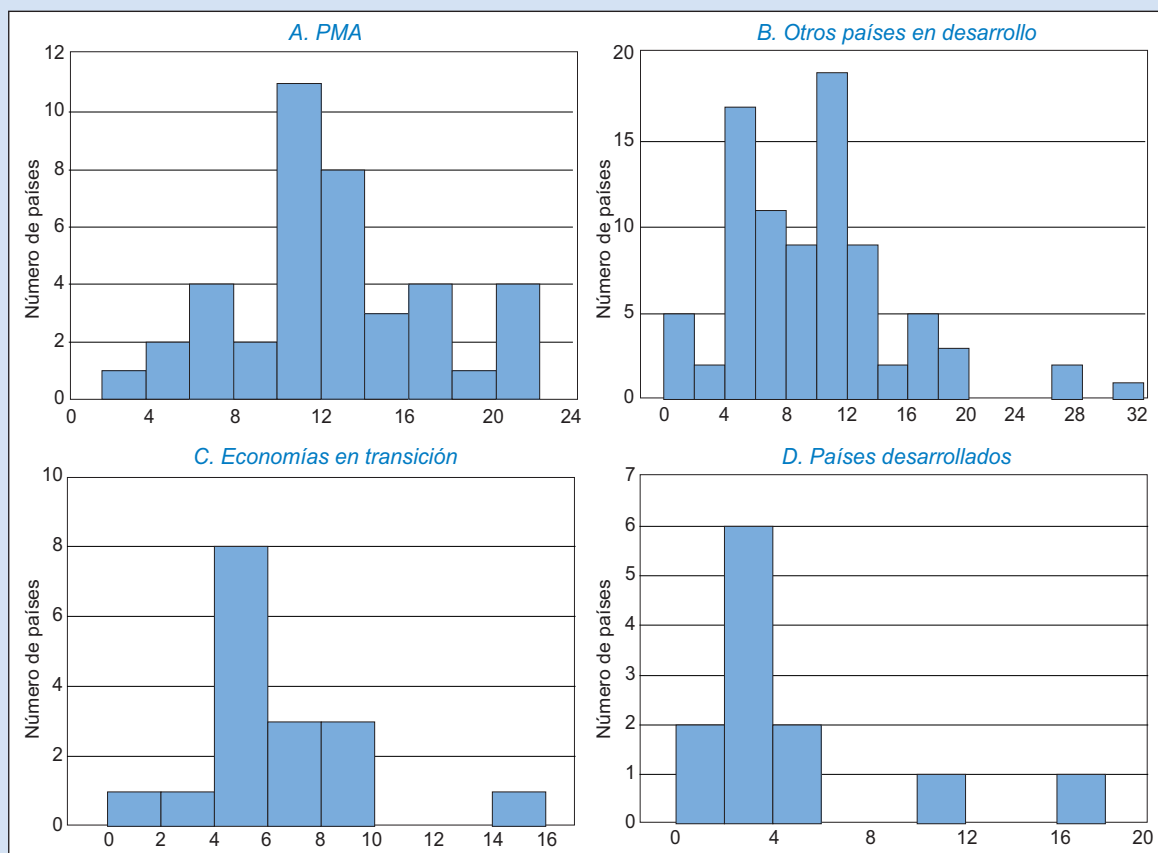
Nota: La clasificación de las mercancías corresponde a la clasificación de la OMC.

promedio en algunos países desarrollados son similares o incluso superiores a los de los PMA. Los datos sobre los aranceles promedio ponderados son incluso más reveladores en este sentido, ya que muestran que hay un grupo de ocho países desarrollados que tienen aranceles promedio de entre 26 y 28 puntos porcentuales. En conclusión, algunos países desarrollados protegen sus economías mucho más que los PMA.

La liberalización del comercio ha sido asociada con una mayor integración comercial de los PMA en la economía mundial. Las exportaciones y las importaciones de estos países crecieron con respecto al producto interno bruto (PIB), en promedio, del 36% en promedio en 1985 al 62% en 2008. Las exportaciones también experimentaron un alza luego de la liberalización. Pero la participación de los PMA en el comercio mundial se mantuvo constante cerca del 0,33% durante los últimos diez años si se excluye la comercialización del petróleo, y la composición de las exportaciones se concentró en determinados productos. El proceso de liberalización tiene como meta transformar la estructura de incentivos en un sistema donde los bienes exportados estén más alineados con las ventajas comparativas estáticas. Por sus ventajas comparativas, las exportaciones de los PMA se concentraron en los productos básicos y en las manufacturas de alta densidad de mano de obra, bajo contenido técnico y escaso valor añadido. Como resultado de ello, los PMA como grupo experimentaron el denominado "efecto condicionante" al acentuar su dependencia de los productos básicos o su concentración en las manufacturas de bajo contenido técnico.

Algunos países desarrollados protegen sus economías mucho más que los PMA.

Los PMA como grupo experimentaron el denominado "efecto condicionante" al acentuar su dependencia de los productos básicos o su concentración en las manufacturas de bajo contenido técnico.

Gráfico 21**Distribución de frecuencia de los derechos arancelarios de las naciones más favorecidas, por grupos de países***(Promedio simple, porcentaje)*

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la *Solución Comercial Integrada Mundial (WITS)*.

Nota: Los datos corresponden a la información disponible más reciente (agosto de 2010).

Además, la liberalización del comercio tampoco logró favorecer la balanza de pagos de muchos PMA, que registraron mayores importaciones que exportaciones. Las excepciones a este modelo son los PMA exportadores de petróleo, que se beneficiaron con el alza de los precios de sus principales productos de exportación a lo largo de los últimos diez años. Además, la liberalización del comercio afectó en forma negativa los ingresos fiscales de los PMA. Si bien en proporción al PIB las importaciones aumentaron significativamente, los impuestos sobre el comercio cayeron del 39% del total de los ingresos fiscales a comienzos de la década de 1990 al 31% durante el período 2000-2006.

La liberalización del comercio también fue la causa del debilitamiento de los vínculos entre las empresas nacionales.

La liberalización del comercio también fue la causa del debilitamiento de los vínculos entre las empresas nacionales. Los vínculos se habían forjado en el período anterior, que se caracterizó por la amplia protección. La liberalización a gran escala expuso a las industrias nacionales de los PMA a competir en un terreno para el que no estaban equipadas, y la consecuencia de ello fue la desaparición de amplios segmentos del sector de las manufacturas en los últimos veinte años. Este proceso de desindustrialización se agravó en los países con menores niveles de desarrollo²; también profundizó el problema asociado con una economía de enclave, donde algunos sectores o

empresas están integradas muy estrechamente en la economía mundial, pero tienen escasos vínculos con el resto de la economía nacional. En conjunción con el desalentador efecto que las subvenciones a la agricultura de los países desarrollados tuvieron en la producción agropecuaria en los PMA, la liberalización del comercio también se asoció a la mayor dependencia de los PMA de las importaciones de alimentos y el debilitamiento de los vínculos de crecimiento entre los sectores rural y urbano.

En resumen, los efectos positivos y negativos de la liberalización del comercio son muy variados (UNCTAD, 2004: 188-212). En lugar de tener una economía más diversificada, los PMA tienen hoy, en promedio, una menor diversificación económica y una mayor concentración de las exportaciones. En lugar de haber reducido las vulnerabilidades estructurales de los PMA, la liberalización del comercio las acentuó. En suma, la liberalización del comercio de los PMA fue prematura en términos del nivel de desarrollo.

c) Tecnología

En la era de la tecnología, los regímenes económicos mundiales no lograron diseñar mecanismos eficaces para transferir tecnología; por el contrario, propugnaron la aplicación de un régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual que obstaculiza el aprendizaje y el desarrollo de una base tecnológica racional en los PMA.

Conciliar las normas universales de protección de los derechos de propiedad intelectual con la débil base tecnológica de los PMA ha sido muy difícil por varias razones. Se suponía que la ampliación de los derechos de propiedad intelectual traerían aparejados diversos tipos de costos para los PMA en razón de la envergadura de los cambios de política que serían necesarios para que estos países pudieran suscribir el Acuerdo sobre los ADPIC (Maskus, 2000: 6)³. Pero también se vislumbraron tres tipos de beneficios. En vez de aumentar de manera directa las inversiones en investigación y desarrollo, se presumía en principio que estos beneficios tendrían los siguientes efectos directos en la promoción de la innovación mediante: a) un aumento de la IED, la transferencia de tecnología, las licencias y la obtención de tecnología de bienes de valor añadido a través de filiales extranjeras, que podría repercutir de manera positiva en la formación local; b) más actividades de innovación originadas por el acceso a los descubrimientos y las tecnologías patentadas; y c) beneficios competitivos que obtendrían las empresas innovadoras de los países en desarrollo derivados de la mayor solidez de los derechos de propiedad intelectual y la menor inseguridad jurídica (Edwin, Lai y Qiu, 2003).

Luego de más de una década de estudios sobre la relación entre los derechos de propiedad intelectual, la IED y las corrientes tecnológicas, se llegó a algunas conclusiones interesantes. Un régimen de propiedad intelectual mundial que pareciera inclinar las actividades de investigación y desarrollo hacia las tecnologías que ofrecen mayores márgenes de ganancia en detrimento de las que ofrecen mayores beneficios sociales. Si bien se prevén ciertas salvaguardias en el régimen mundial que regula los derechos de propiedad intelectual (en especial, importaciones paralelas y licencias obligatorias) su alcance es limitado, y muchos países anticiparon sus márgenes de flexibilidad, en diversos grados, al suscribir acuerdos bilaterales de ampliación del Acuerdo sobre los ADPIC con los principales exportadores

La desindustrialización se agravó en los países con menores niveles de desarrollo y profundizó el problema asociado con una economía de enclave.

La liberalización del comercio de los PMA fue prematura en términos del nivel de desarrollo.

Los regímenes económicos mundiales no lograron diseñar mecanismos eficaces para transferir tecnología; por el contrario, propugnaron la aplicación de un régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual que obstaculiza el aprendizaje y el desarrollo de una base tecnológica racional en los PMA.

de tecnología. Las vías y los medios para atender estos déficits y financiar la innovación que atañe a los países más pobres son cuestiones que siguen siendo tema de debate internacional, en especial en las esferas de interés público como la salud, la agricultura y el acceso al conocimiento.

Fortalecer la protección de los derechos de propiedad intelectual puede dificultar los conocimientos tecnológicos cuando el nivel de las capacidades locales es bajo.

En algunos pocos países donde se observó una relación positiva entre los derechos de propiedad intelectual y las corrientes de tecnología, la capacidad para el aprendizaje tecnológico fue un factor decisivo. Se ha acuñado el término capacidad de absorción (Cohen y Levinthal, 1990) para definir la presencia de una infraestructura física y científica adecuada dentro de los países y los sectores, junto con las capacidades humanas necesarias para participar en el aprendizaje tecnológico, y que constituye un requisito previo para la inversión y la innovación (Kanwar y Evenson, 2001; Chen y Puttitanun, 2005). Ho (1997) señala acertadamente a este efecto, que solo en situaciones excepcionales se puede pensar en la transferencia e introducción de tecnologías sin adaptación y que, por ello, dependen plenamente de las capacidades de absorción del entorno local. En los PMA dichas capacidades apenas existen o son nulas (recuadro 6). En este contexto, los datos empíricos ratifican la conclusión que afirma que fortalecer la protección de los derechos de propiedad intelectual puede dificultar los conocimientos tecnológicos cuando el nivel de las capacidades locales es bajo (Parelló, 2008).

Un efecto importante que trajo aparejado esta proliferación de los derechos de propiedad intelectual en el mundo ha sido el achicamiento del espacio de política de los PMA para desarrollar sus propias políticas de convergencia.

Las tendencias actuales en la obtención de patentes en los PMA reafirman las conclusiones anteriores (gráfico 22). Han solicitado más patentes los no residentes que los residentes en los PMA, pero estas solicitudes no estuvieron acompañadas por IED para fortalecer la capacidad productiva ni tampoco se abrieron otros canales de circulación de conocimientos donde se pudieran establecer vínculos entre las empresas internacionales y las nacionales por ejemplo, a través de empresas conjuntas, las asociaciones y rotación de mano de obra (UNCTAD, 2007: 91-138).

Un segundo efecto importante paralelo a esta proliferación de los derechos de propiedad intelectual en el mundo ha sido el achicamiento del espacio de política de los PMA para desarrollar sus propias políticas de convergencia. La innovación se promueve constantemente a través de las posibilidades que tiene

Recuadro 6. Capacidades tecnológicas e infraestructura física en los PMA

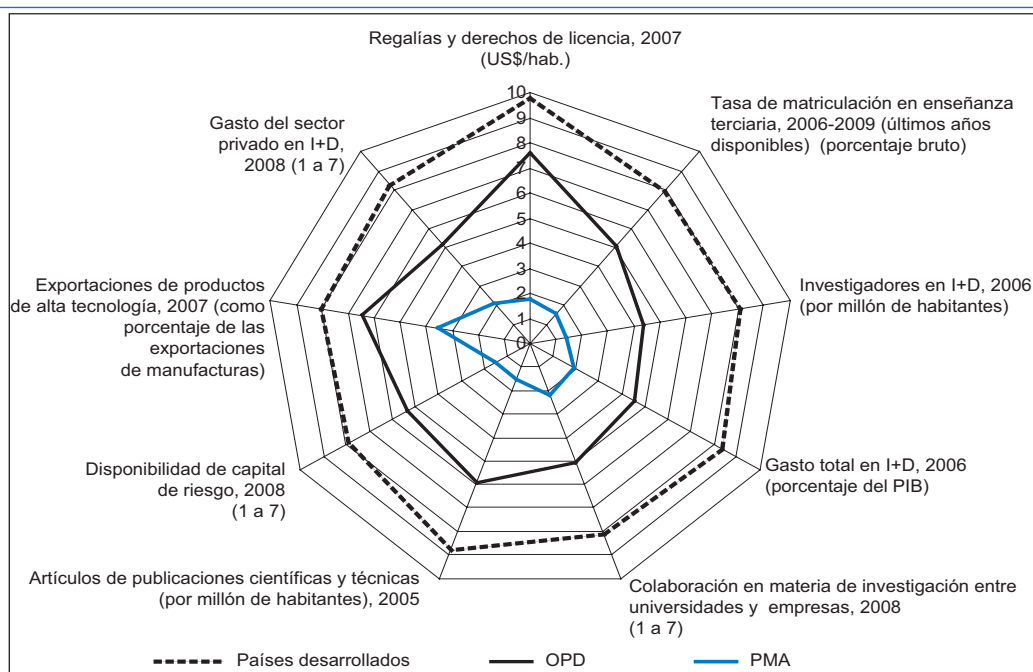
Los estudios que reafirman la complejidad de la acumulación de conocimientos y el cambio tecnológico para los que se incorporan en última instancia a estos procesos ponen énfasis en las principales limitaciones que presentan dichos contextos. No solo se mencionan las limitaciones financieras, sino también la falta de infraestructura física y de conocimientos, como por ejemplo las limitaciones para acceder a la educación superior, los graves problemas para retener a científicos y técnicos altamente calificados y las escasas oportunidades de adquirir capacidades claves en el ámbito local. En estas áreas, las capacidades de los PMA son muy deficientes.

Si se hace una comparación de países basada en los indicadores convencionales de conocimientos, como el gasto del sector privado en investigación y desarrollo, el porcentaje las exportaciones de productos tecnológicos de alta complejidad en función del total de las exportaciones y el número de personas (por cada millón) que participan en las actividades de investigación y desarrollo, se advierten las deficiencias que hoy presentan el aprendizaje tecnológico y la innovación en los PMA (gráfico de recuadro 3).

Las capacidades humanas también están muy por debajo de su nivel de desarrollo (gráfico de recuadro 4). Si bien la tasa de matriculación en la escuela primaria aumentó del 52,8% en 2000 al 83,1% en 2008, la tasa de matriculación en la escuela secundaria cayó del 27,4% al 26,8% y la tasa de matriculación terciaria registró un leve incremento del 3,6% al 5,6%. Cabe señalar la función primordial que desempeña la educación secundaria y terciaria para propugnar que una sociedad transite del uso de los conocimientos tradicionales a la incursión en las innovaciones y aplicaciones basadas en fuentes externas de conocimientos.

Recuadro 6 (cont.)

Por último, los PMA tienen una infraestructura física muy deficiente (gráfico de recuadro 5). La "brecha de la electricidad" es muy acentuada entre los PMA y los países desarrollados y en desarrollo, y, tal como se señala en el *Informe sobre los PMA de 2006*, esta división es tan profunda como la brecha digital.

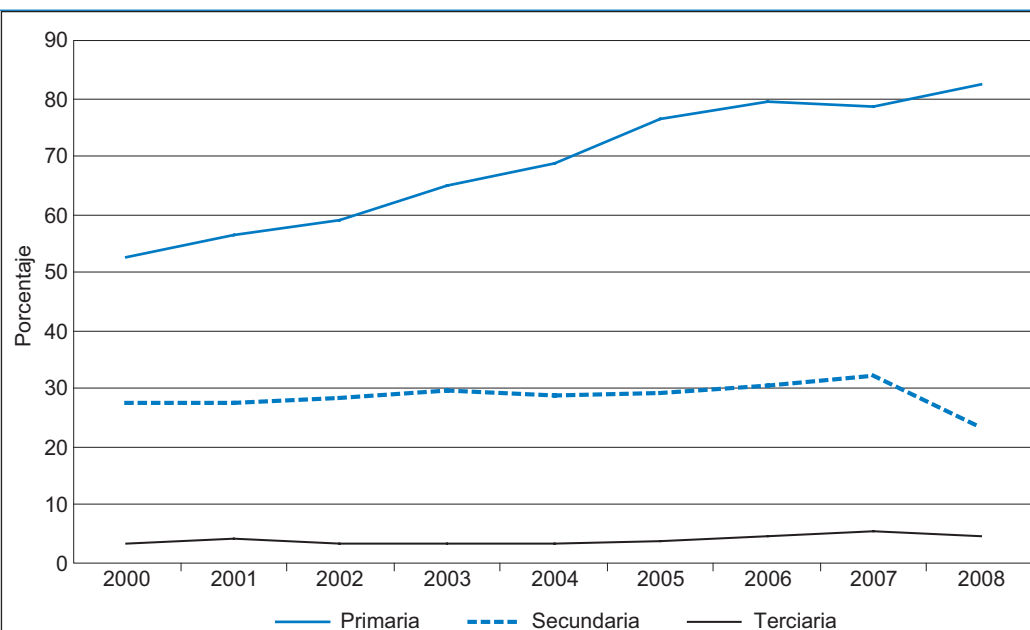
Gráfico de recuadro 3**Indicadores seleccionados de metodología de evaluación de los conocimientos para los PMA, otros países en desarrollo (OPD) y países desarrollados, 2005-2009**

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Banco Mundial, base de datos KAM (*Knowledge Assessment Methodology*), 2010.

Nota: Los indicadores han sido normalizados para utilizar una escala de 0 a 10 (los mejores resultados).

Gráfico de recuadro 4**Tasas de matriculación neta en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria, 2000-2008**

(Porcentaje de niños en edad de asistir a la escuela primaria —primaria— y población total —secundaria y terciaria)

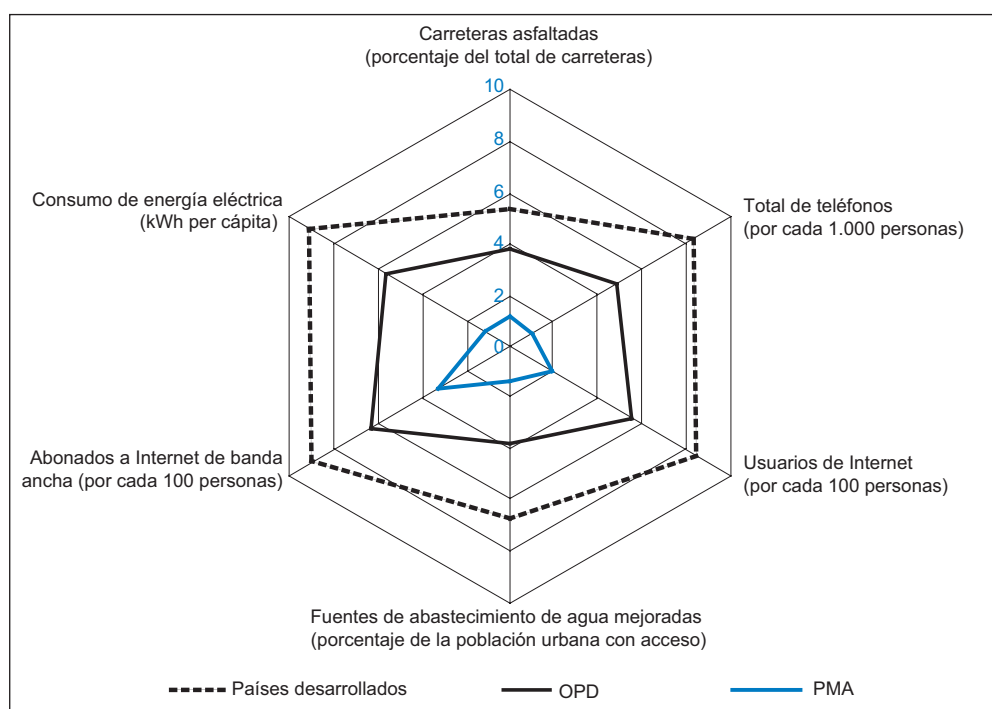


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial, 2009.

Recuadro 6 (cont.)

Gráfico de recuadro 5

Indicadores seleccionados de infraestructura física en los PMA, otros países en desarrollo y los países desarrollados

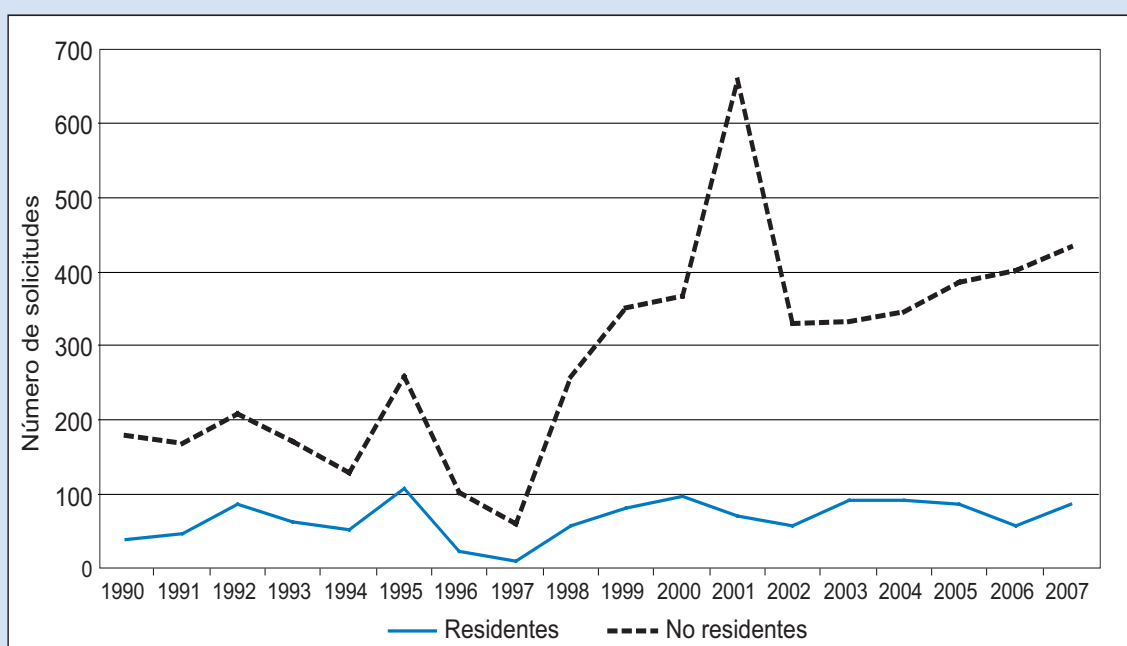


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos del Banco Mundial, *Knowledge Assessment Methodology*, 2010.

Nota: Los indicadores han sido normalizados para utilizar la escala de 0 a 10 (los mejores resultados).

Gráfico 22

Solicitudes de patentes en los PMA, de residentes y no residentes, 1990-2007



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base estadística de la OMPI, en línea (consultada en diciembre de 2009).

toda la sociedad en su conjunto de acceder plenamente a los conocimientos existentes en forma económica (Nelson, 1990; Foray, 1995). Pero frente a esta situación los derechos de propiedad intelectual limitan las vías y los medios mediante los cuales los países y las empresas pueden acceder al conocimiento en el ámbito local para generar nuevos conocimientos. De todas formas, su función ha sido vital para el desarrollo económico que comenzó en el siglo XVIII (Mokyr, 2003). No cabe duda de que a corto y mediano plazo, el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual en el plano mundial reducirá el ámbito de libertad para diseñar y aplicar la adquisición de tecnología y para utilizar políticas que son centrales para los procesos de convergencia (Amsden y Chu, 2003). Si bien el Acuerdo sobre los ADPIC prevé márgenes de flexibilidad para los PMA, la mayoría de ellos han perdido en diversos grados estos márgenes en virtud de los regímenes de ampliación del Acuerdo sobre los ADPIC negociados con los principales exportadores de tecnología, en particular mediante acuerdos bilaterales de comercio e inversión.

Resulta imperioso cambiar el enfoque para garantizar que el marco mundial de conocimientos aborde la propiedad intelectual, la transferencia de tecnología y la creciente brecha de conocimientos que separa a los países, de manera equilibrada en forma tal que se ocupe de la complejidad del proceso de la adquisición tecnológica en los países en desarrollo, y en particular en los PMA, en lugar de dedicarse exclusivamente a otorgar derechos de propiedad intelectual en el ámbito privado. Por lo general, la tecnología y su transferencia solo aparecen contempladas en los anexos de las disposiciones que regulan el otorgamiento de los derechos de propiedad intelectual en los Acuerdos sobre los ADPIC. Si bien se realizaron avances, y el Programa de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) para el Desarrollo significó un paso importante hacia el futuro (UNCTAD, 2007: 100-101), el marco tecnológico mundial en vigor relega a un segundo plano el problema de la transferencia de tecnología, la asistencia técnica y la acumulación de conocimientos, los cuales son extremadamente importantes para la creación de capacidades productivas en los PMA⁴. Se proponen elementos clave de un programa de acción positivo para estas áreas en el capítulo 6 de este informe.

3. ESCASA IMPLICACIÓN DEL PAÍS Y FALTA DE ESPACIO DE POLÍTICAS

Existe un amplio consenso respecto a que la implicación del país en las estrategias y las políticas de desarrollo es esencial para su aplicación efectiva. No menos necesario es contar con alianzas para el desarrollo sólidas. La implicación de un país tiene distintas connotaciones, pero en esencia comprende la noción de que los gobiernos deben tener la capacidad de ejercer el liderazgo en la formulación y la aplicación de las estrategias de desarrollo nacional. Es esta una condición necesaria para elaborar soluciones específicas según las situaciones particulares. No obstante, desde los albores de la década de 1980, el acceso a la ayuda oficial estuvo condicionado, de una manera u otra, a la aplicación por parte de los gobiernos de los PMA de los programas de reforma destinados a promover medidas de estabilización, liberalización y privatización, o a la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza.

Pocos o ninguno de los PMA lograron estar a la vanguardia de la tendencia liberalizadora, pero todos se encaminaron hacia ella a un paso acelerado a partir de los últimos años de la década de 1980 y profundizaron sus modelos de liberalización durante los últimos diez años. Entre 1988 y finales de 1999, 33 de 48 PMA adoptaron reformas de políticas en el marco del Servicio de

El marco tecnológico mundial en vigor relega a un segundo plano el problema de la transferencia de tecnología, la asistencia técnica y la acumulación de conocimientos, los cuales son extremadamente importantes para la creación de capacidades productivas en los PMA.

La implicación del país en las estrategias y las políticas de desarrollo es esencial para su aplicación efectiva.

El acceso a la ayuda oficial estuvo condicionado a la estabilización, liberalización y privatización, o a la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza.

El modo en que los DELP se formulan y aplican sigue estando muy influido por las condicionalidades de políticas de los donantes, los puntos de referencia para las supervisiones y las opciones de financiación.

Ajuste Estructural (SAE) y del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) financiados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y 27 de estos países lograron aplicar las políticas acordadas durante al menos tres años (UNCTAD, 2000). Luego de 1999, el SRAE fue reemplazado por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), y los prestatarios de ese servicio debieron preparar los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). A consecuencia de ello, el proceso de reforma económica se profundizó y las reformas también estuvieron dirigidas a alcanzar objetivos de reducción de la pobreza, en particular a través de la asignación de ayuda y financiación gubernamental para los sectores más necesitados en materia social. Durante la década de 2000, 38 PMA elaboraron los DELP (tres de ellos eran provisionales) y 16 terminaron dos documentos, al tiempo que 29 PMA emprendieron las reformas económicas previstas por el SCLP (cuadro 18).

Cada vez más se reconoce el hecho de que el enfoque único aplicable a todos no resulta adecuado para el desarrollo, propugnándose en su lugar un enfoque de desarrollo más adaptado a un determinado contexto, sobre la base de la implicación del país. En teoría, eso debería posibilitar un mayor reconocimiento de las deficiencias estructurales y vulnerabilidades concretas de los PMA. Aunque ya se han producido importantes transformaciones en la práctica de las condicionalidades de políticas y cada vez más se alentó a los gobiernos de los países receptores a elaborar sus propias políticas, la estabilización macroeconómica, la privatización y la liberalización siguen siendo tipos de condicionalidades de políticas en los PMA, incluso hacia finales de la década de 2000. Uno de los objetivos del proceso relacionado con los DELP fue que los países asumieran un papel más importante en la formulación y aplicación de sus programas. Pero está demostrado que el modo en que los DELP se formulan y aplican sigue estando muy influido por las condicionalidades de políticas de los donantes, los puntos de referencia para las supervisiones y las opciones de financiación (UNCTAD, 2008: 93-134). Además, está resultando muy difícil que se materialice el potencial del liderazgo nacional en la formulación y aplicación de las políticas nacionales de desarrollo en la mayoría de los PMA a causa de sus escasas capacidades técnicas y cierta renuencia a experimentar por parte de los propios gobiernos de los PMA. Temen que la adopción de políticas consideradas inapropiadas por los donantes pueda afectar negativamente a su acceso a la financiación externa. Así pues, el aprendizaje y la experimentación en materia de formulación de políticas y la mayor implicación del país respecto de las políticas están resultando procesos evolutivos muy lentos.

Existe una gran falta de coherencia entre los regímenes económicos mundiales y los mecanismos de ayuda internacional elaborados especialmente para los PMA.

4. FALTA DE COHERENCIA EN MATERIA DE POLÍTICAS

La última de las deficiencias de los regímenes económicos mundiales desde la perspectiva de los PMA es la incoherencia en materia de políticas. Sakbani (2005) advierte que los regímenes económicos mundiales vigentes son una amalgama de hechos, normas y modalidades creadas en diferentes épocas y por diferentes instituciones, en lugar de ser un sistema holístico elaborado con cohesión. Por dicha razón, sus efectos son contradictorios y los sistemas, incoherentes. Esto también conduce a la neutralización de los efectos de un conjunto de políticas por otras políticas, o la inestabilidad en la economía real. Además, existe una gran falta de coherencia entre los regímenes económicos

Cuadro 18**Programas del FMI en los PMA, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Afganistán											
Angola											
Bangladesh											
Benin											
Burkina Faso											
Burundi											
Chad											
Comoras											
Djibouti											
Etiopía											
Gambia											
Guinea											
Guinea-Bissau											
Haití											
Islas Salomón											
Liberia											
Madagascar											
Malawi											
Maldivas											
Malí											
Mauritania											
Mozambique											
Nepal											
Níger											
Uganda											
Rep. Centroafricana											
Rep. Dem. del Congo											
Rep. Unida de Tanzania											
Rwanda											
Santo Tomé y Príncipe											
Senegal											
Sierra Leona											
Togo											
Zambia											

Fuente: FMI, base de datos, (en línea) sobre el seguimiento de los acuerdos (MONA) (consultada en julio de 2010).

Notas: La base de datos MONA no incluye el programa del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) de la República Democrática del Congo, aprobado el 13 de junio de 2002.

SCLP: Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza; ADG: Acuerdo de derecho de giro; SSE: Servicio para Shocks Exógenos; IA: Instrumento de Apoyo a la Política Económica; SLC: Sistema de línea de crédito; SCA: Servicio de Crédito Ampliado.



mundiales y los mecanismos de ayuda internacional elaborados especialmente para los PMA. Los objetivos declarados de las medidas especiales incluyen el desarrollo de la base tecnológica de los PMA y un mayor acceso al mercado. Sin embargo, los regímenes económicos mundiales socavan los logros del desarrollo tecnológico, y al mismo tiempo la liberalización del comercio ha golpeado a las industrias locales y, por ende, la capacidad de oferta necesaria para aprovechar el acceso al mercado sencillamente no existe. La mano derecha se llevó entonces consigo la posibilidad de realizar lo que la mano izquierda debía proveer.

La mano derecha se llevó entonces consigo la posibilidad de realizar lo que la mano izquierda debía proveer.

C. Una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA: pilares, principios y procesos

1. LA ARQUITECTURA GENERAL

Para crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA es necesario introducir reformas en los regímenes económicos mundiales que afecten directamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza en los PMA, y configurar una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA.

Para crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA es necesario introducir reformas en los regímenes económicos mundiales que afecten directamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza en los PMA, y configurar una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA que serviría para hacer frente a sus limitaciones estructurales y vulnerabilidades. Además, dada la creciente importancia de las corrientes Sur-Sur de comercio, de IED, de financiación oficial y de conocimientos, se considera que la cooperación Sur-Sur para el desarrollo dentro de regiones y entre los PMA y los grandes países en desarrollo que experimentan un rápido crecimiento debería desempeñar un importante papel en la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone en favor de los PMA. Dicha cooperación también debería incluir algunos mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA.

En el gráfico 23 se ilustran las relaciones entre los diferentes elementos de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. Se señala que esta arquitectura no incluiría reformas de todos los regímenes económicos mundiales, sino solo de aquellos que afectan directamente el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA. En un contexto similar, esta arquitectura incluiría algunos aspectos de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, no su totalidad. El gráfico también muestra que los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA no son políticas e instituciones aisladas; por el contrario, están inmersas en los regímenes económicos mundiales o en los marcos de cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Por ello, estos mecanismos permitirán la aplicación concreta del principio de tratamiento especial y diferenciado o del principio de responsabilidad común pero diferenciada dentro de los marcos de cooperación más amplios relativos a los problemas de desarrollo de los PMA.

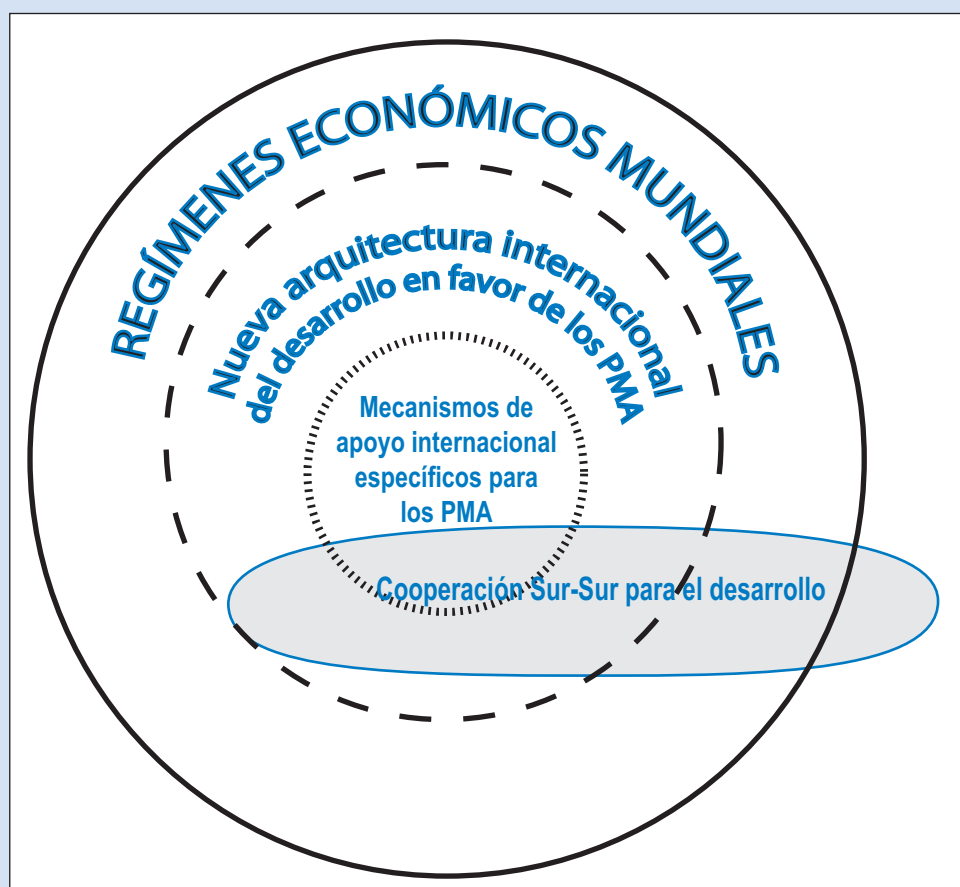
Las reformas de los regímenes económicos mundiales aplicables a los PMA y los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA no solo son importantes para ellos, sino que pueden contribuir al suministro de bienes públicos mundiales, como la estabilidad de los precios de los productos básicos, y a la prevención de males públicos mundiales, como la pobreza extrema persistente, las emergencias humanitarias complejas, la inseguridad política y los reservorios de enfermedades transmisibles.

La cooperación Sur-Sur para el desarrollo provee una nueva fuente de ideas, modelos y prácticas para los PMA y grandes oportunidades adicionales en razón de los enfoques alternativos que abarca.

La cooperación Sur-Sur para el desarrollo se refiere en este informe al conjunto de procesos, instituciones y acuerdos creados para expandir el intercambio, la inversión, las corrientes de financiación y la transferencia de tecnología, así como el intercambio de conocimientos y capacidades entre los países en desarrollo, incluidos los PMA, con miras a alcanzar metas de desarrollo comunes. En términos geográficos, incluye la cooperación bilateral, intrarregional e interregional, así como la colaboración entre los países en desarrollo en cuestiones multilaterales, tendiente a la mayor participación e integración en la economía mundial. La cooperación Sur-Sur para el desarrollo provee una nueva fuente de ideas, modelos y prácticas para los PMA y grandes

Gráfico 23

La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA y los regímenes económicos mundiales



Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

oportunidades adicionales en razón de los enfoques alternativos que abarca. Además, las relaciones económicas Sur-Sur abren nuevos mercados, nuevas fuentes de tecnología y nuevas vías para el ingreso de capital externo en los PMA.

En el gráfico 23, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo se superpone con los regímenes económicos mundiales en lugar de insertarse en ellos. Además, algunos mecanismos de ayuda internacional fueron diseñados especialmente para los regímenes económicos mundiales, mientras que otros lo fueron para la cooperación Sur-Sur para el desarrollo e incluso otros, como el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes, lo fueron para ambos marcos de cooperación. Es necesario que las políticas del régimen económico mundial y la cooperación Sur-Sur guarden más coherencia. No obstante, la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA no prevé una alineación plena inmediata, ya que esto podría reducir significativamente el potencial creativo de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Existen muchos aspectos de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, como las modalidades de financiación de infraestructura, que podrían ofrecer instrumentos nuevos y poderosos para financiar el desarrollo de los PMA. Así pues, con un abordaje más realista para alcanzar la coherencia en materia de

Algunos mecanismos de ayuda internacional fueron diseñados especialmente para los regímenes económicos mundiales, mientras que otros lo fueron para la cooperación Sur-Sur para el desarrollo e incluso otros lo fueron para ambos marcos de cooperación.

políticas, utilizando las políticas nacionales de los PMA se podrían canalizar las corrientes de financiación Norte-Sur y Sur-Sur hacia las estrategias de desarrollo nacional fortaleciendo la implicación del país.

2. LOS PILARES DE UNA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

La nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone para los PMA estaría sustentada en cinco grandes pilares entrelazados con los regímenes económicos mundiales y la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: la financiación, el comercio, los productos básicos, la tecnología y el cambio climático.

La nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone para los PMA estaría sustentada en cinco grandes pilares entrelazados con los regímenes económicos mundiales y la cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Los pilares son: la financiación, el comercio, los productos básicos, la tecnología y el cambio climático. En el gráfico 24 se incluye un esquema de esta nueva arquitectura. Las características principales de los pilares que sustentan esta arquitectura son las siguientes:

- i) La reforma de la arquitectura financiera internacional, incluido el régimen de asistencia y alivio de la carga de la deuda, así como las medidas tendientes a promover la movilización de recursos financieros internos y las corrientes de capital privado;
- ii) La reforma del régimen comercial multilateral;
- iii) Una política internacional de productos básicos;
- iv) Una arquitectura internacional del conocimiento que posibilite el acceso al saber, así como la utilización y generación de conocimientos, lo que incluye la transferencia y la adquisición de tecnología;
- v) Un régimen para la adaptación al cambio climático y su mitigación.

Sería necesario elaborar una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA que comprenda cada uno de los pilares.

Sería necesario elaborar una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA que comprenda cada uno de los pilares.

Si bien los pilares podrían incluir un régimen para la migración internacional, este informe no considera la migración como un pilar separado, ya que aborda este problema desde la perspectiva de los pilares de la financiación y la tecnología, y hace hincapié, por ejemplo, en la posibilidad de movilizar las capacidades de la diáspora de los PMA para el desarrollo tecnológico en sus países de origen, o en el trato especial conferido en las normas que regulan el comercio de servicios. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2010) ofrece un panorama general actualizado de los problemas en materia de migración internacional en los PMA.

La formulación general de la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería:

- i) *propiciar vías nuevas y más integradoras en los PMA;*
- ii) *fomentar y respaldar la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo...*

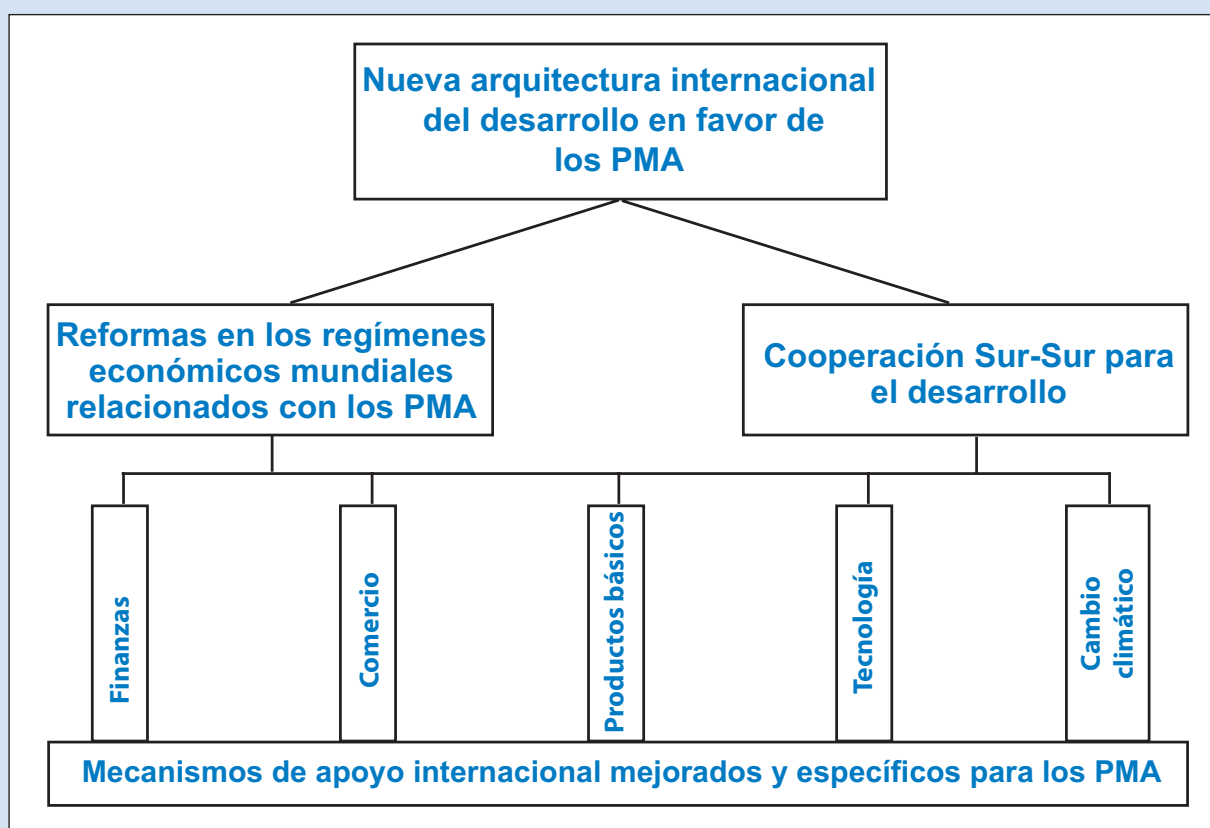
3. PRINCIPIOS DE LA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO EN FAVOR DE LOS PMA

La formulación general de la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería:

- i) Propiciar vías nuevas y más integradoras en los PMA sobre la base del desarrollo de las capacidades productivas, la correspondiente expansión del empleo productivo y la mejora del bienestar de toda la población;
- ii) Fomentar y respaldar la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo y mejorar el espacio para las políticas de desarrollo;

Gráfico 24

La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA



Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

- iii) Facilitar la integración estratégica de los PMA en la economía mundial, en consonancia con sus necesidades y capacidades de desarrollo, incluso mediante un mayor equilibrio entre las fuentes de la demanda externas e internas;
- iv) Restablecer el equilibrio entre el papel del mercado y el del Estado para que el Estado desempeñe un papel más importante a los efectos de orientar, coordinar y estimular al sector privado con miras al logro de los objetivos nacionales de desarrollo;
- v) Promover una mayor movilización de recursos nacionales en los PMA con miras a reducir la dependencia de la asistencia;
- vi) Promover una mayor coherencia de políticas entre los diferentes ámbitos del comercio, las finanzas, la tecnología, los productos básicos y la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como entre los regímenes económicos mundiales y los mecanismos de apoyo internacional;
- vii) Respaldar la cooperación Sur-Sur para el desarrollo como firme complemento de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo;
- viii) Promover una participación más democrática y universal en el sistema mundial de gobernanza dotando de más voz y de más representación a los PMA.

... iii) facilitar la integración estratégica de los PMA en la economía mundial;
iv) restablecer el equilibrio entre el papel del mercado y el del Estado...

... v) *promover una mayor movilización de recursos nacionales; vi) promover una mayor coherencia de políticas entre los diferentes ámbitos del comercio, las finanzas, la tecnología, los productos básicos y la adaptación al cambio climático y su mitigación...*

... vii) *respaldar la cooperación Sur-Sur para el desarrollo; viii) promover una participación más democrática en el sistema mundial de gobernanza.*

El desarrollo de las capacidades productivas se refiere a la expansión de los recursos productivos, a la adquisición de capacidades tecnológicas y a la creación de vinculaciones de la producción que permitan que el país produzca una gran variedad de bienes y servicios.

La nueva arquitectura internacional del desarrollo debería basarse en estos ocho principios fundamentales.

4. PROCESOS PARA EL DISEÑO DE LA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

Es preciso reformar el sistema de gobernanza mundial para que los intereses de los PMA estén contemplados en el diseño de los regímenes económicos mundiales y para que los nuevos mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA sean más eficaces. Si bien los PMA como categoría tienen un alto perfil dentro del sistema de las Naciones Unidas, no cuentan con el mismo reconocimiento y la misma voz en otras instituciones internacionales. En la esfera de las instituciones internacionales de financiación estos países se hallan en situación de desventaja, pues sus sistemas de votación se basan en las fortalezas económicas nacionales. En el FMI, esta tendencia se hace más evidente, ya que los PMA como grupo cuentan con solo el 2,9% de los votos, el mismo porcentaje que el Canadá y un porcentaje menor que Italia (que posee el 3,2%) a pesar de representar el 25% de los miembros y el 10% del total de la población. El debate sobre la falta de un sistema democrático mundial de gobernanza debe ser componente fundamental del proceso de elaboración de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. No obstante, este problema escapa al alcance de este informe y no tendrá mayor tratamiento.

D. Un cambio de paradigma hacia las nuevas vías de desarrollo

La característica fundamental del diseño de esta nueva arquitectura internacional del desarrollo es su capacidad para propiciar vías nuevas y más integradoras en los PMA sobre la base del desarrollo de las capacidades productivas, la correspondiente expansión del empleo productivo y la mejora del bienestar de toda la población. La consecución de estas acciones será posible si se concede al Estado un papel más desarrollista; que comprenda el reequilibrio de los papeles del Estado y del mercado en los marcos de políticas nacionales para el desarrollo económico. En esta sección se explican sus consecuencias, ya que dicho cambio de paradigma afectará sobremanera el contenido de la nueva arquitectura internacional del desarrollo.

1. DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

El término "desarrollo de las capacidades productivas" ha sido definido de diversas maneras por diferentes personas. Desde la perspectiva de este informe, no se refiere a la expansión de la oferta para la exportación ni a la asistencia técnica para mejorar las capacidades empresariales, aunque ambos elementos suelen ser parte del proceso. Por el contrario, en este informe, el desarrollo de las capacidades productivas se refiere a la expansión de los recursos productivos, a la adquisición de capacidades tecnológicas y a la creación de vinculaciones de la producción que permitan que el país produzca una gran variedad de bienes y servicios y logre integrarse en la economía mundial sobre la base de un impulso interno del desarrollo (UNCTAD, 2006).

Desde esta perspectiva, las capacidades productivas se desarrollan mediante tres procesos interrelacionados: la acumulación de capital, el progreso

tecnológico y el cambio estructural. Este concepto surge a partir de comprender cómo se produce el crecimiento de la economía, siguiendo los lineamientos analíticos de la economía clásica del desarrollo; por ello, coloca a la acumulación del capital (es decir, la inversión en nuevas plantas y equipos, la infraestructura y el capital humano) en el centro del proceso. No obstante, a diferencia del enfoque neoclásico, desde esta perspectiva el proceso de acumulación se entiende como un proceso dinámico de relaciones sociales y vinculaciones económicas, e interacciones forjadas en torno de la creación y a la reinversión de ganancias. En una economía basada en el mercado, el proceso visualiza el aumento de la capacidad productiva como una fuente de futuras ganancias. Además, el progreso tecnológico —el proceso por el cual se introducen nuevos bienes y servicios, y nuevos y mejores métodos de producción y formas de organización de la producción— es considerado un elemento más del proceso de acumulación de capital. El progreso tecnológico se gesta a través de la innovación, que en el contexto de los PMA, puede definirse como la aplicación comercial por parte de empresas y explotaciones agrícolas del conocimiento nuevo para ese sector o para el país. La innovación está generalmente acompañada de la inversión, por ello resulta difícil separarlas en la práctica. La inversión en maquinaria y equipos nuevos implica un cambio técnico, en tanto el aprendizaje tecnológico, que es un elemento clave para el progreso tecnológico en los países que se incorporan en última instancia requiere de la inversión en capital físico y humano.

La acumulación de capital y el progreso tecnológico no solo conllevan la expansión de la capacidad productiva existente. En su conjunto, también contribuyen a producir cambios cualitativos en la economía a través de un proceso de destrucción creativa por el cual se introducen nuevos productos y procesos que desplazan a los viejos modelos. La acumulación de capital y el progreso tecnológico son el motor del proceso de cambio estructural, en virtud del cual se produce un cambio en la composición intersectorial e intrasectorial de la producción y en el modelo de las vinculaciones entre los sectores y los segmentos de la economía. El cambio estructural, a su vez, incrementa las posibilidades que tiene una economía de acelerar la acumulación de capital y el progreso tecnológico. Ello se debe a que existen productos dinámicos o sectores pioneros capaces de estimular el crecimiento de la inversión y la innovación gracias a su potencial de crecimiento de productividad, el potencial de la demanda del mercado o el potencial para desencadenar efectos dinámicos de vinculaciones de la producción con otras actividades y sectores, basados en las complementariedades de la producción. Históricamente, la expansión de la escala de las actividades de manufactura dentro de la economía nacional estuvo asociada en la práctica a la mayor productividad, tanto del sector en sí mismo como de la economía en general. No obstante, en términos generales el aspecto básico más importante que distingue a las actividades dinámicas es su rentabilidad creciente o decreciente según la escala.

Desde la perspectiva de la UNCTAD, la demanda también es importante. El desarrollo sostenido de las capacidades productivas ocurre toda vez que exista un círculo virtuoso en el que el desarrollo de las capacidades productivas y el crecimiento de la demanda se refuerzan mutuamente. El crecimiento de la demanda tiene su origen en tres factores: el consumo interno, la inversión nacional y las exportaciones netas. Las exportaciones son un componente de particular importancia pues, mientras que la demanda de consumo y la demanda de inversión dependen de la renta nacional, las demandas de exportaciones se determina de manera autónoma. Además, tanto la demanda de consumo como la demanda de inversión tienen un componente de importaciones y, sin ingresos de exportación habrá que limitar la demanda

Las capacidades productivas se desarrollan mediante la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural.

La acumulación del capital (es decir, la inversión en nuevas plantas y equipos, la infraestructura y el capital humano) está en el centro del proceso.

El progreso tecnológico se gesta a través de la innovación, que en el contexto de los PMA, puede definirse como la aplicación comercial por parte de empresas y explotaciones agrícolas del conocimiento nuevo para ese sector o para el país.

La acumulación de capital y el progreso tecnológico son el motor del proceso de cambio estructural.

Existe un círculo virtuoso en el que el desarrollo de las capacidades productivas y el crecimiento de la demanda se refuerzan mutuamente.

interna para asegurar el equilibrio de la balanza de pagos. Pero si bien las exportaciones son importantes, ello no significa que se pueda descuidar la demanda interna. El trabajo clásico de identificación de las modalidades recurrentes de desarrollo económico también ha demostrado que en las pequeñas economías que se encuentran en las primeras fases de desarrollo, el crecimiento de la demanda interna genera en la mayoría de los casos más del 75% del crecimiento económico (Chenery, Robinson y Syrquin, 1986).

El progreso tecnológico y el crecimiento de las nuevas innovaciones impulsan el incremento de la productividad y la creación de nuevas actividades económicas.

El desarrollo de la base productiva de la economía genera oportunidades de empleo.

El desarrollo de las capacidades productivas contribuye a ampliar la base fiscal del Estado, que permite suministrar los servicios públicos que sustentan el desarrollo humano y la buena gobernanza.

El proceso de crecimiento económico a largo plazo basado en el desarrollo de las capacidades productivas genera un círculo virtuoso de causalidad acumulativa por el cual una determinada expansión de la producción genera las condiciones para la mayor expansión de la producción. Además, el progreso tecnológico y el crecimiento de las nuevas innovaciones impulsan el incremento de la productividad y la creación de nuevas actividades económicas, las cuales, a su vez, tendrán efectos en el crecimiento económico mediante el aumento del ingreso de la población y el aumento de la productividad y el empleo. A medida que aumenta el ingreso, los modelos de consumo cambian, registrándose una baja en la demanda de alimentos (en proporción al ingreso) y una suba en la demanda de bienes de inversión. Esta situación dará origen al desarrollo de nuevos tipos de bienes de consumo, materias primas y maquinaria. En el curso de las sucesivas etapas de la transformación económica de un país, un cambio de dirección hará factible el desarrollo complementario en otra dirección. La aplicación de nuevas técnicas de producción generará, a su vez, un mercado más abierto y economías externas en crecimiento, que impulsarán aún más el proceso de transformación económica. En consecuencia, el crecimiento de la economía a largo plazo lleva a la transformación económica mediante una serie de causas y efectos en la economía.

Este proceso de crecimiento económico a largo plazo sienta las bases para la reducción de la pobreza. Esto sucede pues, en primer lugar, el desarrollo de la base productiva de la economía genera oportunidades de empleo, a pesar de que la relación es extremadamente compleja debido a los procesos de creación y destrucción simultáneos de actividades económicas así como a la compensación entre el crecimiento de la productividad laboral y la expansión del empleo. En segundo lugar, el desarrollo de las capacidades productivas contribuye a ampliar la base fiscal del Estado, que permite suministrar los servicios públicos que sustentan el desarrollo humano y la buena gobernanza. El desarrollo humano es un componente de este proceso: con la mejora de los servicios públicos, disminuyen los niveles de pobreza y aumenta el gasto de las familias en educación y salud, y todas las capacidades humanas tienen mejor rendimiento en el lugar de trabajo.

2. LA IMPORTANCIA DE UN ESTADO DESARROLLISTA

Algunos países en desarrollo de bajos ingresos lograron ingresar en el tipo de círculo virtuoso asociado al desarrollo de las capacidades productivas descritas más arriba. Estos países constituyen una clara muestra de cuáles son las posibilidades y cómo hacerlas realidad. Pero el desarrollo de las capacidades productivas, con la expansión de las oportunidades de empleo productivo y la reducción de la pobreza, no es automático. De hecho, así como la transformación económica es el producto de una serie de movimientos encadenados de causa y efecto de la economía, también puede producirse

un círculo vicioso opuesto de estancamiento económico y pobreza masiva. El mayor problema en materia de políticas para los PMA es encontrar la salida del círculo vicioso y la solución al problema de la dependencia de los productos básicos y las manufacturas de bajo contenido técnico, y promover un círculo virtuoso de desarrollo de las capacidades productivas.

En este informe, al igual que en los anteriores informes sobre los PMA, se sostiene que para sortear con éxito las dificultades en materia de políticas que se plantean es necesario volver a evaluar los marcos de políticas que los PMA tienen en vigencia. Se debe reforzar el papel del Estado, restableciendo un equilibrio entre las funciones del mercado y el Estado en el proceso de desarrollo económico. En resumen, el desarrollo sostenido de las capacidades productivas mediante un proceso de relación causal acumulativa requiere la presencia de un Estado desarrollista y de un entorno internacional que refuerce esta función desarrollista del Estado.

En términos generales, un Estado desarrollista se caracteriza por conferir prioridad absoluta al desarrollo económico en sus políticas de gobierno, y procura formular políticas y crear instituciones en pos de este objetivo con miras a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. A los efectos de desarrollar las capacidades productivas para transformar la economía, es necesario intervenir de manera acelerada en sectores clave. Las intervenciones deben llevarse a cabo dentro del marco más amplio de las estrategias de desarrollo nacional destinadas al alcanzar a largo plazo el crecimiento y el cambio estructural, equitativo y sostenible (UNCTAD, 2009). La prioridad inmediata sería garantizar la sostenibilidad de la recuperación económica mediante el aumento de la productividad rural y la creación de trabajo decente durante un período en el cual el ritmo del crecimiento económico sea más lento que el de antes de la crisis actual.

Los gobiernos nacionales, con la plena participación de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional, deben tomar medidas urgentes para aplicar las estrategias de desarrollo nacional y acelerar la reducción de la pobreza, la inequidad y la marginalización. Es preciso disponer de un margen fiscal suficiente para los servicios públicos fundamentales y las inversiones públicas a largo plazo en infraestructura, agricultura y capacitación, y también revisar los marcos macroeconómicos vigentes. Las políticas macroeconómicas no solo deben centrarse específicamente en la estabilización de la economía y el control inflacionario, sino que este proceso debe estar en función del crecimiento de la producción real y el empleo. Para ello es necesario atenuar las restricciones fiscales y monetarias que son innecesariamente estrictas, y aplicar políticas fiscales y monetarias anticíclicas que mejoren el nivel de empleo y los ingresos con el fin de reducir la pobreza y suavizar los efectos de las crisis externas y de otras perturbaciones. Las políticas fiscales proactivas son instrumentos esenciales para fomentar el desarrollo de las capacidades productivas, acelerar la reducción de la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A fin de promover el crecimiento, las medidas clave en materia fiscal deberían contemplar el mantenimiento de la economía en su nivel potencial de corto plazo y el uso de la inversión pública para atraer inversiones privadas que fomenten el crecimiento. Para llevar a cabo estas medidas los países deben reforzar la movilización de los recursos nacionales y adoptar mecanismos para aplicar medidas anticíclicas de política.

El desarrollo sostenido de las capacidades productivas requiere la presencia de un Estado desarrollista y de un entorno internacional que refuerce esta función desarrollista del Estado.

Un Estado desarrollista se caracteriza por conferir prioridad absoluta al desarrollo económico en sus políticas de gobierno, y procura formular políticas y crear instituciones en pos de este objetivo.

Es preciso disponer de un margen fiscal suficiente para los servicios públicos fundamentales y las inversiones públicas a largo plazo en infraestructura, agricultura y capacitación.

Las políticas fiscales proactivas son instrumentos esenciales para fomentar el desarrollo de las capacidades productivas, acelerar la reducción de la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El desarrollo de las capacidades productivas no puede ser un hecho aislado; requiere de un entorno capaz de crear las condiciones necesarias para el proceso de transformación estructural. En un sistema orientado hacia el mercado, ello requiere conceder más importancia al sector financiero formal y en consecuencia crear un entorno financiero adecuado o propicio, particularmente una infraestructura financiera que facilite la inversión en plantas y equipos, nuevas tecnologías importadas, acumulación de capital humano y desarrollo de capacidades productivas. Además, la financiación pública para el desarrollo productivo debe canalizar recursos hacia sectores productivos sin comprometer la estabilidad financiera y macroeconómica.

La política industrial debe incluir una financiación selectiva de inversiones que el Estado ha de orientar; y la política comercial estratégica será complementaria de esta política industrial.

Existe un consenso generalizado al afirmar que lo más complejo en la creación de un entorno comercial dinámico, es cómo interactúan los factores micro y macroeconómicos en las áreas de inversión, producción y distribución. Si bien los factores macroeconómicos influyen en la toma de decisiones microeconómicas, lo inverso guarda la misma importancia. Por ejemplo, cuando persisten las condiciones de inestabilidad macroeconómica, hay reticencia a invertir en capital fijo. Si bien esto pone de relieve la necesidad de asegurar que la demanda agregada aumente de manera estable durante un período de tiempo, no garantiza la inversión o el desarrollo de las capacidades productivas. Para que esto último ocurra, el Gobierno debe adoptar una política agrícola proactiva que aumente la productividad agraria y una política industrial proactiva que canalice los recursos hacia el desarrollo industrial, como parte de una necesidad más importante de crear empleo y reducir la pobreza. La política industrial debe incluir una financiación selectiva de inversiones que el Estado ha de orientar, y la política comercial estratégica será complementaria de esta política industrial (UNCTAD, 2009: 141-179). El Gobierno debe adoptar una postura proactiva para canalizar los efectos de los factores macroeconómicos sobre los microeconómicos a fin de fortalecer la base productiva de la economía. Dado que la mayoría de los PMA tienen pequeñas economías abiertas, lograr este objetivo puede resultar muy difícil.

Los Estados desarrollistas prósperos adoptaron un enfoque hacia el comercio orientado por el desarrollo en lugar de un enfoque hacia el desarrollo orientado por el comercio.

Los Estados desarrollistas prósperos también adoptaron políticas de integración estratégica en la economía mundial. Es decir, el calendario, el ritmo y la secuencia de la apertura a los distintos tipos de corrientes internacionales deben decidirse en función de su utilidad para apoyar los intereses nacionales de promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza. Esto implica adoptar un enfoque hacia el comercio orientado por el desarrollo en lugar de un enfoque hacia el desarrollo orientado por el comercio, así como un enfoque gradual hacia la liberalización del comercio y la liberalización de la cuenta de capital. En la actualidad, la aplicación del principio de integración estratégica en los PMA que han recorrido un profundo proceso la liberalización del comercio es una tarea muy compleja en materia de políticas.

Un elemento importante del enfoque adoptado por los Estados desarrollistas prósperos ha sido la combinación de algunas políticas sociales con la transformación estructural.

Por último, un elemento importante del enfoque adoptado por los Estados desarrollistas prósperos ha sido la combinación de algunas políticas sociales con la transformación estructural. En este sentido, algunos países en desarrollo intentaron introducir una serie de innovaciones importantes en materia de políticas, como la transferencia condicional de dinero en efectivo, que resultó bastante eficaz para mitigar la miseria real. Estas innovaciones también podrían formar parte de las nuevas estrategias de desarrollo de los PMA.

Esto no representa una vuelta al viejo estilo de planificación para el desarrollo. Una característica básica de la gobernanza del desarrollo en los Estados desarrollistas que resultaron exitosos fue la adopción de un modelo de economía mixta que procuraba determinar qué políticas e instituciones podían canalizar la búsqueda del beneficio privado para lograr el desarrollo nacional. Algunas agencias estatales estratégicas crearon una burocracia competente, como los ministerios de planificación, y se reforzó la capacidad del Estado de promover el desarrollo mediante un proceso continuo de aprendizaje de lo que funcionaba y lo que no. Por otro lado, los gobiernos no diseñaron las políticas desde los órganos superiores de decisión sino en estrecha cooperación y comunicación con el sector empresarial. El proceso general fue dirigido por unos líderes políticos y administrativos favorables al desarrollo y decididos a hacer realidad una visión del desarrollo centrada en la sociedad. El poder y la legitimidad política de este grupo visionario tenía sus raíces en un contrato social, es decir, en la aceptación general por la sociedad de los fines del proyecto desarrollista, por lo que se produjo una movilización social en favor de estos fines. Los diferentes sectores de la sociedad aceptaron los riesgos, los costos y los beneficios de la transformación estructural, y su retribución fue la oportunidad de que las futuras generaciones tengan un nivel de vida mucho más alto.

Una característica básica de la gobernanza del desarrollo en los Estados desarrollistas que resultaron exitosos fue la adopción de un modelo de economía mixta que procuraba determinar qué políticas e instituciones podían canalizar la búsqueda del beneficio privado para lograr el desarrollo nacional.

E. El papel de los mecanismos especiales de apoyo internacional para los PMA

1. EL PAPEL ORIGINAL

El papel de las medidas especiales de apoyo internacional para los países en desarrollo menos adelantados fue originalmente previsto por Raúl Prebisch en el Informe del Secretario General de la UNCTAD I "Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo" (Naciones Unidas, 1964). Este informe señala una serie de políticas de comercio internacional y desarrollo para lograr la meta de desarrollo internacional del primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: que los países desarrollados alcancen una tasa mínima de crecimiento del 5%. También destaca "que es indispensable reconocer la situación diferente en que se encuentran los países en desarrollo según el grado de intensidad de este de adaptar y coordinar las medidas en forma que las ventajas que de ellas se derivan recaigan especialmente sobre los países en desarrollo menos avanzados para dar fuerte impulso a su crecimiento" (Naciones Unidas, 1964: 62). La idea de que se deben adoptar medidas especiales de promoción de las exportaciones de los "países en desarrollo menos adelantados" fue un tema particular de debate en el marco del diseño de un sistema general de preferencias para los países en desarrollo, cuyo objetivo fue ayudar a dichos países a promover la exportación de manufacturas y superar las limitaciones de la industrialización orientada al mercado interno.

Así pues, el planteo original de las medidas especiales de apoyo internacional para los PMA comprendía dos pasos: primero, se argumentaba la necesidad de aplicar una serie de políticas internacionales para promover el desarrollo en los países en desarrollo, y luego se requería un tratamiento especial para la formulación de dichas políticas. Una formulación tal podría incluir, entre otras medidas, la asignación de asistencia financiera, el contenido de la asistencia técnica, y la cobertura y el plazo de las preferencias para que los

El planteo original de las medidas especiales de apoyo internacional para los PMA comprendía dos pasos: primero, se argumentaba la necesidad de aplicar una serie de políticas internacionales para promover el desarrollo en los países en desarrollo, y luego se requería un tratamiento especial para la formulación de dichas políticas.

países en desarrollo menos adelantados puedan obtener beneficios prácticos. La justificación de estas medidas especiales se basó en la equidad y en un criterio incluyente para que todos los países en desarrollo hubieran de obtener beneficios de las oportunidades creadas por las políticas internacionales adoptadas para acompañar sus iniciativas de desarrollo. También señala que "el objetivo de cualesquier disposiciones especiales que se adopten en favor de los países de menor desarrollo relativo no debería ser crear una discriminación entre los países en desarrollo, sino asegurar las debidas ventajas a los menos desarrollados de entre ellos, de suerte que todos los países en desarrollo puedan obtener beneficios equitativos" (Resolución 24 II).

La función de las medidas especiales para los PMA fue resolver los problemas específicos de estos países, que se relacionan con las primeras etapas del desarrollo económico y social.

Por ello, la función de las medidas especiales para los PMA fue resolver los problemas específicos de estos países. Tal como indica el informe del primer grupo de expertos en medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados, "[p]ara que tengan validez, las medidas especiales que se recomiendan deberán relacionarse con uno o más de los problemas concretos a que han de hacer frente esos países" (UNCTAD, 1969: 5). En términos generales, estos problemas se definieron inicialmente como aquellos que se relacionan con las primeras etapas del desarrollo económico y social de esos países. Además de los muy bajos niveles de ingreso *per capita* y de ahorro interno, en el informe se sugieren las siguientes deficiencias:

- Nivel sumamente bajo de la productividad de la mano de obra, en particular en la producción agrícola;
- Escasez de mano de obra capacitada y falta de personal técnico y directivo para llevar a cabo las tareas esenciales que entraña el proceso de desarrollo;
- Desconocimiento de la naturaleza y el volumen de los recursos naturales;
- Bajo nivel de la infraestructura económica;
- Dependencia de una gama muy limitada de productos primarios;
- Ausencia de una industrialización;
- Sistemas financieros débiles.

El grupo de expertos recomendó que "[l]as medidas especiales que se recomiendan en favor de los países menos adelantados deben tener por finalidad eliminar, o al menos mitigar, esas desventajas y características fundamentales" (UNCTAD, 1969: 6).

2. REAFIRMACIÓN DEL PAPEL DE LOS MECANISMOS DE AYUDA INTERNACIONAL

El papel principal de los mecanismos de ayuda internacional especialmente diseñados para los PMA sigue siendo el mismo que en sus orígenes...

El papel principal de los mecanismos de ayuda internacional especialmente diseñados para los PMA sigue siendo el mismo que en sus orígenes. Los PMA continúan adoleciendo de deficiencias estructurales que llevan a que el desarrollo y la reducción de la pobreza sean más lentos que en otros países en desarrollo, en particular otros países en desarrollo de renta baja. Por ello, los mecanismos especiales deberían orientarse a paliar estas deficiencias. No obstante, la naturaleza y la importancia de las deficiencias estructurales particulares se ha ido modificando con la globalización, y han surgido nuevas vulnerabilidades estructurales ante la emergencia de problemas internacionales como el cambio climático. También se acordaron

nuevos objetivos internacionales de desarrollo, en particular aquellos que se concentran en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano en el contexto de los ODM. El papel de los mecanismos de apoyo internacional ha ido variando en función de estos nuevos objetivos.

a) Deficiencias y vulnerabilidades estructurales de los PMA

El problema de la marginalización de los PMA en la economía mundial continúa siendo grave, pero sus fuentes están cambiando. Tal como se indica en el capítulo 1 de este informe, el PIB *per capita* promedio de los PMA como grupo cayó entre 1970 y 1994, pero se estabilizó a partir de la segunda mitad de la década de 1990 y se incrementó a partir de 2000. El resultado general de estas tendencias es que no hubo convergencia de ingresos de los PMA con otros países en desarrollo o con economías avanzadas durante todo el período comprendido entre 1970 y 2008. Además, a pesar de la tendencia positiva que se inició en 2000, otros países en desarrollo también crecieron con más rapidez durante este período, y por ello, los PMA todavía continuaron distanciándose de otros países en desarrollo. La brecha de productividad se amplió durante los años de auge.

El desempeño económico deficiente a largo plazo de los PMA y la falta general de convergencia de estos países con los países en desarrollo más avanzados pueden atribuirse a una forma de trampa del subdesarrollo. Diferentes análisis (entre ellos, UNCTAD, 2002; Collier, 2007; y Guillaumont, 2010) han tratado de explicar la naturaleza de esta trampa, pero tanto el documento de la UNCTAD (2002) como el análisis de Guillaumont (2010) acentúan la importancia de las limitaciones estructurales. Según la opinión de la UNCTAD, estas limitaciones estarían vinculadas a la forma de integración de estos países en la economía mundial, que está asociada en particular a la interacción entre la dependencia de los productos básicos y la pobreza masiva, pero también, a la falta de transformación estructural. La gobernanza débil se asocia a los niveles extremadamente bajos del ingreso *per capita* de los PMA, pero las políticas de los últimos tiempos la han acentuado. Guillaumont (2010) sostiene que la divergencia de los PMA está relacionada con el bajo nivel de sus recursos humanos y con su vulnerabilidad estructural y escasa resistencia a las situaciones de turbulencia.

Las deficiencias estructurales que se han encontrado en los PMA en un principio y junto con el papel de los mecanismos de ayuda internacional han sido señalados antes de la globalización de la producción y las finanzas en la década de 1980. Si bien estas deficiencias siguen asociadas a las condiciones internas (como la falta de infraestructura y los bajos niveles de capital humano), la integración posterior de los PMA en la economía mundial las agudizó. La agricultura de baja productividad todavía sigue siendo la principal fuente de ingresos para la mayoría de la población de los PMA, al igual que hace 30 años. No obstante hay un proceso acelerado de urbanización en marcha, al que se suman más y más personas que buscan trabajo fuera del sector agrícola. El crecimiento acelerado de la población y los índices altos de personas muy jóvenes indican que los PMA tendrán, en los años venideros, problemas masivos de empleo que deberán resolverse en el contexto de las economías abiertas de los PMA y el aumento de la competencia con otros países. Si bien los costos de producción son bajos, la productividad laboral también lo es, ya que la mayoría de los trabajadores ganan su sustento en los sectores económicos informales haciendo uso de su mano de obra en bruto, con herramientas y equipos

... No obstante, la naturaleza y la importancia de las deficiencias estructurales particulares se ha ido modificando con la globalización, y han surgido nuevas vulnerabilidades estructurales ante la emergencia de problemas internacionales como el cambio climático.

El desempeño económico deficiente a largo plazo de los PMA y la falta general de convergencia de estos países con los países en desarrollo más avanzados pueden atribuirse a una forma de trampa del subdesarrollo.

Las limitaciones estructurales están vinculadas a la forma de integración en la economía mundial, que está asociada en particular a la interacción entre la dependencia de los productos básicos, la pobreza masiva y la falta de transformación estructural.

La rápida inserción de los PMA en la economía mundial a partir de la década de 1980 se transformó en un importante motivo de inestabilidad de estas economías, en particular en las áreas de las finanzas y el comercio.

El principio de un apoyo internacional especial a los PMA debe entenderse en el contexto de la meta de alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo acordados recientemente, en particular los ODM.

La aceleración del desarrollo y la reducción de la pobreza de los PMA son situaciones que redundan en el beneficio mutuo de los PMA, de otros países en desarrollo y de los países desarrollados.

El rápido crecimiento de la población de los PMA, que según lo previsto llegará a 1.000 millones de personas en 2017, indica que en su conjunto estos países tendrán una repercusión cada vez mayor en la interdependencia económica internacional, pese a tener tasas de ingreso per cápita muy bajas.

rudimentarios, escasa educación y capacitación, e infraestructura insuficiente. Para resolver los problemas de empleo es necesario conferirles prioridad de cara a la próxima década.

A partir de la década de 1980, los PMA se insertaron rápidamente en la economía mundial, y este hecho se transformó en un importante motivo de inestabilidad de estas economías, en particular en las áreas de las finanzas y el comercio. Así pues, quedaron encerrados en un círculo vicioso o una trampa de pobreza desequilibrada, donde resaltan la capacidad productiva baja, la escasa movilización de recursos nacionales y la casi inexistente capacidad tecnológica de respuesta. La estructura de incentivos en estos países está orientada a las ganancias a corto plazo, y está asociada estrechamente con el ciclo de auge y crisis de sus experiencias de crecimiento. Por otro lado, la dependencia cada vez mayor de la asistencia para el crecimiento continúa siendo un obstáculo importante para elaborar respuestas de políticas autónomas frente a la última crisis económica y financiera y el desarrollo a largo plazo. La combinación de los impedimentos internos y externos impide a la mayoría de los PMA adoptar las medidas necesarias para resolver los diversos problemas de desarrollo, y así siguen siendo vulnerables a las principales turbulencias externas.

b) Nuevos objetivos internacionales de desarrollo

Los mecanismos de apoyo internacional no deberían entenderse como actos de caridad, sino que, la aceleración del desarrollo y la reducción de la pobreza de los PMA son situaciones que redundan en el beneficio mutuo de los PMA, de otros países en desarrollo y de los países desarrollados. Estos beneficios mutuos surgen, en parte, de la interdependencia económica que tienen entre sí, pero también se relacionan con la meta común de alcanzar los nuevos objetivos internacionales de desarrollo, en particular los ODM.

Son tres los grandes beneficios que pueden obtener del desarrollo de los PMA los países en desarrollo y los países desarrollados: la disponibilidad de los recursos naturales sin explotar, los mercados nacionales con alto potencial de crecimiento y el potencial creativo de la población joven. La explotación de los recursos naturales que se encuentran en abundancia en los PMA ya está en proceso, pero una de las características que hace que estos países sean PMA es la falta de conocimientos sobre su patrimonio natural. Con respecto a sus mercados, el desarrollo acelerado y las exportaciones de los PMA incrementan su capacidad de importación y permite que otros países aumenten sus exportaciones en el marco de la expansión mundial del comercio internacional. Por último, uno de los recursos fundamentales de los PMA es la creatividad de su población. En la actualidad, el 60% de los habitantes de esos países es menor de 25 años. El empleo productivo de este segmento de la población podría representar un masivo aporte demográfico. Sin embargo, la falta de oportunidades de empleo es un gran problema, en especial si se tiene en cuenta que el potencial creativo de estas personas no se puede aprovechar si viven con lo mínimo para sobrevivir. El rápido crecimiento de la población de los PMA, que según lo previsto llegará a 1.000 millones de personas en 2017, indica que en su conjunto estos países tendrán una repercusión cada vez mayor en la interdependencia económica internacional, pese a tener tasas de ingreso *per capita* muy bajas.

El desarrollo económico de los PMA puede entenderse como un bien público mundial pues contribuye a la erradicación de ciertos males públicos

del mundo. Si la salud pública mejora a un ritmo muy lento, los PMA podrían convertirse en reservorios de enfermedades transmisibles de un país a otro por su creciente subdesarrollo económico. En la última década, los PMA debieron sortear varias emergencias humanitarias complejas, originadas en conflictos sociales y desastres naturales. Estas emergencias son el resultado y la causa del subdesarrollo persistente, y volverán a ocurrir en la próxima década a menos que esos países logren acelerar su desarrollo. La gobernanza de los PMA no es un problema de menor importancia, y está asociado estrechamente a la preservación de la paz y la seguridad en el mundo. Generalmente, se entiende que los fracasos de la gobernanza constituyen un problema interno vinculado a una mala elección de las políticas, la debilidad de las instituciones y la falta de liderazgo sólido. Pero en la práctica, tal como se señala en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2009*, el PIB *per capita* de los PMA es tan bajo que les resulta muy difícil movilizar recursos públicos suficientes en términos absolutos para suministrar los servicios básicos necesarios de un Estado moderno. El problema de la gobernanza nacional de los PMA es real y de muy difícil resolución sin desarrollo económico y sin una mayor base de ingresos fiscales de sus gobiernos.

El problema de la gobernanza nacional de los PMA es real y de muy difícil resolución sin desarrollo económico y sin una mayor base de ingresos fiscales de sus gobiernos.

Por último, la necesidad del apoyo internacional con carácter especial en favor de los PMA debe ser entendida en el contexto del cumplimiento de los objetivos internacionales de desarrollo acordados recientemente, especialmente los ODM. Como se indica en el capítulo 1 de este informe, a pesar de que se lograron algunos avances, la mayoría de los PMA no están en condiciones de cumplir varios ODM en 2015, y solo pueden esperar alcanzarlos si cuentan con un apoyo concertado de la comunidad internacional. Si las tasas relativamente bajas de reducción de la pobreza se mantienen en el mismo nivel y otros países en desarrollo siguen mejorando, los PMA se convertirán en el lugar donde exista la mayor concentración de pobreza extrema del mundo.

3. EVITAR QUE LOS MECANISMOS DE APOYO INTERNACIONAL SUPLANTEN LAS REFORMAS ECONÓMICAS MUNDIALES

Una característica clave de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone en favor de los PMA es un enfoque integrado de políticas que abarque mecanismos de apoyo internacional destinados a los PMA dentro de los regímenes económicos mundiales y de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur. Algunos podrían sostener que, dada la creciente diferenciación de la economía mundial, la dimensión de desarrollo de los regímenes económicos mundiales debería centrarse exclusivamente en los países más pobres, particularmente los PMA. Collier (2007), por ejemplo, argumenta que el problema central de desarrollo del nuevo milenio es el fracaso de los procesos de crecimiento en los países más pobres del mundo y que si no se hace algo para enmendarlo, estos países "se irán apartando poco a poco del resto del mundo en las próximas dos décadas, y formarán un gueto de miseria y tristeza" (Collier, 2007: xi). El autor cree que la solución a este problema es que el alcance geográfico de la asistencia internacional del desarrollo, concebida con mayor amplitud que la AOD, debe concentrarse en los países más pobres. No obstante, ese enfoque es analíticamente erróneo (Gore, 2010) y rechazable, dado que el hecho de considerar los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA como un sustituto de las reformas sistémicas conlleva grandes peligros.

Considerar los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA como un sustituto de las reformas sistémicas conlleva grandes peligros.

Si los países en desarrollo más avanzados no pueden industrializarse más y ascender en la escala tecnológica, resultará difícil que se desarrollen los países más pobres.

Lo que se necesita es un conjunto de regímenes económicos mundiales más desarrollistas y coherentes en beneficio de todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, así como la adopción de medidas especiales destinadas a hacer frente a las dificultades y vulnerabilidades propias de los PMA.

El desarrollo acelerado y la reducción de la pobreza en los PMA requerirá no solo de mejores mecanismos de ayuda internacional, sino también de la formulación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo.

Considerar a las medidas de apoyo internacional como sustitutas tendría efectos no deseados. En primer lugar, la experiencia de los últimos treinta años muestra que el problema no es meramente el bajo crecimiento de los países más pobres, sino también el hecho de que algunos países en desarrollo que están algo más avanzados que los PMA no han crecido, hecho que los ha impulsado a descender al grupo de PMA. En segundo lugar, es menester considerar de manera dinámica el proceso del desarrollo mundial: si los países en desarrollo más avanzados no pueden industrializarse más y ascender en la escala tecnológica, dejando atrás los simples productos que exportan los países pobres, resultará difícil que se desarrollen los países más pobres. Como se indicó en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2002*, "en la medida en que los países en desarrollo más avanzados tropiecen con una barrera invisible que impide su desarrollo, habrá una creciente competencia entre los PMA y otros países en desarrollo" (pág. 162). En esa situación, los mecanismos especiales de apoyo internacional en favor de los PMA podrían acelerar la exclusión de algunos de esos países de la categoría de PMA. No obstante, al mismo tiempo otros países en desarrollo que se encuentran justo por encima del umbral de los PMA podrían registrar resultados económicos tan deficientes que correrían el riesgo de ingresar a la categoría de PMA o de tener condiciones económicas estructurales similares a las de los PMA. Por ello, algunos países serán más ricos y otros, más pobres. Así pues, aunque las medidas especiales podrían aportar beneficios a algunos PMA, su efecto a nivel mundial sería estéril.

Por consiguiente, lo que se necesita es un conjunto de regímenes económicos mundiales más desarrollistas y coherentes en beneficio de todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, así como la adopción de medidas especiales destinadas a hacer frente a las dificultades y vulnerabilidades propias de los PMA. A medida de que los países en desarrollo más avanzados ascendiesen en la escala de desarrollo, los PMA podrían pasar a producir bienes y servicios que anteriormente eran producidos de manera competitiva, en esos países en desarrollo más avanzados, pero que ya no pueden hacerlo. Ese proceso debería verse facilitado por la cooperación Sur-Sur para el desarrollo con el fin de reforzar las relaciones económicas de mutuo apoyo entre los países en desarrollo más avanzados y los menos adelantados. Un ejemplo que ilustra bien este enfoque es el proyecto de China de crear zonas industriales francas en Zambia y Etiopía, y emprender actividades con alta intensidad de mano de obra en estos países. Esto podría generar empleo productivo, transmitir conocimientos y tecnología y también generar un aprendizaje tecnológico más amplio y oportunidades de exportación.

F. Conclusiones

El mensaje básico de este capítulo es que el desarrollo acelerado y la reducción de la pobreza en los PMA requerirá no solo de mejores mecanismos de ayuda internacional, sino también de la formulación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. Las medidas de apoyo vigentes en favor de los PMA se insertan dentro de un marco más general de reglas, normas, prácticas y entendimientos que orientan las relaciones económicas internacionales de los países en desarrollo, incluidos los PMA y las subcategorías de países en desarrollo, como los países de renta

baja. Debido a las deficiencias de los diseños y la aplicación de las medidas de apoyo internacional vigentes en favor de los PMA, estos regímenes generales tienen un efecto mucho mayor en el desarrollo y la reducción de la pobreza de los PMA que las medidas especiales. Una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debe ser creada mediante reformas de aquellos aspectos de los regímenes económicos mundiales que están directamente relacionados con los PMA, y mediante el diseño de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional que tengan como objetivo desarrollar sus capacidades productivas. A medida que cobran mayor importancia las corrientes comerciales de las relaciones Sur-Sur, la IED, la financiación oficial y el conocimiento, la cooperación para el desarrollo Sur-Sur (tanto dentro de las regiones como entre los PMA y los grandes países en desarrollo que experimentan un rápido crecimiento) debería desempeñar un importante papel en la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone en favor de los PMA. Dicha cooperación debe también incluir algunos mecanismos de apoyo específicos para los PMA.

Una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debe ser creada mediante reformas de aquellos aspectos de los regímenes económicos mundiales que están directamente relacionados con los PMA, y mediante el diseño de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional.

En este informe se utiliza el término "mecanismo" en lugar de "medida" para transmitir la idea de que la prestación de apoyo internacional a los PMA no consiste meramente en formular nuevas medidas de política, sino también en garantizar los medios financieros e institucionales para ponerlas en práctica. En el capítulo se desestima la idea de que los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA pueden sustituir las reformas sistémicas en áreas que atañen a los PMA. También se rechaza la idea de que toda la cooperación para el desarrollo debe estar centrada en los PMA o en los países más pobres del mundo. Dicho enfoque resultaría contraproducente, porque si bien algunos PMA pueden abandonar la condición de PMA, otros países en desarrollo, por la ausencia de asistencia para el desarrollo, pueden transformarse en un PMA. Además, las posibilidades de complementación dinámica entre los PMA y los países en desarrollo más avanzados no se explotarían. Así pues, una nueva generación de mecanismos de ayuda internacional en favor de los PMA solo será efectiva si se enmarca en un conjunto más general de reformas sistémicas.

Una nueva generación de mecanismos de ayuda internacional en favor de los PMA solo será efectiva si se enmarca en un conjunto más general de reformas sistémicas.

El enfoque vigente de la ayuda internacional para los PMA se centra principalmente en el comercio internacional, mientras que en este capítulo se identifican cinco pilares principales para la nueva arquitectura internacional del desarrollo propuesta: la financiación (en particular la movilización de recursos nacionales, las corrientes de capital privado, la ayuda y el alivio de la carga de la deuda), el comercio, la tecnología, los productos básicos y la adaptación al cambio climático y su mitigación. Las reformas sistémicas, los mecanismos de ayuda internacional especialmente diseñados para los PMA y la cooperación para el desarrollo Sur-Sur son necesarios en cada uno de dichos pilares.

En el capítulo se establecen ocho principios que deben guiar el diseño de la nueva arquitectura internacional del desarrollo: i) propiciar vías nuevas del desarrollo, ii) fomentar la implicación del país, iii) facilitar la integración estratégica en la economía mundial, iv) fortalecer el papel desarrollista del Estado, v) reducir la dependencia de la asistencia, vi) promover una mayor coherencia de políticas entre los diferentes pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo, y entre las reformas sistémicas y los mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA, vii) respaldar la cooperación Sur-Sur para el desarrollo como complemento de la cooperación

La nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería formar parte de un conjunto más amplio de reformas sistémicas que es necesario emprender a raíz de la crisis financiera y de la recesión mundial, y que resultarían beneficiosas para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Norte-Norte, y viii) dotar de más voz y representación a los PMA en el sistema de gobernanza mundial.

Lo más importante es que la característica fundamental de esta nueva arquitectura internacional del desarrollo debe ser su capacidad para propiciar vías de desarrollo nuevas y más incluyentes en los PMA, sobre la base del desarrollo de las capacidades productivas, la correspondiente expansión del empleo productivo y la mejora del bienestar de toda la población. La consecución de estas acciones será posible si se concede al Estado un papel más desarrollista, que comprenda el reequilibrio de los papeles del Estado y del mercado en los marcos de políticas nacionales para el desarrollo económico. La nueva arquitectura internacional del desarrollo debe facilitar este cambio de paradigma. Por último, la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debería formar parte de un conjunto más amplio de reformas sistémicas, que no sean solo comerciales como es costumbre, que es necesario emprender a raíz de la crisis financiera y de la recesión mundial, y que resultarían beneficiosas para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Notas

- 1 El proceso de París comenzó a partir de la aprobación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de marzo de 2005 y agrupa a donantes de ayuda y países receptores.
- 2 Véase, por ejemplo, Shafaeddin, 2005; Ocampo y Vos, 2008; Sundaram y von Arnim, 2008.
- 3 Antes de la vigencia del Acuerdo sobre los ADPIC, en 1994, un gran número de países desarrollados y países menos adelantados no ofrecían las mismas condiciones de protección de los derechos de propiedad intelectual estipuladas en el Acuerdo. La protección de patentes era mucho más corta que el período de 20 años previsto en el Acuerdo. Las leyes nacionales sobre patentes contenían varias disposiciones que fueron luego prohibidas por el Acuerdo sobre los ADPIC, como el requisito de "trabajo" que estipulaba que las invenciones debían ser producidas en el ámbito nacional para poder gozar de una patente.
- 4 La falta de asistencia técnica para ayudar a los países a aplicar las estrategias en pos del desarrollo de los derechos de propiedad intelectual fue discutida ampliamente en las publicaciones especializadas. Véase, por ejemplo, Kostecki, 2006; y Roffe y otros, 2007.

Bibliografía

- Amsden AH and Chu WW (2003). *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Chen Y and Puttitanun T (2005). Intellectual property rights and innovation in developing countries. *Journal of Development Economics*, 78(2): 474–493.
- Chenery H, Robinson S and Syrquin M, eds. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. New York and Oxford, Oxford University Press.
- Cohen WM and Levinthal DA (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1): 128–152.
- Collier P (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Falling Behind and What Can Be Done About It*. Oxford, Oxford University Press.
- Edwin L, Lai C and Qiu LD (2003). The North's intellectual property standard for the South. *Journal of International Economics*, 59(1): 183–209, January.
- Foray D (1995). Knowledge distribution and the institutional infrastructure: The role of intellectual property rights. In: Albach H and Rosenkrantz S, eds., *Intellectual Property Rights and Global Competition: Towards a New Synthesis*. Berlin, WZB Publications: 77–118.
- Gore C (2010). 'The Bottom Billion': A critique and alternative view. In: Nissanke M and Mavrotas G, eds., *Commodities, Governance and Economic Development under Globalization*. London, Palgrave Macmillan: 269–300.

- Guillaumont P (2010). *Caught in a Trap. Identifying the Least Developed Countries*. Paris, Economica.
- Ho S (1997). Technology transfer to China during the 1980s: How effective? Some evidence from Jiangsu. *Pacific Affairs*, 70(1): 85–106.
- IOM (2010). Mainstreaming migration, development and remittances in the LDC post-Brussels Plan of Action. Background paper for the Migration and Development series seminar: Migration, Development and Remittances in the LDCs Context – An LDC IV Preparatory Event, New York, 17 June 2010. Geneva, International Organization for Migration. Available at: <http://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org.ny/files/plugin-Background%20paper%20LDC-IV%20preconference.pdf>.
- Kanwar S and Evenson RE (2001). Does intellectual property protection spur technological change? Center Discussion Paper, No. 831. New Haven, CT, Economic Growth Center, Yale University.
- Kostecki M (2006). Intellectual property and economic development: What technical assistance to redress the balance in favour of developing nations? ICTSD Issue Paper No. 14. Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Maizels A (1992). *Commodities in Crisis: The Commodity Crisis of the 1980s and the Political Economy of International Commodity Policies*. Oxford, Oxford University Press.
- Maskus K (2000). *Intellectual Property Rights in a Global Economy*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- Mokyr J (2003). Long-term economic growth and the history of technology. In: Aghion P and Durlauf S, eds., *Handbook of Economic Growth, vol. 1B*. North-Holland, Elsevier: 1113–1180.
- Nelson RR (1990). Capitalism as an engine of progress. *Research Policy*, 19(3): 193–214, June.
- Ocampo JA and Vos R (2008). *Uneven Economic Development*. London, Zed Books.
- Parello CP (2008). A North–South model of intellectual property rights protection and skill accumulation. *Journal of Development Economics*, 85(1–2): 253–281.
- Roffe P, Vivas D and Vea G (2007). Maintaining policy space for development: A case study on IP technical assistance in FTAs. ICTSD Programme on IPR and Sustainable Development, Issue Paper No.19. Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Sakbani M (2005). The global economic system: asymmetries and inconsistencies. *Foresight*, 7(1): 11–25.
- Shafaeddin, SM (2005). Trade liberalization and economic reform in developing countries: Structural change or de-industrialization? UNCTAD Discussion Papers, No.179. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Sundaram JK and von Arnim R (2008). Economic liberalization and constraints to development in Sub-Saharan Africa. DESA Working Paper, No.67. New York, United Nations.
- UNCTAD (1969). Report of the first Expert Group charged to examine ‘Special measures for the least developed amongst the developing countries’. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2000). *The Least Developed Countries Report 2000: Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in LDCs*. United Nations publication, sales no. E.00.II.D.21. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2002). *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.13. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2004). *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. United Nations publication, sales no. E.04.II.D.27. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.9. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication, sales no. E.07.II.D.8. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2008). *The Least Developed Countries Report 2008: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.20. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- United Nations (1964). Towards a new trade policy for development. Report of the Secretary-General to UNCTAD I. New York, United Nations.
- Weeks J (2010). Enabling recovery and macro stability. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2010*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.

La próxima década y un programa de acción para crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA

Capítulo

4

A. Introducción

Este capítulo procura ofrecer un contenido concreto para la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. Sus mecanismos deben estar orientados hacia el futuro y adaptados a las posibles tendencias de los próximos diez años. Con ese fin, en la sección B se presentan algunas hipótesis económicas para los PMA en la década de 2011-2020, utilizando el modelo de políticas globales preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y simulaciones de políticas que indican la viabilidad y la eficacia relativa de las distintas estrategias de desarrollo. Entre ellas cabe mencionar las estrategias de desarrollo que contribuyen a aumentar el gasto público para la inversión en infraestructura, la promoción de las exportaciones y el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA estableciendo un vínculo entre las exportaciones y las inversiones. El modelo se basa en relaciones históricas, pero con seguridad habrá nuevos factores internacionales que afectarán a las perspectivas de desarrollo y reducción de la pobreza en los PMA. En la sección C se describen dos de estos factores: i) el cambio climático y ii) el aumento de las relaciones económicas entre los PMA y otros países en desarrollo (OPD). Por último, en la sección D se describen los elementos principales de un programa de acción para crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA en las esferas de la financiación, el comercio, los productos básicos, la tecnología y el cambio climático. Además, se recomienda una serie de medidas internacionales para reformar los regímenes económicos mundiales y la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, en forma pertinente para los PMA, y se proponen mecanismos de apoyo internacional destinados concretamente a estos países. Estos elementos de un programa de acción positivo para mejorar la situación de los PMA podrían abordarse en el marco de los procesos de negociación de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en Estambul del 29 de mayo al 3 de junio de 2011. En los últimos tres capítulos de este informe se completa la información sobre este programa de acción.

La nueva arquitectura internacional del desarrollo debe mirar hacia el futuro y adaptarse a las tendencias que se perfilan en la próxima década.

Los nuevos factores internacionales que afectarán a las perspectivas de desarrollo y reducción de la pobreza en los PMA son el cambio climático y el aumento de las relaciones económicas entre los PMA y otros países en desarrollo.

B. Hipótesis mundiales para 2011-2020 y simulaciones de políticas para los PMA

El modelo de políticas globales presenta simulaciones de políticas para 2011-2020 que indican la factibilidad y eficacia relativa de las diferentes estrategias de desarrollo.

El modelo de políticas globales ha sido preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas como una herramienta para la investigación de hipótesis de políticas alternativas para la economía mundial. El modelo permite analizar los efectos de las tendencias, las crisis y las políticas a corto, mediano y largo plazo, y realizar proyecciones económicas coherentes de alcance global para la economía mundial en su conjunto y para grupos de países, así como un examen de los efectos de las crisis económicas, como el tiempo de recuperación tras una crisis y los resultados de ciertas hipótesis básicas de las políticas macroeconómicas. La UNCTAD lo ha adoptado específicamente a los efectos de este informe, con el objeto de proporcionar información más detallada sobre los PMA. El modelo, que se basa en datos históricos de 1970 a 2008 para 129 países, ofrece una serie cronológica anual de las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las posiciones exteriores, el comercio por grandes grupos de productos básicos, los tipos de interés y de cambio, la inflación, la deuda pública, las reservas en divisas y otros activos y pasivos bancarios, y la producción de energía. A los efectos de la elaboración del modelo, los países se agrupan en bloques (grupos de países) definidos por regiones del mundo, niveles de renta y otras características económicas o institucionales¹.

Hasta el momento, el modelo no ha identificado los PMA como un grupo separado, pero a los fines de este informe y por iniciativa de la UNCTAD los datos sobre los PMA fueron compilados y desglosados en cuatro grupos: exportadores de energía de África, Bangladesh, otros PMA de Asia y el Pacífico, y otros PMA de África más Haití. Esto permite hacer simulaciones de hipótesis de políticas específicas para los PMA (Cripps, 2010).

El modelo fue adaptado por primera vez para señalar a los PMA como grupo separado; después fueron divididos en cuatro grupos: exportadores de energía de África, Bangladesh, otros PMA de Asia y el Pacífico y otros PMA de África más Haití.

El comportamiento económico en el modelo está determinado por funciones de reacción que representan los procesos de ajuste comunes o normales que, en líneas generales, son congruentes con los movimientos anuales de las variables macroeconómicas de los últimos decenios. El modelo es regular en el sentido de que usa la misma estructura de ecuaciones para cada bloque. Los valores de los coeficientes de reacción o elasticidades en la mayoría de los casos se basan en estimaciones de datos de panel, ya que se pretende que las ecuaciones "expliquen" las diferencias entre los bloques, así como los movimientos a través del tiempo. Las diferencias entre los bloques se reflejan en sus factores de "efecto fijo" y se atribuyen a sus condiciones iniciales y a factores de largo plazo, entre ellos la posición geográfica. Los efectos más inmediatos de las diferencias o los cambios en las instituciones y las políticas se registran como residuos variables en función del tiempo. El modelo se calibra para cada país o bloque con regresiones econométricas de panel que utilizan datos anuales de 1980 a 2008.

Para examinar de qué manera los cambios en las instituciones, las políticas, las normas, las expectativas y los factores de confianza podrían afectar al bloque en el que se producen y extenderse a los demás bloques y a la economía mundial en su conjunto, se pueden definir y simular varias hipótesis. Sobre la base de estas relaciones y presunciones económicas, pueden crearse proyecciones e hipótesis para determinar cómo los distintos tipos de políticas afectarían las variables. Los resultados globales y los resultados

de cada grupo específico de países incorporan la interdependencia entre los distintos grupos, e incluyen las consecuencias de las políticas económicas y los beneficios potenciales de la cooperación.

El modelo de políticas globales parte de la hipótesis de que las economías normalmente son sistemas basados en la demanda a corto plazo; no obstante, las restricciones de la oferta pueden convertirse en un impedimento y menoscabar el avance tecnológico y la expansión de las capacidades productivas, en función de la disponibilidad de recursos naturales y las restricciones a la financiación de inversiones. Los países y los bloques de países interactúan a través de sus cuentas externas y su contribución a la determinación de los precios internacionales. Los principales grupos de variables definidas para cada bloque son los siguientes: i) renta nacional y población; ii) cuentas públicas; iii) renta privada, gasto, capital y riqueza; iv) política monetaria y activos y pasivos del sistema bancario; v) tipos de cambio, reservas y activos y pasivos externos; vi) inflación y utilización de la capacidad; vii) cuenta corriente de la balanza de pagos; viii) comercio de bienes y servicios por grupo de productos básicos; y ix) producción y uso de la energía primaria. Los componentes de la demanda agregada tales como el consumo interno, la inversión, el gasto público y las exportaciones netas contribuyen al crecimiento de la renta, a la vez que afectan y se ven determinados por la cuenta corriente, los precios internacionales, los tipos de cambio, la inflación y los cambios en los activos y pasivos externos. En consecuencia, si bien cualquier fuente de demanda agregada puede ser un factor importante para el crecimiento del PIB a corto plazo, la dinámica sólida de las exportaciones netas es clave para reforzar las balanzas exteriores y contribuir al crecimiento sostenido a largo plazo. Las inversiones y las exportaciones se vinculan naturalmente pues interactúan con la renta y la demanda agregada. No obstante, las políticas alternativas que promueven las inversiones y las exportaciones pueden tener distintas repercusiones sobre la oferta, la estructura del comercio en función de la demanda y las posiciones financieras internacionales.

Las inversiones y las exportaciones se vinculan naturalmente en el modelo de políticas globales pues interactúan con la renta y la demanda agregada.

Como se ha mencionado, el modelo puede dar lugar a limitaciones dinámicas de los recursos que interactúan con la demanda en la configuración de los precios internos e internacionales. Los precios internacionales, por ejemplo el del petróleo, dependen de las tendencias de la oferta y de la demanda mundial. En el caso de la energía, cuando los precios del petróleo aumentan en términos reales por encima del nivel actual se presume una respuesta de creciente elasticidad de la oferta/demanda. La capacidad productiva responde a la demanda agregada con un cierto retardo. La tasa de crecimiento es endógena y puede aumentar si la demanda aumenta con mayor rapidez sin generar déficits internos o externos no sostenibles, aunque a costa de un aumento de la inflación mientras se ajusta la oferta. La inversión y la reestructuración pueden dar lugar en forma implícita a un crecimiento más acelerado de la producción por persona empleada en la economía en su totalidad, aunque la fuerza laboral sea estática.

La falta de divisas es una de las limitaciones más graves que tienen los PMA para la acumulación de capital en forma progresiva y para sus niveles actuales de producción y consumo.

El cuadro 19 muestra la renta *per capita* en estos grupos de países entre 1970 y 2008 y el grado de la diferencia de ingresos entre los PMA y otros países en desarrollo y desarrollados, al igual que la tendencia de esta diferencia a ampliarse. El cuadro 20 muestra las fuentes de divisas de los PMA en 2008, e indica las diferencias en el grado de integración de cada uno de estos grupos en la economía global. Esto subraya el hecho de que la falta de divisas es una de las limitaciones más graves que tienen los PMA para la acumulación de capital en forma progresiva y para la actividad productiva y los gastos de

Cuadro 19**Renta per capita en los bloques de renta alta, media y baja entre 1970 y 2008**

	Población en 2008 (en millones)	Ingreso nacional por persona (en dólares PPA)		
		1970	2008	Porcentaje de incremento
Total mundial	6 746	4 351	8 561	97
PMA				
Exportadores de energía de África	94	1 343	2 313	72
Bangladesh	160	909	1 276	40
Otros PMA de Asia	127	1 033	1 155	12
Otros PMA de África	421	907	792	-13
Otros bloques de renta baja				
China	1 315	301	4 911	1 531
Asia Meridional	1 378	733	2 461	236
Renta baja de Asia Oriental	352	858	2 771	223
Otros países de África	329	2 176	2 859	31
Bloques de renta media				
CEI y otros	284	5 595	10 315	84
Asia Occidental y África del Norte	414	3 457	9 589	177
América Latina	571	5 037	9 229	83
Sectores de renta media de Asia Oriental	184	1 174	5 418	362
Bloques de renta alta				
Estados Unidos de América	316	18 434	36 846	100
Europa	524	11 235	24 460	118
Japón	127	12 252	27 418	124
Otros países desarrollados	148	8 365	26 781	220

Fuente: Cripps, 2010, basados en la base de datos del modelo de políticas globales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

El nivel extremadamente bajo de las exportaciones y de las remesas entrantes representa sin duda un gran obstáculo para las políticas de desarrollo en los PMA.

consumo actuales. Las fuentes de divisas son extremadamente limitadas en la mayoría de los PMA. Los exportadores de energía de África tienen una renta anual *per capita* en divisas de 569 dólares, una cifra comparable a otros países de renta baja que no son PMA. Pero en todos los demás PMA, la renta anual *per capita* en divisas es de poco más de 100 dólares. En el caso de los PMA de África no exportadores de energía, uno de los principales componentes del ingreso de divisas en 2008 fue la entrada de capital extranjero, sin la cual sus ingresos en divisas habrían sido inferiores a los 90 dólares *per capita*. Si bien los PMA son muy dependientes de los productos básicos, el nivel de las exportaciones de estos productos básicos en términos de cifras *per capita* es en realidad mucho menor que la de otros grupos de países en desarrollo. Ningún PMA aparece como exportador importante de servicios o de productos primarios, salvo en el sector de la energía. Las entradas de ingresos y transferencias, que incluyen también las remesas de los trabajadores y todas las variantes de la ayuda externa, fueron de 20 y 50 dólares *per capita* en 2008. En ese mismo año, los ingresos en divisas *per capita* de los grupos de renta media a nivel mundial fueron de 1.500 a 2.000 dólares, y en los grupos de renta alta superaron los 5.000 dólares *per capita*. Es indudable que el nivel extremadamente bajo de las exportaciones y de las remesas entrantes representa sin duda un gran obstáculo para las políticas de desarrollo en los PMA.

Por último, en esta sección se resumen los resultados del modelo de políticas globales para los cuatro grupos de PMA, utilizando una hipótesis de referencia que parte de una visión bastante optimista del crecimiento económico mundial, y para las cuatro hipótesis de políticas distintas concebidas para lograr un crecimiento económico acelerado en los PMA. También se ha llevado a cabo una prueba de resistencia que parte de la hipótesis de la demora

Cuadro 20

Fuentes de divisas, 2008

(Dólares per capita)

	Productos básicos (sin incluir energía)	Energía	Manufacturas	Servicios
PMA				
Exportadores africanos de energía	11	517	12	29
Bangladesh	8	0	54	7
Otros PMA de Asia	26	16	40	24
Otros PMA de África	28	3	21	18
Otros bloques de renta baja				
China	26	15	749	86
Asia Meridional	18	17	73	51
Renta baja de Asia Oriental	107	89	218	55
Otros países de África	91	270	161	61
Bloques de renta media				
Comunidad de Estados Independientes y otros	175	1 185	467	235
Asia Occidental y África del Norte	85	1 500	559	285
América Latina	321	274	555	145
Renta media de Asia Oriental	308	272	1 227	296
Bloques de renta alta				
Estados Unidos de América	428	144	2 516	1 257
Europa	888	633	6 957	2 535
Japón	76	50	3 914	766
Otros países desarrollados	1 036	1 416	7 878	2 010

Fuente: Cripps, 2010, basados en la base de datos del modelo de políticas globales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

en la recuperación tras la crisis financiera y la recesión mundiales, con el objeto de determinar la susceptibilidad de los resultados ante un crecimiento más lento de la economía global.

1. PROYECCIONES DE REFERENCIA

La proyección de referencia ofrece una visión optimista de la evolución mundial en la próxima década, a diferencia de la mayoría de los pronósticos económicos mundiales actuales (Naciones Unidas, 2010), que prevén que la recuperación será prolongada. La perspectiva optimista debería ofrecer una oportunidad para que los PMA logren mejoras sustanciales. Según esta proyección, la tasa de crecimiento anual de la población mundial cae lentamente al 1%, en tanto la renta anual *per capita* crece alrededor del 4%, lo que implica que en el mundo, en términos generales, se ha producido un incremento acumulativo del 50% durante la década de 2011-2020. Si bien se estima que, la deuda pública de todo el mundo habrá aumentado al 68% del PIB mundial en 2010, y probablemente mantenga esta tendencia durante uno o dos años más, se prevé que el crecimiento económico se reanudará a un ritmo razonablemente rápido, dará lugar a déficits fiscales menores y posteriormente a coeficientes decrecientes de endeudamiento con respecto al PIB, y hará bajar la relación promedio mundial entre la deuda pública y el PIB a menos del 50% llegado el año 2020, sin necesidad de adoptar medidas especiales para recortar el gasto público o aumentar los impuestos. Los precios de los productos primarios y el petróleo y las exportaciones de manufacturas han aumentado con respecto al gasto interno, y el crecimiento del comercio mundial en su conjunto ha sido menor que en décadas anteriores. Es de esperar que la eficiencia energética —que se mide en función del uso de energía por dólares constantes a paridad del poder adquisitivo (PPA) del PIB— mejore en alrededor de un 3% anual. La producción total de energía

La proyección de referencia ofrece una visión optimista de la evolución mundial en la próxima década y debería ofrecer una oportunidad para que los PMA logren mejoras sustanciales.

Para los países exportadores de energía de África y Bangladesh se proyecta un crecimiento tanto o más rápido que el de otras partes del mundo, lo que permitiría un aumento de su renta per capita a una tasa anual de alrededor del 5%.

primaria (en miles de millones de toneladas de equivalente de petróleo) debería aumentar a la misma tasa que hasta ahora (es decir, alrededor del 2% anual). Las proyecciones indican que los precios del petróleo y los productos primarios han de aumentar en forma significativa en relación con los precios de los bienes y servicios en general, del 34% y el 23% respectivamente, durante estos diez años. Por otro lado, se prevé que los mercados mundiales de productos básicos y servicios tendrán un comportamiento acorde a la etapa previa al año 2000, pero no tan alcista como en el período 2000-2008.

En el cuadro 21 se resumen las proyecciones de referencia para los PMA, que parten de la hipótesis del contexto mundial indicado en párrafos anteriores y de políticas de desarrollo similares a las de otras épocas. Para los países exportadores de energía de África y Bangladesh se proyecta un crecimiento tanto o más rápido que el de otras partes del mundo, lo que permitiría un aumento de su renta *per capita* a una tasa anual de alrededor del 5%, que es considerablemente más elevada que la tasa de crecimiento prevista para los países de renta alta. Para los países exportadores de energía de África, esta estimación refleja proyecciones de precios del petróleo más elevados; en

Cuadro 21

Proyecciones de referencia para los PMA: población, ingresos y exportaciones per capita, entre 2010 y 2020

	Valores en:				Tasa media de crecimiento anual (porcentaje)		
	2000	2010	2015	2020	2001-2010	2011-2015	2016-2020
Exportadores de energía de África							
Población (millones)	76	99	110	121	3	2	2
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	1 309	2 169	2 630	3 363	5	4	5
Exportaciones <i>per capita</i> (dólares)	206	476	651	906	9	7	7
Productos primarios	14	10	14	21	-3	6	9
Productos energéticos	168	428	583	806	10	6	7
Manufacturas	17	10	11	10	-5	2	-1
Servicios	8	28	43	68	13	9	10
Bangladesh							
Población (en millones)	141	164	175	184	2	1	1
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	886	1 361	1 791	2 333	4	6	5
Exportaciones <i>per capita</i> (en dólares)	45	66	82	100	4	5	4
Productos primarios	4	8	10	13	8	4	6
Productos energéticos	0	0	1	1	...	...	3
Manufacturas	36	49	59	67	3	4	3
Servicios	5	8	13	19	5	9	8
Otros PMA de Asia							
Población (en millones)	111	132	145	159	2	2	2
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	683	1 228	1 402	1 687	6	3	4
Exportaciones <i>per capita</i> (en dólares)	69	92	96	103	3	1	2
Productos primarios	17	25	22	21	4	-2	-1
Productos energéticos	3	10	9	9	11	-2	1
Manufacturas	28	34	40	47	2	3	3
Servicios	20	24	25	26	2	1	1
Otros PMA de África							
Población (en millones)	337	445	507	571	3	3	2
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	625	820	817	850	3	0	1
Exportaciones <i>per capita</i> (en dólares)	37	60	58	59	5	-1	0
Productos primarios	17	23	21	21	3	-1	-1
Productos energéticos	1	3	5	6	11	10	2
Manufacturas	8	16	15	17	7	-1	3
Servicios	11	18	17	15	5	-2	-1

Fuente: Simulaciones del modelo de políticas globales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas analizadas e informadas en Cripps, 2010.

tanto para Bangladesh, muestra los beneficios de una proporción mayor de manufacturas en sus exportaciones y de economías externas asociadas con el tamaño de su economía. Se estima que los países exportadores de energía de África acumularán una posición externa neta considerablemente positiva, y que Bangladesh encontrará el equilibrio de su situación externa y reducirá la deuda pública al 15% del PIB en el año 2020. A pesar de algunas mejoras generales en los resultados macroeconómicos, la renta *per capita* nacional promedio en 2020, cifrada en torno a 3.400 dólares PPA de 2000 para los países exportadores de energía de África y en 2.300 dólares para Bangladesh, constituirá una pequeña fracción de la renta media del mundo en general (12.800 dólares) y menos de la décima parte del promedio de los países de renta alta (35.700 dólares).

Las proyecciones de referencia son menos optimistas para los otros dos grupos de PMA. Se proyecta que las exportaciones de productos primarios y servicios aumenten más lentamente en los PMA que en otras partes del mundo, lo que significa que su renta media estará más rezagada. Otros PMA de África tienen resultados especialmente malos debido al bajo rendimiento de las exportaciones, las elevadas tasas de crecimiento de la población y el costo creciente de las importaciones de petróleo. El modelo proyecta una tendencia invariable para las exportaciones *per capita* de estos países y la reducción de los déficits de cuenta corriente. Es estos países se prevé que la renta promedio *per capita* aumente muy poco, si es que aumenta, y que se sitúe en torno a 850 dólares, en tanto que la deuda pública se situaría alrededor del 70% del PIB. Se espera que la posición exterior neta se sitúe en valores cada vez más negativos, llegando casi al 90% del PIB para los otros PMA de Asia y a no menos del 150% del PIB para los otros PMA de África.

La proyección del resultado de referencia se apoya en una hipótesis posiblemente optimista de que estos países podrán tomar préstamos cada vez mayores para cubrir los crecientes déficits de cuenta corriente. Las estrategias de crecimiento de estos países dependen del acceso a la financiación externa suficiente. De no llegar a conseguir dicha financiación, es inevitable que el crecimiento en términos de PIB y de ingreso *per capita* siga deteriorándose, y es posible que se produzcan caídas pronunciadas en el nivel de vida de muchos países de África de renta muy baja.

2. HIPÓTESIS DE POLÍTICAS

El objetivo principal de los PMA debe ser alcanzar tasas de crecimiento considerablemente más altas y sostenibles, y lograr, en los próximos decenios, una convergencia por lo menos con otros países en desarrollo. En las simulaciones del modelo de políticas globales, se establece un objetivo ambicioso para lograr un crecimiento acelerado de los ingresos en cada uno de los cuatro grupos de PMA que aquí se describen. El objetivo es lograr una mejora del 2% en el crecimiento de la renta *per capita* durante el período 2011-2015 con respecto a la última década (2001-2010), y de otro 2% adicional durante el período 2016-2020. Con ello, la tasa de crecimiento a largo plazo de la renta *per capita* se cifraría en un 9,2% anual para los países exportadores de energía de África, en un 8,4% para Bangladesh, en un 10% para otros PMA de Asia y en un 6,8% para otros PMA de África. Esos objetivos para los PMA contrastan con una tasa prevista de aumento de la renta *per capita* de alrededor del 4% en el mundo en general, y de entre el 2% y el 3% en los países de renta alta.

Las proyecciones de referencia son menos optimistas para los otros PMA de África.

De no llegar a conseguir financiación externa suficiente, es inevitable que el crecimiento en términos de PIB y de ingreso per capita siga deteriorándose, y es posible que su nivel descienda en muchos países de renta muy baja.

El objetivo principal de los PMA debe ser alcanzar tasas de crecimiento considerablemente más altas y sostenibles, y lograr, en los próximos decenios, una convergencia por lo menos con otros países en desarrollo.

El modelo calibra la influencia potencial de las políticas sobre el comportamiento observable de las variables macroeconómicas.

Como el modelo es de carácter macroeconómico, ya que se basa en datos disponibles internacionalmente y abarca todas las regiones del mundo, no es factible representar los instrumentos de políticas públicas en forma individual y explícita. En su lugar, el modelo calibra la influencia potencial de las políticas sobre el comportamiento observable de las variables macroeconómicas. Así, se prevé que la política fiscal influya en los ingresos y los gastos del sector público; la política monetaria puede influir en las tasas de interés, la expansión del crédito, los flujos de capitales externos y los tipos de cambio; en tanto las exportaciones y las importaciones están sujetas a la influencia de las políticas industriales y comerciales, entre las que se incluyen los impuestos a la exportación, los aranceles y las regulaciones no arancelarias. Para cada variable de comportamiento, el modelo especifica un patrón normal de respuesta a las condiciones iniciales y otras variables. Los desvíos del patrón normal, fuesen causados por iniciativas de políticas o por otros factores—como un cambio en las instituciones, los recursos o las expectativas—aparecen como residuos, factores adicionales en el movimiento histórico de cada variable.

Metas de aceleración del crecimiento para los PMA, entre 2015 y 2020

	Nivel				Tasa de crecimiento (porcentaje anual)		
	Estimado		Presunto		Estimado	Presunto	
	2000	2010	2015	2020	2001-2010	2011-2015	2016-2020
PMA exportadores de energía de África							
Población (en millones)	76	99	110	121	2,6	2,2	1,9
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	1 309	2 169	3 067	4 758	5,2	7,2	9,2
Renta nacional (en miles de millones de dólares PPA)	100	214	337	576	7,9	9,5	11,3
Bangladesh							
Población (en millones)	141	164	175	184	1,6	1,3	1
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	886	1 361	1 855	2 776	4,4	6,4	8,4
Renta nacional (en miles de millones de dólares PPA)	125	224	325	511	6	7,7	9,5
Otros PMA de Asia							
Población (en millones)	111	132	145	159	1,8	1,9	1,9
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	683	1 228	1 809	2 920	6	8	10
Renta nacional (en miles de millones de dólares PPA)	76	162	262	464	7,9	10,1	12,1
Otros PMA de África							
Población (en millones)	337	445	495	558	2,8	2,1	2,4
Ingreso <i>per capita</i> (en dólares PPA)	625	820	1 035	1 434	2,8	4,8	6,8
Renta nacional (en miles de millones de dólares PPA)	211	365	512	800	5,7	7	9,3

Fuente: Simulaciones del modelo de políticas globales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas analizadas e informadas en Cripps, 2010.

A los efectos de las hipótesis se presume que las innovaciones en el plano de las políticas pueden modificar o exceder el patrón normal de comportamiento, modelado por la inserción de factores adicionales y calculado para alcanzar un objetivo deseado o seguir una norma particular. La medida en que los cambios de políticas modifican el comportamiento se acota limitando los factores adicionales calculados de modo tal que permanezcan dentro de los límites establecidos por la volatilidad observada de los residuos históricos para la variable y el grupo de países.

Se calculan simulaciones para cuatro opciones de políticas diferentes que los PMA pueden elegir con miras a mejorar su nivel de vida y acelerar su crecimiento económico. Las opciones son las siguientes:

- i) *Crecimiento acelerado del gasto público*: El gasto público en bienes y servicios aumentará en forma sostenida en un horizonte de medio o largo plazo a un ritmo igual a la tasa de crecimiento del PIB establecida como meta para el largo plazo.
- ii) *Inversiones aceleradas en infraestructura*: El gasto público en bienes y servicios aumentará en forma sostenida, pero se verá acompañado de un aumento de la inversión de empresas privadas, empresas del Estado y hogares, y se concentrará en la infraestructura social y física que estimule la producción destinada al mercado interno y mejore los resultados de exportación. Los instrumentos más comunes para alcanzar mayores niveles de inversión son, entre otros, las políticas industriales y los incentivos crediticios y fiscales. Se fomentará el gasto en inversiones de modo tal que crezca a un ritmo ligeramente mayor que la tasa de crecimiento del PIB establecida como meta para el largo plazo.
- iii) *Expansión y diversificación de las exportaciones*: La mejora en los servicios y la infraestructura contribuirá a producir mejores resultados de exportación. Las políticas industriales y comerciales apuntarán a conseguir un crecimiento acelerado de las exportaciones en todos los sectores, con una meta para la tasa de crecimiento anual de las exportaciones totales de un 3% superior a la tasa de crecimiento anual establecida como meta para el PIB. Las simulaciones presuponen la aplicación de diversos incentivos en todas las industrias de exportación, incluidos los productos primarios no petroleros, la energía, las manufacturas y los servicios.
- iv) *Promoción de un nexo entre las exportaciones y las inversiones*: Esto ha de lograrse a través de una combinación de las otras políticas. La combinación del desarrollo de infraestructuras y las políticas de expansión de importaciones representa un conjunto de políticas más equilibrado, que debería complementar la promoción de fuentes dinámicas de demanda, la mejora de la sostenibilidad externa, y la generación de vínculos productivos y economías de escala, además de la expansión de las industrias y los servicios nacionales y la creación de infraestructuras nacionales eficaces.

El propósito de las simulaciones es examinar la viabilidad, los beneficios potenciales y los problemas asociados con cada tipo de política en términos cuantitativos. Para cada tipo de política, las simulaciones indican la factibilidad de la escala de intervención estatal, el grado de éxito en la aceleración del crecimiento del ingreso y los potenciales efectos secundarios, como el aumento de los déficits o los niveles de deuda, que podrían tornar insostenible la política en cuestión. Cada tipo de política se simula por separado, a fin

A los efectos de las hipótesis se presume que las innovaciones en el plano de las políticas pueden modificar o exceder el patrón normal de comportamiento.

Las cuatro opciones de políticas que los PMA pueden elegir son: i) crecimiento acelerado del gasto público; ii) inversiones aceleradas en infraestructura; iii) expansión y diversificación de las exportaciones, y iv) promoción de un nexo entre las exportaciones y las inversiones.

de obtener una idea más clara de las consecuencias para los distintos grupos de PMA. No se da por sentado que los gobiernos de cada PMA opten por alguna de las estrategias en particular, ni que deban hacerlo. En la práctica, seleccionarán una combinación de estas y otras políticas, en función de las prioridades y de la viabilidad. No obstante, el análisis proporciona una base más sólida para considerar los cambios en las políticas internacionales, en particular las medidas específicas de apoyo internacional en favor de los PMA que podrían mejorar la viabilidad o reducir los problemas asociados con cada una de esas políticas.

Los resultados principales pueden resumirse de la siguiente manera (cuadro 23):

Es viable alcanzar las metas de crecimiento a través del aumento acelerado del gasto público en todos los bloques de PMA, salvo el del grupo de "Otros PMA africanos".

- i) Es viable alcanzar las metas de crecimiento a través del aumento acelerado del gasto público en todos los bloques de PMA, salvo el de otros PMA africanos. No se prevé que esta política cause grandes incrementos en la relación entre el endeudamiento y el PIB, ya que los ingresos fiscales y el PIB mismo crecerán a mayor velocidad. Sin embargo, tenderá a agravar los problemas de endeudamiento externo, en particular en el caso de los PMA no exportadores de energía de África. Para que esta política fuera viable para la mayoría de los PMA de África, sería necesario un amplio programa de donaciones externas que respaldara el gasto público interno.

Cuadro 23

**Proyección de renta *per capita* proyectada en bloques de PMA,
según tipos alternativos de política en 2010, 2015 y 2020**
(En dólares PPA)

	2010	2015	2020
Exportadores de energía de África			
Base de referencia	2 169	2 630	3 363
Aceleración del gasto público	2 169	3 081	4 710
Aceleración de la inversión en infraestructura	2 169	3 076	4 545
Expansión y diversificación de las exportaciones	2 169	2 899	4 015
Nexo entre exportaciones e inversión	2 169	3 255	4 866
Bangladesh			
Base de referencia	1 361	1 791	2 333
Aceleración del gasto público	1 361	1 873	2 591
Aceleración de la inversión en infraestructura	1 361	1 861	2 619
Expansión y diversificación de las exportaciones	1 361	1 856	2 597
Nexo entre exportaciones e inversiones	1 361	1 892	2 738
Otros PMA de Asia			
Base de referencia	1 228	1 402	1 687
Aceleración del gasto público	1 228	1 569	2 235
Aceleración de la inversión en infraestructura	1 228	1 652	2 449
Expansión y diversificación de las exportaciones	1 228	1 574	2 266
Nexo entre exportaciones e inversiones	1 228	1 765	2 837
Otros PMA de África			
Base de referencia	820	817	850
Aceleración del gasto público	820	970	1 278
Aceleración de la inversión en infraestructura	820	1 011	1 373
Expansión y diversificación de las exportaciones	820	925	1 210
Nexo entre exportaciones e inversiones	820	1 054	1 531

Fuente: Simulaciones del modelo de políticas globales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas analizadas e informadas en Cripps, 2010.

- ii) La expansión de la demanda de base más amplia a través del crecimiento acelerado del gasto público y la inversión privada centrada en la mejora de las infraestructuras sociales y físicas podría promover de la misma manera el aumento del ingreso en los PMA y mejorar las perspectivas de las exportaciones. De este modo, aumentarán el PIB y los ingresos fiscales, y disminuirán los déficits externos y la acumulación de deuda externa; paralelamente, puede ser una estrategia positiva para los PMA que comiencen con una buena posición externa. Sin embargo, esta política por sí sola no puede solucionar los problemas que enfrentan actualmente los PMA con grandes deudas externas y escasas perspectivas de exportación.
- iii) Las políticas industriales y comerciales destinadas a promover las exportaciones en todos los sectores tienen una buena posibilidad de reducir los déficits externos y de acelerar el crecimiento del PIB y los ingresos fiscales, lo que significa menores relaciones entre el PIB y la deuda pública y los pasivos externos. Los beneficios para la renta *per capita* pueden ser menores de los que se derivan de los estímulos a la demanda interna, pero también parecen ser mucho menores los riesgos de un problema de endeudamiento externo, especialmente para los PMA no exportadores de energía de África. La simulación para este tipo de política indica que los pasivos externos se reducirían en 2020 del 140% del PIB en caso de no aplicarse ninguna iniciativa política, a menos del 50% del PIB. No obstante, podría producirse un incremento de la deuda externa en términos del PIB durante el proceso, especialmente en los primeros años, motivo por el cual es posible que la asistencia financiera externa siga siendo una condición necesaria para la viabilidad de este enfoque en los PMA altamente endeudados.
- iv) No sorprende, entonces, que el enfoque más efectivo para un crecimiento acelerado de la producción y de la renta probablemente sea una combinación de la expansión de la demanda a través del gasto público, las inversiones en infraestructura y la promoción de las exportaciones, lo que debería ofrecer una amplia gama de oportunidades de desarrollo para las instituciones públicas y privadas de distintas regiones de cada país. El impacto previsto es un poco menor para los PMA exportadores de energía de África y Bangladesh, que cuentan con mejores perspectivas de desarrollo de referencia, y mayor para otros PMA de Asia y África, cuyas perspectivas de referencia no son tan buenas. Las políticas de expansión de la demanda y de inversiones en infraestructura podrían impulsar la tasa anual de crecimiento de la renta entre un 0,4% y un 0,8% para Bangladesh, y en más de un 2% para los demás grupos de PMA, en comparación con la promoción de las exportaciones únicamente. O bien, visto desde la perspectiva contrapuesta, las políticas de promoción de las exportaciones podrían impulsar la tasa anual de crecimiento del PIB entre el 0,3% y el 0,6% en Bangladesh, y entre el 0,5% y el 1,5% en los demás grupos de PMA, lo que contrasta con las políticas centradas únicamente en la expansión de la demanda y en las inversiones en infraestructura. Aunque tales políticas entrañan importantes costos nacionales y externos, los beneficios acumulativos que trae aparejada la aplicación sistemática de políticas nacionales a mediano plazo para la producción, el comercio y los ingresos públicos significan que las políticas llegarán con el tiempo a financiarse por sí mismas a medida que la deuda pública y la deuda externa disminuyan en relación con el PIB.

Las políticas industriales y comerciales destinadas a promover las exportaciones en todos los sectores tienen una buena posibilidad de reducir los déficits externos y de acelerar el crecimiento del PIB y los ingresos fiscales.

El enfoque más efectivo para un crecimiento acelerado probablemente sea una combinación de la expansión de la demanda a través del gasto público, las inversiones en infraestructura y la promoción de las exportaciones.

Las funciones más importantes de las políticas internacionales de apoyo a los PMA serían la asistencia financiera encaminada a incrementar la inversión y el desarrollo de industrias de exportación y promoción de las exportaciones, así como las donaciones para enjugar los déficits presupuestarios del Estado.

La demora en salir de la recesión reduciría sustancialmente el crecimiento de la renta hasta 2015 en los PMA más dinámicos, pero este efecto se habría revertido en gran medida llegado el año 2020.

Los efectos negativos de esa demora podrían mitigarse si se adoptaran una política de aceleración del gasto público y una estrategia de aceleración de la inversión en infraestructuras.

En todas estas hipótesis, las limitaciones externas son importantes. Desde una perspectiva macroeconómica, las funciones más importantes de las políticas internacionales de apoyo a los PMA serían la asistencia financiera encaminada a incrementar la inversión y el desarrollo de industrias de exportación y promoción de las exportaciones, así como las donaciones para enjugar los déficits presupuestarios del Estado. Habida cuenta de tales hipótesis, queda claro que, para que mejore considerablemente la renta *per capita* en los PMA en los próximos diez años, será menester disponer de una cuantiosa asistencia externa al respecto. Una prioridad definida será conseguir que esa asistencia externa sea eficaz.

3. IMPACTO DE LA DEMORA EN LA RECUPERACIÓN SOBRE LAS HIPÓTESIS DE REFERENCIA Y EN MATERIA DE POLÍTICAS

La hipótesis de la "demora en la recuperación" difiere de la hipótesis de referencia debido a los ajustes progresivos a la política fiscal en Europa y los Estados Unidos de América, que apuntan a reducir los déficits presupuestarios al 2% y el 3% del PIB, respectivamente, y a reducir el coeficiente de deuda pública con respecto al PIB. Un argumento para la aplicación de políticas de esa índole es la necesidad de reducir la carga del servicio de la deuda cuando los tipos de interés vuelvan a niveles más normales.

Se estima que esto tendrá un profundo efecto negativo sobre la renta mundial, el comercio y los precios de los productos básicos y el petróleo. Los efectos negativos sobre el PIB en los primeros años serían suficientes para que la relación entre la deuda pública y el PIB aumente del 68% en 2010 al 80% en 2015, antes de declinar en 2020 al 46%, aproximadamente el mismo nivel indicado en la proyección de referencia. Si bien en términos generales la economía mundial se recuperaría para 2020, se estima que el impacto negativo sobre la renta, el comercio y los precios de los productos básicos y el petróleo, comparado con los valores de referencia, estará en el orden del 12% al 18%.

En el cuadro 24 se observa el impacto de la demora en la recuperación sobre los PMA. La demora en salir de la recesión reduciría sustancialmente el crecimiento de la renta hasta 2015 en los PMA más dinámicos, Bangladesh y los países exportadores de energía de África, pero este efecto se habría revertido en gran medida llegado el año 2020. El impacto sobre la renta debería ser menor en otros PMA de Asia y África durante el mismo período, ya que en el modelo el crecimiento depende menos de las exportaciones y deberían "beneficiarse" de los precios más bajos del petróleo asociados a una recuperación mundial con menos ímpetu.

Cuando se compara la susceptibilidad de las distintas estrategias a la demora en la recuperación, queda claro que los efectos negativos de esa demora podrían mitigarse si se adoptaran una política de aceleración del gasto público y una estrategia de aceleración de la inversión en infraestructuras. Pero la demora en la recuperación se proyecta para reducir sustancialmente los efectos positivos sobre las exportaciones de las políticas de crecimiento inducido por las exportaciones, la renta *per capita* y las posiciones externas de los bloques de países deudores. La excepción es Bangladesh, que según las simulaciones del modelo podría compensar un cierto deterioro en las condiciones mundiales con la intensificación de sus políticas de promoción de exportaciones.

Cuadro 24

Efecto del retraso de la recuperación de la recesión mundial en escenarios simulados

(Porcentaje del cambio en el ingreso nacional per capita)

	Retraso de la recuperación	
	2015	2020
Exportadores de energía de África		
Base de referencia	-9	-3
Aceleración del gasto público	-7	-1
Aceleración de la inversión en infraestructura	-5	-1
Expansión y diversificación de las exportaciones	-13	-12
Nexo entre exportaciones e inversiones	-8	-5
Bangladesh		
Base de referencia	-5	-2
Aceleración del gasto público	-4	-1
Aceleración de la inversión en infraestructura	-2	0
Expansión y diversificación de las exportaciones	0	-1
Nexo entre exportaciones e inversiones	0	0
Otros PMA de Asia		
Base de referencia	-1	-3
Aceleración del gasto público	-1	-2
Aceleración de la inversión en infraestructura	0	-1
Expansión y diversificación de las exportaciones	-6	-10
Nexo entre exportaciones e inversiones	-3	-6
Otros PMA de África		
Base de referencia	-2	-8
Aceleración del gasto público	-2	-5
Aceleración de la inversión en infraestructura	-1	-3
Expansión y diversificación de las exportaciones	-7	-16
Nexo entre exportaciones e inversiones	-4	-8

Fuente: Simulaciones del modelo de políticas globales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, analizadas y dadas a conocer en Cripps, 2010.

C. Nuevos factores internacionales

Las hipótesis de políticas basadas en tendencias históricas y los resultados de la próxima década también se verán afectados por la evolución de la economía internacional. En esta sección se examinan dos factores que pueden tener una gran influencia en las posibilidades de desarrollo y de reducción de la pobreza en los PMA en los próximos diez años: i) el cambio climático y ii) las crecientes relaciones económicas Sur-Sur.

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO

El reto que plantea el cambio climático ha tomado una dimensión apremiante para los PMA, que deben enfrentar las consecuencias enormes de la variación de las temperaturas y las precipitaciones, además de los desastres naturales. La respuesta de los PMA a este problema, en particular la reorientación de sus economías hacia modelos de crecimiento resistentes al clima y sostenibles en términos ecológicos, requerirá una importante inyección de recursos financieros destinados a apoyar las estrategias de adaptación y mitigación. Esos recursos tendrían que ser un complemento de aquellos necesarios para satisfacer las necesidades existentes de desarrollo

Las hipótesis de políticas basadas en tendencias históricas y los resultados de la próxima década también se verán afectados por la evolución de la economía internacional.

El reto que plantea el cambio climático ha tomado una dimensión apremiante para los PMA, que deben enfrentar las consecuencias enormes de la variación de las temperaturas y las precipitaciones, además de los desastres naturales.

social y económico a fin de no poner en peligro los logros del pasado, el presente y el futuro en tales esferas².

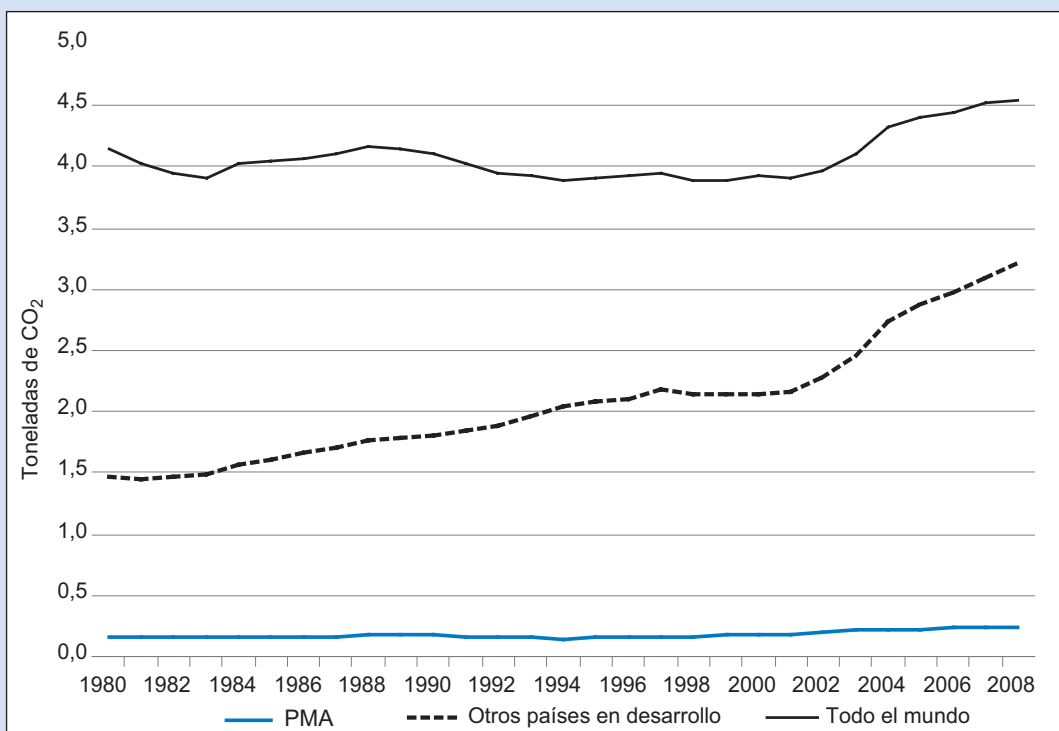
Para evitar que la temperatura media mundial aumente más de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, será necesario reducir las emisiones mundiales anuales de dióxido de carbono (CO₂) desde su nivel actual de 50.000 millones de toneladas a 44.000 millones de toneladas en 2020, a 35.000 millones de toneladas en 2030, y a menos de 20.000 millones llegado el año 2050 (es decir, a un 50% por debajo de los niveles de 1990). Para alcanzar las metas de reducción de emisiones nacionales cuantificadas y distribuir equitativamente la carga, la Unión Europea (UE), el Japón y los Estados Unidos deberán alcanzar en 2050 una reducción de emisiones del 80% con respecto a los niveles de 1990. En los PMA, las emisiones de CO₂ durante el período 1990-2008 han aumentado a mayor ritmo que los niveles mundiales (Base de datos CAIT del Instituto de Recursos Mundiales, versión 7.0, WRI). Sin embargo, en términos de cifras *per capita*, sus niveles de emisión de gases de efecto invernadero siguen siendo muy inferiores a los del resto del mundo (gráfico 25). Las emisiones promedio de CO₂ *per capita* en los PMA ascendieron a 0,24 megatoneladas (Mt) en 2008, frente a 3,3 Mt en otros países en desarrollo y una media mundial de 4,5 Mt. Dentro del grupo de los PMA, Guinea Ecuatorial tiene el nivel más elevado de emisiones de gases de efecto invernadero, con 7,4 Mt (gráfico 26).

En términos de cifras per capita, los niveles de emisión de gases de efecto invernadero de los PMA siguen siendo muy inferiores a los del resto del mundo.

En el plano mundial, la energía representa la proporción dominante (66%) de las emisiones de gases de efecto invernadero, en tanto en los PMA, el cambio del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura constituyen la

Gráfico 25

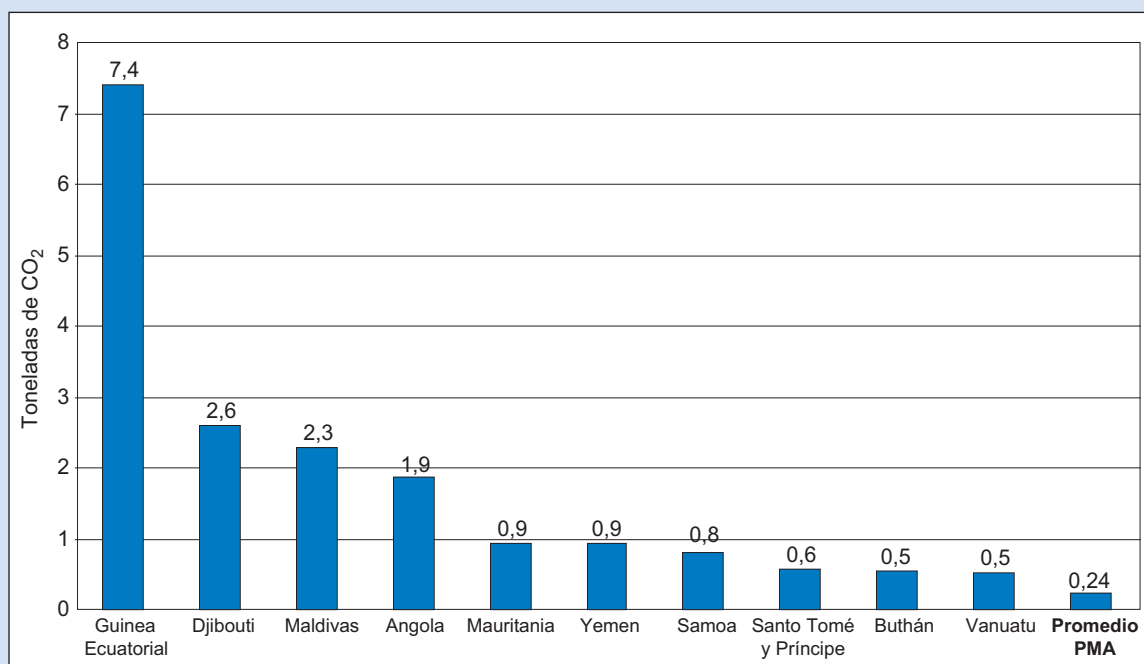
Emisiones de dióxido de carbono *per capita*, 1980-2008
(Toneladas per capita)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos estadísticos de la Energy Information Administration de los Estados Unidos (consultada el 18 de mayo de 2010).

Gráfico 26

Los diez PMA con nivel más elevado de emisión de gases de efecto invernadero, por habitante, 2008
(Toneladas de CO₂)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos estadísticos de la Energy Information Administration de los Estados Unidos (consultada el 18 de mayo de 2010).

Nota: No incluye cambios de uso de la tierra.

mayor proporción (71%) (gráfico 27), frente a una media mundial del 26%. El sector agrícola (cultivos y ganado) produce alrededor del 13,5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, principalmente metano y óxido nitroso, mientras que en los PMA, este sector aporta una proporción aún mayor: el 28% (gráfico 27), de la que el 43% proviene del cambio del uso de la tierra y la silvicultura. Con la creciente demanda de carne y productos lácteos en los países en desarrollo, es probable que las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la agricultura aumenten todavía más (Kasterine y Vanzetti, 2010). Algunas estimaciones sugieren que, en el sector agrícola, se podrían mitigar los gases de efecto invernadero en un 89% mediante el secuestro del carbono (Barker y otros, 2007). Sin embargo, la mayor parte de esta mitigación potencial (un 70% aproximadamente) dependerá de las mejoras en el pastoreo, la gestión de las tierras cultivables y la agrosilvicultura en los países en desarrollo, además del nivel del precio del carbono y la eficacia de los instrumentos de política (Convención Marco, 2008; FAO, 2007). Entre los beneficios del secuestro del carbono se podría incluir la conservación de la biodiversidad agrícola y la reducción de la degradación del medio ambiente.

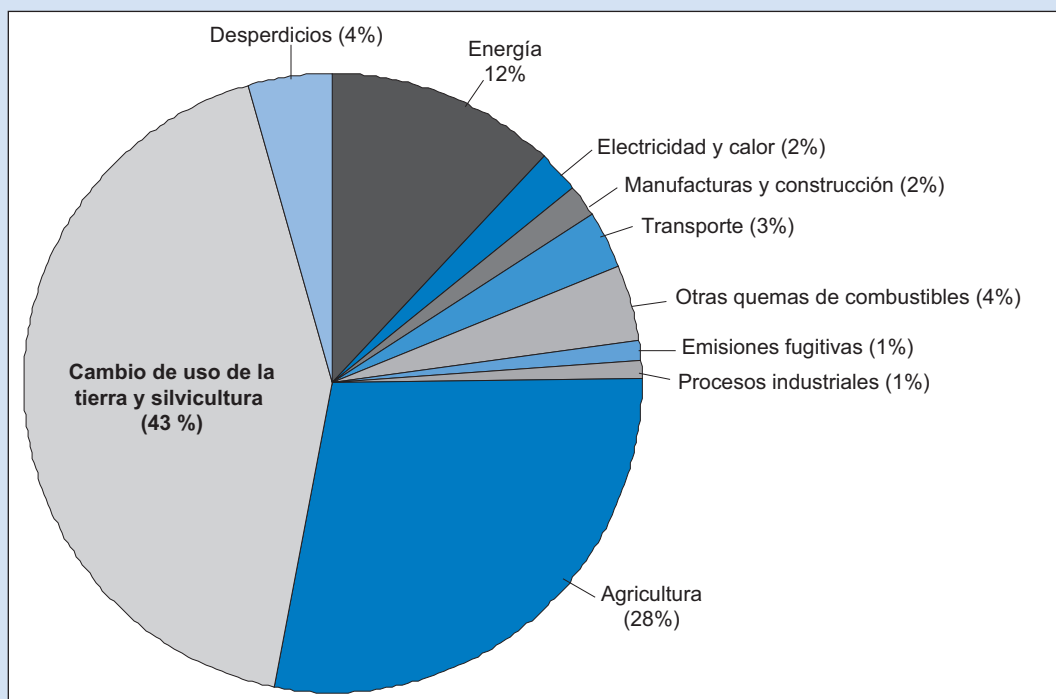
Si bien la contribución de todos los PMA en su conjunto al calentamiento global es muy pequeña —pues representan menos del 1% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del mundo—, el cambio de las condiciones climáticas los afectará de manera desproporcionada. Además de la debilidad económica que presentan, la ubicación geográfica y la gran dependencia de los recursos naturales como fuentes de medios locales de

El cambio del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura constituyen la mayor proporción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los PMA.

Si bien la contribución de todos los PMA en su conjunto al calentamiento global es muy pequeña, el cambio de las condiciones climáticas los afectará de manera desproporcionada

Gráfico 27

Emisión de gases de efecto invernadero en los PMA, por sector, 2005
(Porcentaje de emisiones totales)



Fuente: Instituto de Recursos Mundiales, base de datos CAIT, versión 7.0.

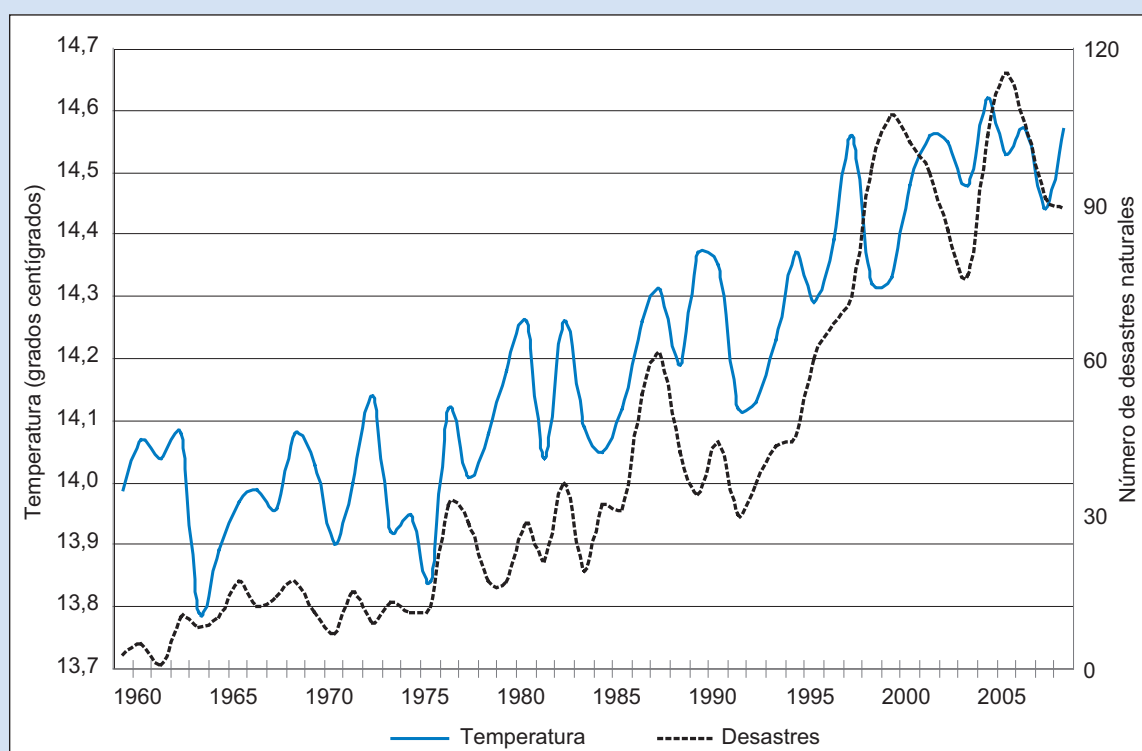
subsistencia y de renta nacional los hacen particularmente vulnerables al cambio climático (Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, 2009: 11-12). Por ejemplo, se estima que "por cada grado centígrado que aumente la temperatura media mundial, el promedio de crecimiento anual de los países pobres puede disminuir entre 2 y 3 puntos porcentuales, sin que se modifiquen los resultados del crecimiento de los países desarrollados" (DAES, 2009: viii). Tomadas en conjunto, estas estimaciones sobre el calentamiento global y las tendencias respecto de los desastres naturales representan mayores costos para los PMA. El gráfico 28 muestra algunos datos que reflejan el vínculo entre el aumento de las temperaturas mundiales y la frecuencia de los desastres naturales³ en los PMA. El número de desastres naturales en los PMA trepó de 3 en 1960 a 89 en 2009.

Los PMA deberán enfrentar la mayor carga del ajuste a los efectos del cambio climático.

Los PMA corren un enorme riesgo a causa de los cambios en los patrones climáticos y la degradación del medio ambiente, y se prevé que deberán soportar la mayor carga del ajuste a los efectos del cambio climático, porque ya sufren lo que se denomina "múltiples vulnerabilidades", a raíz de los bajos niveles de desarrollo económico y humano (cuadro 25, y DAES, 2009: 71). Es evidente que, debido a la falta de infraestructura social y física, a las instituciones inadecuadas y a la limitada base económica, los PMA podrían estar "expuestos no solo a grandes desastres potencialmente catastróficos, sino también a un estado más constante de tensión económica como resultado del aumento de las temperaturas medias, la reducción de las fuentes de agua, una mayor frecuencia de las inundaciones y la intensificación de las tormentas

Gráfico 28

Temperatura mundial y desastres naturales en los PMA, 1960-2009



Fuente: Goddard Institute for Space Studies (GISS), NASA GISS Surface Temperature Analysis (GISTEMP) (<http://data.giss.nasa.gov/gistemp/>); y estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster* (www.emdat.net), Université catholique de Louvain, Louvain-La-Neuve.

Nota: La muestra incluyó a 47 PMA.

de viento" (DAES, 2009:63, y cuadro 25). Si, por ejemplo, se considera la posible correlación entre la variabilidad hidrológica (precipitaciones medias) y las variables económicas clave en los PMA, las consecuencias del cambio climático en la población pobre de las zonas rurales y en la seguridad alimentaria interna son graves (UNCTAD, 2009a; Couharde, Davis y Generoso, 2010). Como consecuencia del cambio climático, muchos PMA de África podrían registrar más precipitaciones, modificaciones en las características de la producción de cultivos alimentarios en la temporada de las lluvias, un acortamiento del período vegetativo y un aumento de las inundaciones. Para otros PMA de África, la reducción de las precipitaciones puede dar lugar a estaciones secas más largas, a sequías y a una producción agropecuaria no viable en zonas donde antes podía practicarse la agricultura de subsistencia. De concretarse, cualquiera de estas situaciones perjudicará las economías y la seguridad alimentaria si no se realizan importantes esfuerzos de adaptación.

Durante el período 2000-2010, el 40% del total de las víctimas de desastres naturales pertenecieron a los PMA. Durante el mismo período, la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos se multiplicó cinco veces con respecto a la década de 1970 (cuadro 26). El aumento en el número de personas afectadas no obedece exclusivamente al crecimiento de la población, pues durante ese período, la población de los PMA aumentó aproximadamente 2,7 veces, de 314 millones a 854 millones.

Las consecuencias del cambio climático en la población pobre de las zonas rurales y en la seguridad alimentaria interna son graves.

Durante el período 2000-2010, el 40% del total de las víctimas de desastres naturales pertenecieron a los PMA.

Cuadro 25**Vulnerabilidad de los PMA frente al cambio climático y sus efectos en las regiones**

Efectos en el África subsahariana	Vulnerabilidad sectorial
<p>Temperatura</p> <p>Desde el decenio de 1960, las selvas tropicales^a han registrado índices de calentamiento del orden del 0,29°C por decenio, y de 0,1° a 0,3°C en el África Subsahariana Meridional^b. El calentamiento es mayor en esta región del África en comparación con el promedio mundial y se registra en todas las estaciones del año. Es probable que las regiones subtropicales más secas se tornen más cálidas que las zonas tropicales más templada^a.</p> <p>Precipitaciones</p> <p>Las predicciones climáticas indican que las precipitaciones tienden a disminuir en las zonas del África Subsahariana^a que en la actualidad se presentan semiáridas y áridas. La variabilidad interanual de las precipitaciones en toda esta región es muy amplia, y se registra una variación decenal considerable en algunas regiones, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> Disminución de las precipitaciones anuales en el África Subsahariana Meridional; Aumento de la media anual de precipitaciones en el África Subsahariana; La evaporación podría contrarrestar el aumento de las precipitaciones en el Sahel. <p>Fenómenos meteorológicos extremos</p> <p>La frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos ha ido en aumento, particularmente las sequías y las inundaciones en el África subsahariana^c.</p> <p>Capacidad de adaptación</p> <p>El África Subsahariana posee una baja capacidad de adaptación al cambio climático por las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pobreza generalizada; Instituciones débiles y escaso nivel de capital humano; Infraestructura física inadecuada y conflictos. 	<p>Agua</p> <p>Se estima que para 2020^{a b}, unos 72 a 220 millones de personas sufrirán una grave escasez de agua. Es probable que muchos de los PMA del África Subsahariana se vean afectados por un déficit hídrico:</p> <ul style="list-style-type: none"> El lago Chad ha disminuido un 50% su tamaño desde 1970; Los escenarios prevén una disminución de las precipitaciones y el aumento de las pérdidas potenciales por evaporación (15% al 25%), y la disminución del caudal del río Zambezi (de un 30% a un 40%), que afecta la disponibilidad de agua en Angola, la República Democrática del Congo, Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zambia^{a d}. <p>Agricultura y seguridad alimentaria</p> <p>Más del 60% de los hogares dependen de la agricultura como medio de vida. Es de esperar que el estrés térmico afecte los cultivos y, en consecuencia, que se registre una reducción de las cosechas^f. Además:</p> <ul style="list-style-type: none"> En algunas regiones, el rendimiento de los cultivos de secano podría disminuir en un 50% para 2020; de este modo, los ingresos netos de estas cosechas caerían en un 90%^{d e}. Se prevé el agravamiento de la inseguridad alimentaria y el aumento de la desnutrición^e. Con el aumento de las temperaturas de las aguas, es muy probable que las poblaciones ícticas disminuyan. En algunos países la producción podría aumentar, por ejemplo, un calentamiento de entre 3% y 5% en el río Gambia podría incrementar la producción de pescado entre un 13% y un 21%^g. <p>Salud^{d h}</p> <p>Las estimaciones indican para el año 2100 una posible expansión de las zonas propicias en términos climáticos para la proliferación del paludismo en el África Subsahariana, con un incremento potencial del 5% al 7% principalmente en altitud, y limitado en latitud. Además, es probable que se altere espacial y temporalmente la transmisión del dengue, la meningitis y el cólera.</p> <p>Ecosistemas y biodiversidad^{d g}</p> <p>Desertificación en el África Subsahariana, especialmente en el Sahel y en el África Subsahariana Meridional. Deforestación, incendios forestales, y degradación de las praderas. Se estima que entre un 25% y un 40% de las especies animales de los parques nacionales del África Subsahariana estarán en peligro de extinción.</p> <p>Zonas costeras^d</p> <p>Amenaza de inundaciones en el África Subsahariana Oriental, y degradación de los ecosistemas marinos. El costo de la adaptación por la crecida del nivel del mar podría elevarse al 10% del PIB.</p>
Efectos en Asia	Vulnerabilidad sectorial
<p>Temperatura^{d h}</p> <p>Se prevé que en Asia Central, Oriental, Septentrional y Meridional, el calentamiento será por encima de la media mundial.</p> <p>Precipitaciones^{d h}</p> <p>Se prevé un aumento de las precipitaciones en Asia Septentrional, Meridional y Oriental. Se anticipa que habrá menos precipitaciones durante el verano en Asia Central, y la reducción de los glaciares del Himalaya y de la meseta del Tíbet seguirá en aumento, provocando en Nepal y Bangladesh un aumento de las inundaciones durante la estación húmeda. Para Asia, los modelos climáticos prevén un incremento anual medio de las precipitaciones del orden del 3% para 2020, y del 7% para 2050^g.</p> <p>Fenómenos meteorológicos extremos^c</p> <p>Ha aumentado la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> Un aumento de las sequías y ciclones tropicales y de los fenómenos de El Niño; Inundaciones y corrimientos de tierra; Olas de calor más prolongadas en verano, particularmente en Asia Oriental. 	<p>Agua</p> <p>En Asia Central, Meridional y Oriental, se estima que unos 100 millones^d de personas correrán más riesgo de sufrir un déficit hídrico, a causa de la merma de agua dulce, el derretimiento de los glaciares, la mayor incidencia de las inundaciones y la disminución del caudal de los ríos.</p> <p>Agricultura y seguridad alimentaria</p> <p>La disminución del suministro de agua y de la humedad de los suelos durante la estación seca agravaría el estrés hídrico y tendría las siguientes consecuencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> La disminución de las cosechas de arroz, lo cual tendría efectos negativos en el comercio agrícola y en las perspectivas de crecimiento económico de Asia^e. Además, para 2050 se prevé una disminución de la cantidad de calorías producidas en comparación con los niveles de 2000, y por consiguiente, un aumento en la inseguridad alimentaria^e. El aumento en la degradación y desertificación de las tierras. El crecimiento de la productividad agrícola en la zona septentrional de Asia debido a las latitudes más altas^h. <p>Salud</p> <p>En Asia Meridional y Sudoriental se prevé un aumento del estrés térmico, de las enfermedades transmitidas a través del agua, como el cólera, y de la mortalidad endémica debido a enfermedades diarreicas.</p>

Cuadro 25 (cont.)

Efectos en Asia	Vulnerabilidad sectorial
<p><i>Capacidad de adaptación^g</i></p> <p>La capacidad de adaptación de la mayoría de los PMA asiáticos se ve afectada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La pobreza generalizada y la desigualdad de ingresos; • Instituciones débiles y tecnología limitada. 	<p><i>Ecosistemas y biodiversidad</i></p> <p>Los incendios forestales se producirán con mayor frecuencia. En Nepal, por ejemplo, las temperaturas superiores a las normales de las estaciones del año podrían poner en riesgo de extinción a especies animales, como monos, osos panda y leopardos.</p> <p><i>Zonas costeras</i></p> <p>Las zonas costeras y las áreas bajas de los deltas en Bangladesh, Myanmar y Camboya se verán gravemente afectadas por el crecimiento del nivel del mar y el aumento de la frecuencia de las tormentas.</p>
Efectos en los PMA que son pequeños Estados insulares en desarrollo	Vulnerabilidad sectorial
<p><i>Temperatura</i></p> <p>Se prevé que el calentamiento en el océano Índico, el Pacífico Norte y Sur, y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe será más bajo que la media mundial. En el Pacífico Sur, la temperatura estacional de la superficie de los océanos y del aire en las islas ha aumentado de 0,6°C a 1,0°C desde 1910^h.</p> <p><i>Precipitaciones^{d h}</i></p> <p>Se registra un aumento de las precipitaciones anuales en el Pacífico ecuatorial, al norte del océano Índico y de las Maldivas. Se prevé una disminución de las precipitaciones en el océano Índico y en el Pacífico oriental. Esta situación tiene una importancia crítica para los pequeños Estados insulares en desarrollo, pues la mayoría de ellos dependen del agua de lluvia como principal fuente de abastecimiento de agua potable.</p> <p><i>Fenómenos meteorológicos extremos^c</i></p> <p>Aumento en la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos; en particular los ciclones, las tormentas, las inundaciones, y la decoloración del coral.</p> <p><i>Capacidad de adaptación</i></p> <p>Los PMA que son pequeños Estados insulares en desarrollo tienen poca capacidad de adaptación al cambio climático debido a la importancia de sus deficiencias económicas estructurales que se suman a una elevada dependencia de los recursos naturales como medio de vida y renta nacional.</p>	<p><i>Agua^{d h}</i></p> <p>Debido al aumento del nivel del mar y los cambios en las precipitaciones, las fuentes de agua están seriamente comprometidas. Para 2050, se espera una reducción del 10% en la media de las precipitaciones, que a su vez reducirá en un 20% la capa de agua dulce en Kiribati.</p> <p><i>Agricultura y seguridad alimentaria^{g h}</i></p> <p>El aumento del nivel del mar, las inundaciones, la salinización del suelo y la disminución de las fuentes de agua dulce, afectarán las tierras agrícolas y la seguridad alimentaria. Los daños provocados por los ciclones y el aumento de las temperaturas de la superficie marina, también repercutirá negativamente en la industria pesquera (que, en algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, representa el 10% de su PIB).</p> <p><i>Salud^{d h}</i></p> <p>Se prevé un aumento del estrés térmico y de la propagación de vectores de enfermedad como por ejemplo, el paludismo, el dengue, etc.</p> <p><i>Ecosistemas y biodiversidad^{d h}</i></p> <p>El aumento de los niveles de las temperaturas y del CO₂, afectará a manglares, hierbas marinas, y arrecifes de corales. La mayor frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos retardará el desarrollo de la cubierta forestal, dado que su regeneración es lenta. Los bosques podrían ser más sostenibles en algunas islas ubicadas a mayor latitud.</p> <p><i>Zonas costeras^{d h}</i></p> <p>El aumento del nivel del mar repercutirá en los asentamientos costeros y en la infraestructura, y exacerbará la erosión costera. La habitabilidad de algunas islas se verá amenazada en el largo plazo por las inundaciones y la erosión costera.</p>

Fuente: ^a Christensen y otros, (2007); ^b Kruger y Shongwe (2004); ^c Base de datos EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster*; ^d Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2007); ^e IFPRI (2009); ^f UNCTAD (2009a); ^g Huq y otros, (2003); ^h UN-OHRLS (2009).

Cuadro 26

Incidencia y cantidad total de personas afectadas por fenómenos meteorológicos extremos en los PMA, entre 1970 y 2010

		Sequías	Temperaturas extremas	Inundaciones	Tormentas	Total en los PMA
1970-1979	Número de fenómenos meteorológicos extremos	28	-	46	42	116
	Número de personas afectadas	34 373 000	-	58 873 060	7 076 803	100 322 863
1980-1989	Número de fenómenos meteorológicos extremos	54	3	93	60	210
	Número de personas afectadas	98 448 767	10	131 813 034	20 616 945	250 878 756
1990-1999	Número de fenómenos meteorológicos extremos	43	9	167	94	313
	Número de personas afectadas	63 223 526	1 034 000	73 355 634	31 169 955	168 783 115
2000-2010	Número de fenómenos meteorológicos extremos	58	11	350	126	591
	Número de personas afectadas	83 293 578	266 800	88 222 558	21 213 326	192 996 262

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en la base de datos EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster* (www.emdat.net); Université catholique de Louvain, Louvain-La-Neuve (consultada en abril de 2010).

Nota: La muestra incluyó a 47 PMA (no se pudieron obtener datos del Afganistán y de Guinea Ecuatorial).

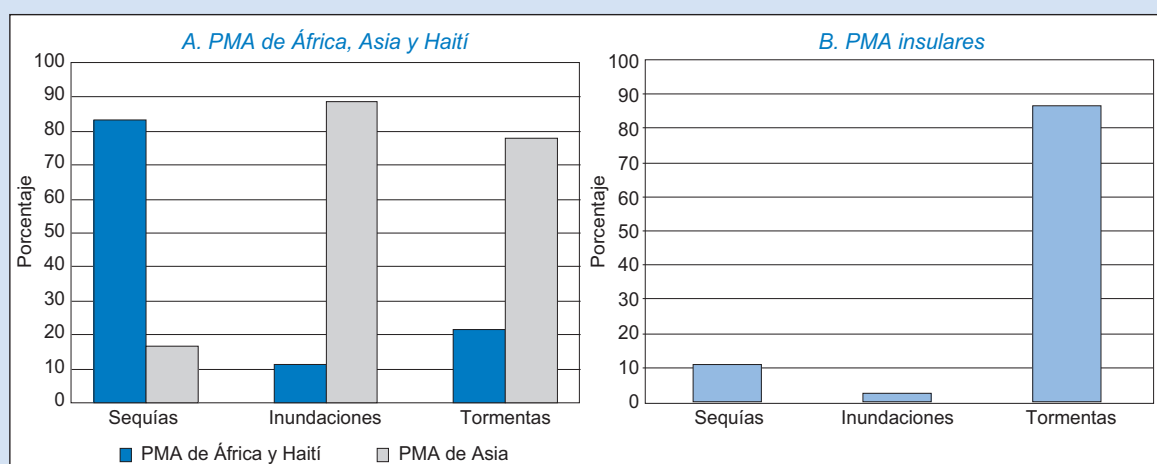
Las regiones que mayor riesgo corren de sufrir el embate de sequías e inundaciones son el África Subsahariana y el Asia Meridional, donde se encuentra la mayoría de los PMA.

Actualmente, más de 2.800 millones de personas residen en áreas propensas a sufrir una o más de las manifestaciones físicas del cambio climático, a saber, desertificación, sequías, inundaciones, tormentas y elevación del nivel de mar (Foro Humanitario Mundial, 2009:15). Las regiones que mayor riesgo corren de sufrir el embate de sequías e inundaciones son el África Subsahariana y el Asia Meridional, donde se encuentra la mayoría de los PMA (gráfico 29A). Los pequeños Estados insulares en desarrollo que son PMA y los PMA de Asia son particularmente vulnerables al impacto de las tormentas (gráficos 29A y B). Son también las áreas con menores posibilidades de hacer frente a las secuelas sociales y económicas de los incidentes climáticos. El África Subsahariana sigue siendo la región más vulnerable, ya que allí están 15 de los 20 países más vulnerables del mundo (Foro Humanitario Mundial, 2009:58). Un tercio de la población de África vive en zonas propensas a las sequías, y se prevé que, para 2020, entre 70 millones y 220 millones de personas de África sufrirán los efectos del déficit hídrico cada vez mayor, a consecuencia del cambio climático (cuadro 26 y Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, 2009:15). Como se indica en el cuadro 27, desde 1980, en los diez PMA que más sufrieron la incidencia de fenómenos meteorológicos extremos se registraron 244 tormentas, 347 inundaciones y 78 sequías. Haití ha sufrido en forma desproporcionada el impacto de los desastres naturales, especialmente desde el terremoto de enero de 2010 que, según estimaciones oficiales, provocó 222.570 víctimas mortales (aproximadamente el 2% de la población haitiana), 300.000 heridos, 1,3 millones de desplazados, 97.294 viviendas destruidas y 188.383 viviendas dañadas en la zona de Puerto Príncipe y en gran parte de la zona meridional de Haití⁴.

En promedio, los países en desarrollo sufren más daños por los efectos relacionados con el clima, en términos de porcentaje de sus PIB, que los países desarrollados (Convención Marco, 2008:23). Entre 2000 y 2010, las

Gráfico 29

Porcentaje de personas en los PMA afectadas por inundaciones, sequías y tormentas, 1970-2010
(Porcentaje)



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster* (www.emdat.net), Université catholique de Louvain, Louvain-La-Neuve (consultada en abril de 2010).

Nota: A: La muestra incluyó a 38 PMA de África y Asia y Haití. B: La muestra incluyó a 9 pequeños Estados insulares en desarrollo que son PMA (Haití y Madagascar no están incluidos).

Cuadro 27

Lista de los primeros diez PMA en términos de la incidencia de los fenómenos meteorológicos extremos que han sufrido entre 1980 y 2010

	Sequías	Temperaturas extremas	Inundaciones	Tormentas	Total
Bangladesh	5	19	80	142	246
Haití	7	0	39	29	75
Etiopía	12	0	47	0	59
Madagascar	5	0	6	43	54
Mozambique	11	0	26	17	54
Nepal	5	4	33	6	48
República Unida de Tanzania	8	0	31	4	43
Somalia	11	0	30	1	42
Sudán	8	0	29	1	38
Malawi	6	0	26	1	33
Total	78	23	347	244	692

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en la base de datos EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster* (www.emdat.net); Université catholique de Louvain, Louvain-La-Neuve (consultada en abril de 2010).

pérdidas económicas sufridas por los PMA ascendieron a 14.100 millones de dólares⁵, aunque a los PMA como grupo únicamente correspondió un 2% de las pérdidas económicas mundiales provocadas por desastres naturales. Dentro del grupo de los PMA, Bangladesh y Myanmar sufrieron las mayores pérdidas económicas (5.800 millones de dólares y 4.500 millones de dólares, respectivamente). En general, los pequeños Estados insulares en desarrollo que son PMA se encuentran entre los países más expuestos del mundo a sufrir catástrofes naturales, lo cual, a su vez, les provoca crisis económicas significativas (Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, 2009:10-11).

Evidentemente, los PMA no llegan a satisfacer los requisitos de una elevada capacidad de adaptación al cambio climático establecidos en 2001 por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en particular, una economía estable y próspera, un alto grado de acceso a la tecnología, funciones y responsabilidades bien definidas para la aplicación de estrategias de adaptación, sistemas para la difusión de información sobre la adaptación al cambio climático en los ámbitos nacional, regional y local, y un acceso equitativo a los recursos (McCarthy y otros, 2001, citado en la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, 2009:7). La baja capacidad de adaptación de los PMA al cambio climático se deteriorará todavía más si no se toman medidas de mitigación de alcance mundial que permitan alcanzar las metas en un plazo razonable, y si los países quedan anclados en vías de desarrollo insostenibles, lo que conduce a "más emisiones, más consecuencias del cambio climático y más necesidad de corrientes financieras e inversiones para la adaptación a largo plazo" (Convención Marco, 2009:2).

2. NUEVAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LOS PMA Y LOS OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

Desde los años noventa, el patrón y el nivel de la integración de los PMA en la economía internacional han ido cambiando rápidamente. La relación que han entablado con los países en desarrollo (es decir, el Sur) en términos de comercio, inversiones, finanzas, cooperación para el desarrollo y conocimiento

Los PMA no llegan a satisfacer los requisitos de una elevada capacidad de adaptación establecidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

Desde los años noventa, la relación que entablaron los PMA con los países en desarrollo, en términos de comercio, inversiones, finanzas, cooperación para el desarrollo y conocimiento ha crecido de manera significativa.

ha aumentado de manera significativa. Como consecuencia, los PMA han ampliado y diversificado sus asociaciones económicas internacionales, a diferencia de la etapa anterior en que los vínculos primordiales eran los que mantenían con los países desarrollados.

a) Comercio de mercancías

i) Distribución geográfica

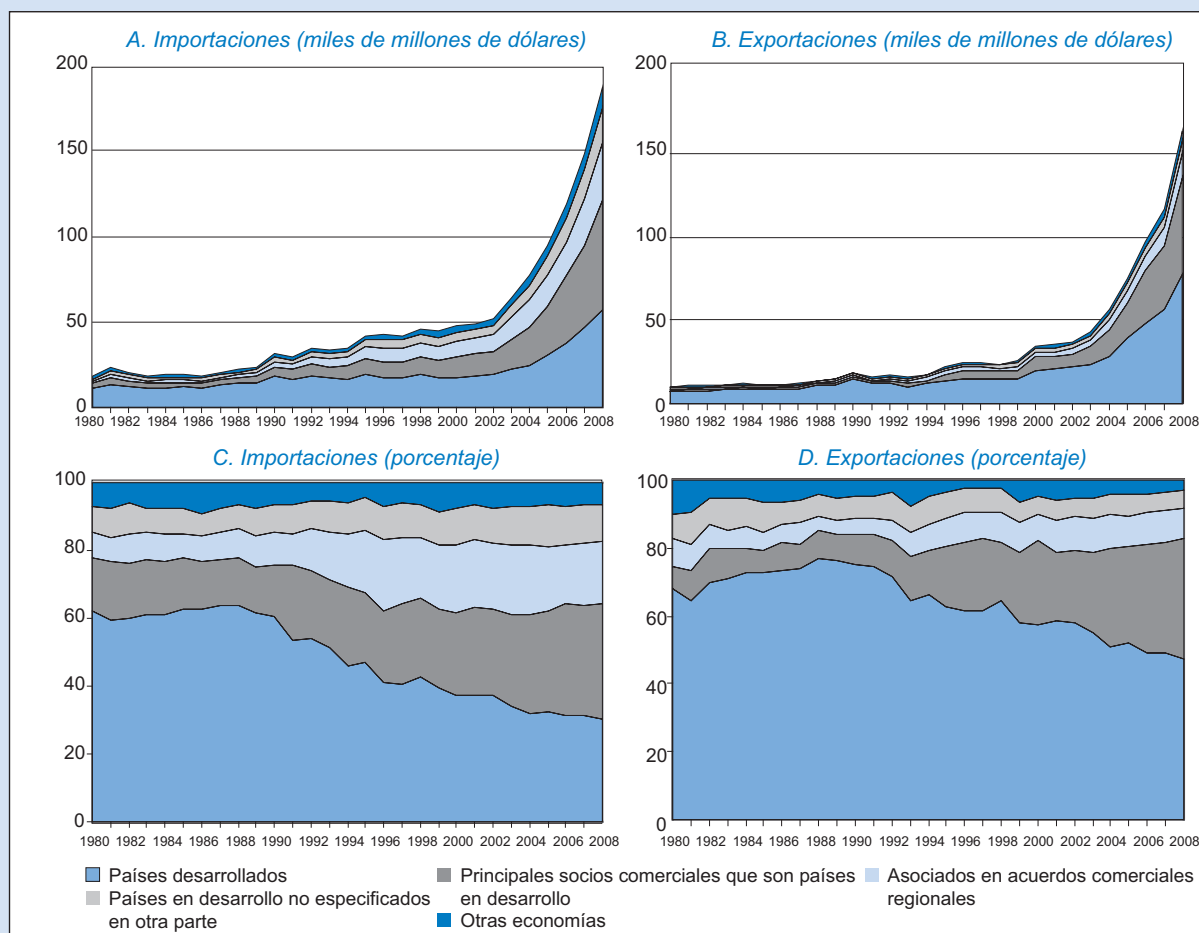
El avance más llamativo en la distribución geográfica del comercio de bienes de los PMA ha sido el rápido crecimiento de su participación en el comercio Sur-Sur:

El avance más llamativo en la distribución geográfica del comercio de bienes de los PMA ha sido el rápido crecimiento de su participación en el comercio Sur-Sur (gráfico 30 y cuadro 28)⁶. Tradicionalmente, los PMA obtenían la tercera parte de sus importaciones de los países en desarrollo. Esta proporción comenzó a aumentar en forma pronunciada a partir de 1991, y desde 1996 más de la mitad de las importaciones de los PMA comenzaron a ingresar desde el Sur, hasta alcanzar un 62% en el período 2007-2008 (cuadro 28). Entre 1990-1991 y 2007-2008, los países en desarrollo representaban el 66% de la expansión del comercio exterior de los PMA.

En cuanto a las exportaciones, tradicionalmente los países en desarrollo absorbían entre la quinta y la cuarta parte de las exportaciones totales de los PMA. Esa proporción comenzó a aumentar en 1993 y, para 2007-2008, el

Gráfico 30

Intercambio comercial de los PMA con los principales grupos de socios, 1980-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

Cuadro 28

Intercambio comercial de los PMA con los principales grupos de socios, 1995-1996, y 2007-2008
(Promedios anuales)

Grupos de socios	Importaciones de los PMA					Exportaciones de los PMA				
	1995-1996		2007-2008		Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	1995-1996		2007-2008		Tasa de crecimiento anual (porcentaje)
	Valor (en millones de dólares)	%	Valor (en millones de dólares)	%	1995-1996 y 2007-2008	Valor (en millones de dólares)	%	Valor (en millones de dólares)	%	1995-1996 y 2007-2008
Países desarrollados, en particular:	13 932	40,0	45 248	33,0	10,3	14 147	58,3	68 378	47,9	14,0
Unión Europea	9 137	26,3	28 844	21,0	10,1	7 064	29,1	28 918	20,2	12,5
Estados Unidos de América	1 846	5,3	6 810	5,0	11,5	4 947	20,4	29 245	20,5	16,0
Países en desarrollo, de los cuales:	18 999	54,5	85 104	62,0	13,3	9 223	38,0	71 803	50,3	18,7
Principales socios comerciales que son países en desarrollo	6 477	18,6	43 275	31,5	17,1	4 513	18,6	50 347	35,3	22,3
Países asociados en acuerdos comerciales regionales	8 682	24,9	24 690	18,0	9,1	3 054	12,6	14 190	9,9	13,7
Países en desarrollo no especificados en otra parte	3 840	11,0	17 139	12,5	13,3	1 656	6,8	7 266	5,1	13,1
Otras economías	1 868	5,4	6 911	5,0	11,5	879	3,6	2 645	1,9	9,6
Total	34 798	100	137 263	100	12,1	24 249	100	142 826	100	15,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos UNCTAD, *GlobStat*.

Nota: Para consultar la composición de los grupos de países, véanse las páginas. xiv-xv.

conjunto de los países en desarrollo había pasado a ser el principal mercado de las exportaciones de los PMA, ya que a él se dirigía algo más de la mitad del total de sus exportaciones (cuadro 28). Con el mayor ritmo de crecimiento del comercio Sur-Sur de los PMA, ha disminuido la importancia del comercio con los países desarrollados (especialmente los miembros de la Unión Europea) (gráficos 30 C y D).

La expansión del comercio de los PMA con los países en desarrollo se concentra en sus principales socios comerciales que son países en desarrollo y en los asociados en el marco de acuerdos comerciales regionales. En el período 2007-2008, los principales diez socios comerciales que son países en desarrollo representaron las tres cuartas partes del total de las corrientes comerciales Sur-Sur de los PMA y el 42% de su comercio mundial total (cuadro 29). Con excepción del Brasil y Sudáfrica, todos los principales socios comerciales que son países en desarrollo se encuentran en Asia. El mayor socio comercial de los PMA es China, cuya importancia ha aumentado, en especial como mercado de exportación. Por sí solo, este país absorbió el 23% de las exportaciones de los PMA durante el período 2007-2008, superando a la Unión Europea y los Estados Unidos, y convirtiéndose en el mayor destino para las exportaciones de los PMA en 2007. En lo que respecta a las importaciones de los PMA, la distribución entre las importaciones procedentes de China y las de otros principales socios comerciales que son países en desarrollo es más equilibrada. Desde mediados de los años noventa, las importaciones de los PMA procedentes de estos socios comerciales se han acelerado vertiginosamente y, en 2007-2008, representaron aproximadamente un tercio de las importaciones de los PMA (cuadro 28), casi el doble de la proporción de principios de la década de 1980. Las exportaciones de los PMA a los principales socios comerciales que son países en desarrollo crecieron más rápido que las importaciones, y en 2007-2008 estos países fueron el destino del 35% de las exportaciones de los PMA (cuadro 28)⁷.

La expansión del comercio de los PMA con los países en desarrollo se concentra en sus principales socios comerciales que son países en desarrollo.

Con excepción del Brasil y Sudáfrica, todos los principales socios comerciales que son países en desarrollo se encuentran en Asia.

Cuadro 29

Intercambio comercial total de los PMA con los principales socios comerciales que son países en desarrollo, 2007-2008
(Promedio anual)

Socio	Valor (en millones de dólares)	Porcentaje del intercambio comercial total con países en desarrollo		Porcentaje del intercambio comercial total con el mundo	
		Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado
China	39 181	25,0	25,0	14,0	14,0
India	11 607	7,4	32,4	4,1	18,1
Sudáfrica	9 694	6,2	38,5	3,5	21,6
Tailandia	8 329	5,3	43,9	3,0	24,6
Emiratos Árabes Unidos	5 860	3,7	47,6	2,1	26,7
Arabia Saudita	4 718	3,0	50,6	1,7	28,3
Provincia china de Taiwán	4 380	2,8	53,4	1,6	29,9
Brasil	4 079	2,6	56,0	1,5	31,4
Singapur	3 148	2,0	58,0	1,1	32,5
República de Corea	2 626	1,7	59,7	0,9	33,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos UNCTAD, *GlobStat*.

Nota: Intercambio comercial total = importaciones + exportaciones.

Los PMA redoblaron sus esfuerzos de integración regional como parte de su proceso de liberalización del comercio en la década de 1990 y, desde entonces, han participado en iniciativas continuas de integración regional.

Los PMA redoblaron sus esfuerzos de integración regional como parte de su proceso de liberalización del comercio en la década de 1990 (UNCTAD, 2004: 182-184) y, desde entonces, han participado en iniciativas continuas de integración regional⁸. Las exportaciones de los PMA a los países asociados en acuerdos comerciales regionales han crecido rápidamente (cuadro 28), en especial desde el año 2000. Por otra parte, entre los grandes grupos de socios comerciales, las importaciones que registraron el ritmo de crecimiento más lento fueron las procedentes del grupo de asociados en acuerdos comerciales regionales, y es muy probable que hayan quedado desplazadas por las originadas en los principales socios comerciales que son países en desarrollo. En consecuencia, mientras la cuota de mercado de las importaciones de los PMA procedentes de estos últimos países aumentó en 13 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 32%, entre mediados de los años noventa y el período 2007-2008, la correspondiente a los asociados en acuerdos comerciales regionales se redujo en 7 puntos porcentuales, al 18% (cuadro 28).

ii) Distribución regional del comercio de los PMA

Las tendencias para los PMA como grupo han sido impulsadas por la evolución en los PMA de África. Desde mediados de los años noventa, el comercio exterior de los PMA africanos solía concentrarse en los países desarrollados, que representaban más de la mitad de su comercio total y una proporción incluso mayor de sus exportaciones. No obstante, desde entonces el crecimiento del comercio de los PMA con los principales socios comerciales que son países en desarrollo ha sido considerable y a un ritmo más acelerado que el que mantienen con los países desarrollados y los asociados en acuerdos comerciales regionales. Mientras la participación de los principales socios comerciales que son países en desarrollo en las importaciones de los PMA de África se duplicó hasta alcanzar el 31% entre 1995-1996 y 2007-2008, su cuota de mercado en las exportaciones se triplicó, hasta llegar al 40% (cuadro 30).

Para los PMA de Asia, este reciente crecimiento del comercio con los principales socios comerciales que son países en desarrollo ha sido menos espectacular; estos países ya eran sus principales fuentes de importaciones a

Cuadro 30

Intercambio comercial de PMA por región, con los principales grupos de socios, 2007-2008
(Porcentaje sumado por columna)

Socios comerciales	Importaciones				Exportaciones			
	PMA de África	PMA de Asia	PMA de las Américas	PMA de Oceanía	PMA de África	PMA de Asia	PMA de las Américas	PMA de Oceanía
Países desarrollados, en particular:	38,0	20,9	65,6	57,3	46,8	50,7	81,4	41,2
Unión Europea	27,6	8,8	7,8	2,2	18,0	27,2	6,0	6,3
Estados Unidos de América	4,7	3,3	52,6	5,1	21,3	17,5	71,2	1,6
Países en desarrollo, de los cuales:	57,0	73,6	34,1	42,6	51,2	48,0	18,5	57,5
Principales socios comerciales que son países en desarrollo	31,1	33,6	9,9	23,8	39,6	22,9	4,8	37,3
Países asociados en acuerdos comerciales regionales	15,7	23,4	1,1	11,3	7,0	18,8	0,1	3,1
Países en desarrollo no especificados en otra parte	10,2	16,6	23,1	7,5	4,6	6,3	13,6	17,1
Otras economías	4,9	5,5	0,3	0,1	2,1	1,3	0,0	1,3
Todo el mundo	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos UNCTAD, *GlobStat*.

Nota: Para consultar la composición de los grupos de países, véanse las páginas xiv-xv.

mediados de los noventa (a diferencia de lo que sucedía con los demás PMA), y en la actualidad proveen un tercio de las importaciones de los PMA de Asia (cuadro 30). Por el contrario, las exportaciones de los PMA de Asia siguen concentradas en los mercados de los países desarrollados (principalmente los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos), que representan la mitad de sus exportaciones totales. Pese a ello, el comercio regional de mayor importancia ha sido el de los PMA de Asia (cuadro 30). Entre los principales grupos de socios, desde mediados de los años noventa ha sido notable la rapidez de la expansión de las exportaciones a los asociados en acuerdos comerciales regionales, al punto tal que la importancia de los principales socios comerciales que son países en desarrollo ha sufrido una leve disminución, al 23%.

iii) Composición de la producción

Los elementos más importantes en la canasta de importaciones de los PMA son los productos manufacturados con baja, media y alta densidad de especialización y tecnología, que representan más de la mitad del total de sus importaciones⁹. Tradicionalmente, los países de origen de las importaciones hacia los PMA eran los desarrollados, pero su participación cayó del 65% a mediados de los años noventa al 42% en 2007-2008. Al mismo tiempo, los principales socios comerciales que son países en desarrollo han ido ganando terreno como exportadores a escala mundial de estas manufacturas, y se han transformado en la segunda fuente de importaciones de estos productos de los PMA, con una participación del 34%. La composición de las importaciones procedentes de estos países son cada vez más similares a las originadas en los países desarrollados.

Por el contrario, la canasta de exportaciones de los PMA está dominada por los productos básicos. En los últimos 15 años, los combustibles representaron una porción creciente de las exportaciones de los PMA, debido al alza de los precios y de los volúmenes¹⁰. Hasta entonces, estas exportaciones se dirigían principalmente a los países desarrollados. Sin embargo, desde el año 2000, los principales socios comerciales que son países en desarrollo han desplazado a los países desarrollados como mercados principales, y representan el 48% de

El comercio regional de mayor importancia ha sido el de los PMA de Asia.

La composición de las importaciones procedentes de los principales socios comerciales que son países en desarrollo se asemeja cada vez más a las originadas en los países desarrollados.

Los principales socios comerciales que son países en desarrollo han desplazado a los países desarrollados como mercados principales para los combustibles y representan el 48% de las exportaciones de combustibles de los PMA.

las exportaciones de combustibles de los PMA, frente al 41% correspondiente a los países desarrollados en el período 2007-2008. Los combustibles conforman el 81% de las exportaciones de los PMA a los principales socios comerciales que son países en desarrollo, un porcentaje mucho más elevado que el de la participación en las exportaciones a países desarrollados (52%) (gráfico 31). Además de los combustibles, los productos básicos distintos de los combustibles representan el 19% de las exportaciones de los PMA a los principales socios comerciales que son países en desarrollo.

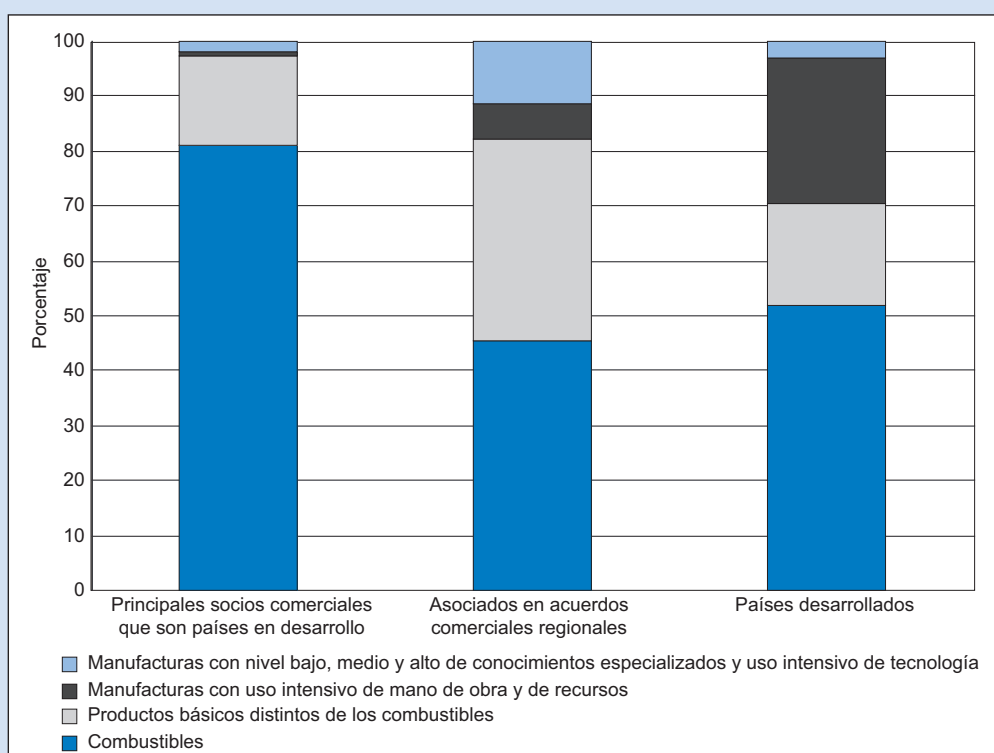
La principal diferencia en la composición de las exportaciones de los PMA a los países desarrollados y a los principales socios comerciales que son países en desarrollo radica en los productos manufacturados con gran densidad de mano de obra y recursos. Por lo general, los PMA de Asia son los que exportan estos productos principalmente a los mercados de Europa y los Estados Unidos. En cambio, en las exportaciones a los principales socios comerciales que son países en desarrollo, estos productos están virtualmente ausentes dado que China es en sí misma uno de los principales exportadores del mundo de estos productos. Los PMA, especialmente los de África, exportan más productos básicos a los principales socios comerciales que son países en desarrollo que a los países desarrollados.

La composición de las exportaciones de los PMA de Asia a los principales socios comerciales que son países en desarrollo y a los países desarrollados difiere sustancialmente de la de los PMA de África. El grueso (87%) de las exportaciones de los PMA de Asia hacia el Norte es de productos manufacturados con gran densidad de mano de obra y recursos. Por otro lado, en las exportaciones a los principales socios comerciales que son países

Las estructuras del comercio de los PMA de Asia y África con los principales socios comerciales que son países en desarrollo son similares, pero con los países desarrollados son marcadamente distintas.

Gráfico 31

Composición de las exportaciones de los PMA, por grupo principal de socios comerciales, 2007-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

en desarrollo, los PMA de Asia se especializan en productos básicos, que conforman hasta el 92% de sus exportaciones (dos tercios corresponden a combustibles). Así pues, las estructuras del comercio de los PMA de Asia y África con los principales socios comerciales que son países en desarrollo son similares, pero con los países desarrollados son marcadamente distintas.

Los acuerdos comerciales regionales ofrecen oportunidades a los PMA para mejorar y diversificar sus exportaciones. Los mercados regionales absorben el 27% de las exportaciones de estos países en materia de productos manufacturados con baja, media y alta densidad de especialización y tecnología. De esta manera, las exportaciones de los PMA en el marco de dichos acuerdos son las más diversificadas entre todos sus principales socios comerciales (gráfico 32).

b) Inversión extranjera directa

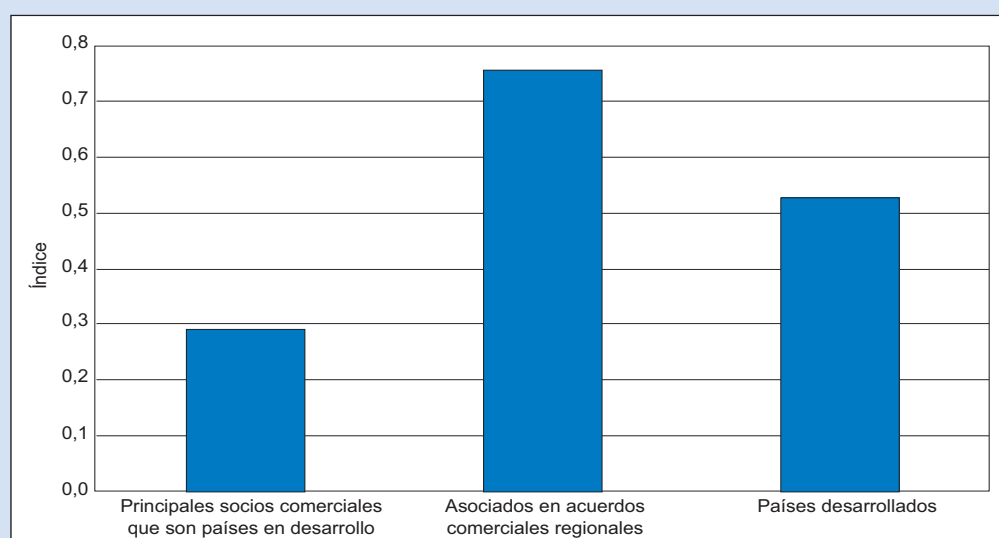
El crecimiento de los vínculos comerciales de los PMA con el Sur ha ido acompañado de un aumento en las corrientes de IED. La participación de los países en desarrollo en el total de las entradas de IED en los PMA aumentó del 32% en el período 1999-2001 al 48% en 2006-2008, mientras que la de los países desarrollados se redujo a algo menos de la mitad (gráfico 33). En el África Meridional, el grueso de las inversiones en el extranjero de los países en desarrollo tiene lugar en el plano regional. Más de dos tercios de la IED de Sudáfrica se dirige a otros países de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC). Sudáfrica representó más del 70% de la IED total en la República Democrática del Congo, Lesotho y Malawi en 1994-2003, y alrededor del 30% de la recibida por Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zambia (Rumney y Pingo, 2004). Una característica novedosa de la inversión de los países en desarrollo en los PMA desde el comienzo del siglo ha sido el crecimiento de las corrientes interregionales. Los principales socios comerciales que son países en desarrollo han desempeñado un

Las exportaciones de los PMA en el marco de los acuerdos comerciales regionales son las más diversificadas entre todos sus principales socios comerciales.

La participación de los países en desarrollo en el total de las entradas de IED en los PMA aumentó del 32% en el período 1999-2001 al 48% en 2006-2008, mientras que la de los países desarrollados se redujo a algo menos de la mitad.

Gráfico 32

Índice de diversificación de las exportaciones de los PMA en el comercio bilateral con los grupos principales de socios comerciales, 2007-2008

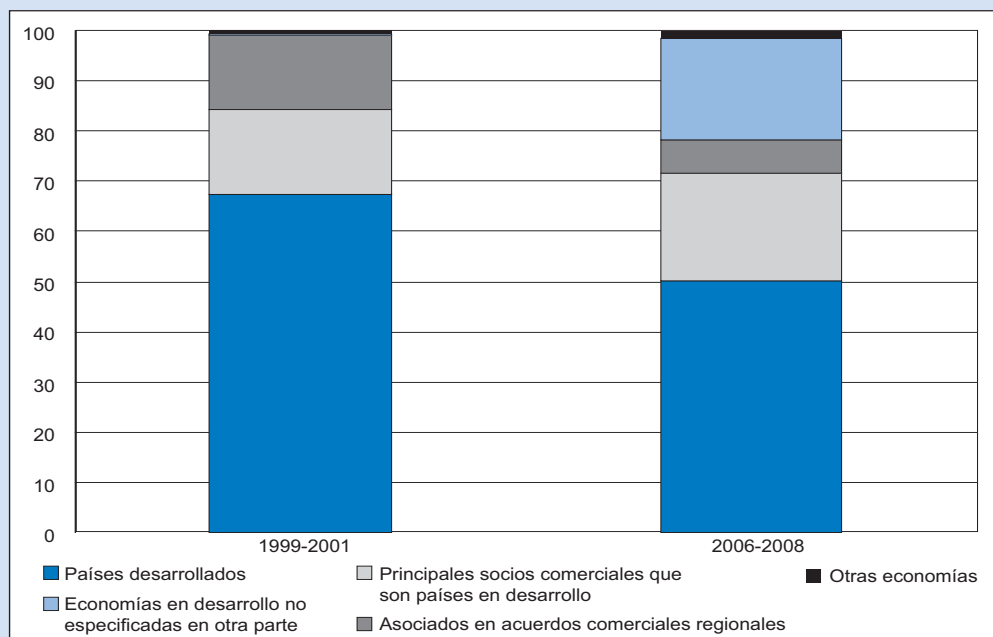


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

Nota: El índice de diversificación es el complemento del índice Herfindahl-Hirschmann y ha sido normalizado para obtener los valores de una escala que varía entre 0 y 1 (diversificación máxima).

Gráfico 33

Entrada de la IED a los PMA, por grupos de países de origen de los inversores, 1999-2001 y 2006-2008
(Porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos de IED/ETN.

importante papel en esta tendencia; en el período 2006-2008 representaron más de una quinta parte de la IED total en los PMA (gráfico 33). Por ejemplo, la IED acumulada de China en los PMA aumentó 10 veces, de 369 millones de dólares en 2003 a 3.989 millones en 2008.

Las inversiones de empresas de países en desarrollo en los PMA de África ricos en recursos naturales han tendido a concentrarse en los siguientes sectores: petróleo y gas, minería, energía y, más recientemente, agricultura, pesquerías y cultivo de mariscos. Otros sectores a los que han apuntado los inversores de los países en desarrollo en estos PMA han sido la construcción, la infraestructura y, en menor medida, las telecomunicaciones y las finanzas. Las empresas transnacionales de propiedad estatal (por ejemplo, algunas compañías de energía y recursos naturales del Brasil, China y Sudáfrica) realizan algunos proyectos de gran escala. En los últimos tiempos, estas corrientes de IED han comenzado a diversificarse, con algunas inversiones chinas e indias en los PMA de África en áreas como la industria del vestido, la elaboración de alimentos, las empresas minoristas, los transportes y bienes raíces comerciales, la construcción y el turismo. Parte del plan estratégico industrial de China en África es establecer cinco zonas comerciales e industriales preferenciales para facilitar el ingreso de empresas chinas; cabe citar como ejemplo dos PMA: Etiopía y Zambia (Brautigam, Farole y Yiaoyang, 2010)¹¹.

La IED de los países en desarrollo en los PMA de Asia ha tendido a concentrarse en la industria ligera y, en menor medida, en los recursos naturales y las telecomunicaciones.

La IED de los países en desarrollo en los PMA de Asia ha tendido a concentrarse en la industria ligera y, en menor medida, en los recursos naturales y las telecomunicaciones. Entre las compañías inversoras predominan las empresas transnacionales privadas, principalmente de China, la India y los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN).

c) Cooperación Sur-Sur para el desarrollo

Un aspecto importante de los vínculos cada vez más sólidos entre los PMA y los otros países en desarrollo ha sido el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo. El proyecto de cooperación Sur-Sur se remonta al período de descolonización de la posguerra, pero el hito principal en su evolución fue el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978. No obstante, los países en desarrollo descuidaron el tema durante los veinte años que siguieron. No fue sino hasta fines de los años noventa que los responsables de la formulación de políticas comenzaron nuevamente a dar prioridad al fortalecimiento de las corrientes y las relaciones económicas entre los países en desarrollo. A tal efecto, algunos países en desarrollo, principalmente el Brasil, China, la India, Sudáfrica y Turquía, aumentaron drásticamente sus presupuestos de cooperación para el desarrollo, crearon organismos especiales, iniciaron nuevos programas y fondos, y reforzaron los ya existentes (Ventura-Dias, 2010).

Una de las principales características de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo es el enfoque sectorial: habitualmente, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo se orienta más hacia los sectores productivos y de infraestructura que la AOD de los países desarrollados (cuadro 31). China, en particular, participa activamente en proyectos de infraestructura en África, entre los que se incluyen carreteras, aeropuertos, puertos, centrales eléctricas, instalaciones de conservación de agua, telecomunicaciones, minería, agricultura e industria. La India ha colaborado activamente en proyectos de infraestructura en los PMA de Asia y, más recientemente, también en África. Las iniciativas de desarrollo espacial de Sudáfrica apuntan a impulsar la infraestructura y la actividad industrial sostenible en las zonas con mayores tasas de pobreza y desempleo.

En la mayoría de los casos, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo ha acompañado el crecimiento de las corrientes comerciales y de inversión entre los donantes que son países en desarrollo y los PMA beneficiarios. Con frecuencia, ha tenido una función catalítica en el aprovechamiento de las transacciones del mercado, como los acuerdos de "recursos naturales por infraestructura", celebrados principalmente entre China y los países africanos. China construye infraestructura (por ejemplo, carreteras, puentes y centrales eléctricas) en los países de África a cambio de contratos a largo plazo que garantizan el suministro de materia prima (como petróleo, minerales y productos agrícolas) mediante exportaciones a China. En ciertas instancias, los gobiernos de los países en desarrollo subsidian (por ejemplo, mediante créditos preferenciales) a las empresas nacionales que comercian con los PMA o invierten en ellos.

La cooperación técnica es un componente importante de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, que se traduce en el intercambio de conocimientos y experiencias, la capacitación y la transferencia de tecnología. Las corrientes regulares de docentes, personal médico, expertos en agricultura e ingenieros han aportado conocimientos especializados básicos en las áreas de educación, salud, agricultura, conservación del medio ambiente e ingeniería en los PMA.

d) Repercusiones de las relaciones económicas Sur-Sur sobre el desarrollo

El rápido crecimiento de las relaciones económicas entre los PMA y otros países en desarrollo ha convertido estas relaciones en una alianza

Un aspecto importante de los vínculos cada vez más sólidos entre los PMA y los otros países en desarrollo ha sido el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo.

Habitualmente, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo se orienta más hacia los sectores productivos y de infraestructura que la AOD de los países desarrollados.

Con frecuencia, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo ha tenido una función catalítica en el aprovechamiento de las transacciones del mercado.

Cuadro 31**Principales características de la cooperación del Sur con los PMA para el desarrollo**

Principales donantes	China, India, países miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, Sudáfrica, República de Corea, Turquía, Brasil
Principales beneficiarios	Angola, Sudán, Mozambique, República Unida de Tanzania, Afganistán, Bhután, Nepal, República Democrática Popular Lao, Haití
Enfoque sectorial	Infraestructura (transporte, plantas de energía, telecomunicaciones), sectores productivos (agricultura), sectores sociales (salud, educación, pobreza)
Modalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente préstamos en condiciones favorables, algunas donaciones • Cancelación de deuda • Acuerdos sobre infraestructura para recursos naturales • En su mayoría vinculados • Basados en proyectos • Cooperación técnica • Becas • Contribuciones financieras en especie (por ejemplo, equipamiento)
Canalización	<ul style="list-style-type: none"> • En su mayoría bilaterales • Algunos mediante mecanismos de acuerdos comerciales regionales; por ejemplo, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (ASAMCOR) • Algunos a través de instituciones multilaterales de desarrollo no pertenecientes a la OCDE; por ejemplo, el Banco Islámico de Desarrollo
Condicionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Sin condicionalidad en materia de política interna • Los desembolsos suelen estar vinculados al acceso a los recursos naturales o a la compra de bienes y servicios provistos por empresas de los países que ofrecen cooperación
Entrega	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos preparatorios, de desembolso y supervisión simplificados, mayor uso de procedimientos públicos de gestión financiera • Un poco más puntual y previsible que la ayuda tradicional
Fuente de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos propios • Triangulación • Instituciones multilaterales por ejemplo, instituciones financieras internacionales
Motivación	Solidaridad para el desarrollo, intereses estratégicos, acceso a los mercados, afinidades culturales, búsqueda de reconocimiento como interlocutores mundiales importantes
Objetivos	Fomento de vínculos comerciales y de inversión, obtención de un acceso seguro a los recursos naturales, logro de objetivos políticos, asociación entre pares, experiencias de desarrollo compartidas, estabilidad regional
Vínculos con las corrientes comerciales	Generalmente, ayuda directamente relacionada con los proyectos y actividades comerciales y de inversión de las empresas del país donante en los países beneficiarios
Coordinación por parte de los donantes	Limitada, principalmente para un proyecto específico (conjuntamente con otros países donantes en desarrollo y desarrollados, por ejemplo, en proyectos triangulares)
Foros de asociación	Por ejemplo, el Foro de Cooperación China - África (FOCAC), la Cumbre de la India y África, la Cumbre África-América del Sur, la Cumbre de Cooperación Turquía-África
Principales declaraciones de políticas de cooperación para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • El Consenso de Yamoussoukro sobre la Cooperación Sur-Sur (2008) • La Declaración Ministerial de los Ministros de Asuntos Exteriores del Grupo de los 77 y China, párr. 70 (2009)
<i>Fuente:</i> Secretaría de la UNCTAD, basada en el informe de las Naciones Unidas, 2008; Rowlands, 2008; Kragelund, 2010; e investigaciones propias.	

La aceleración del crecimiento económico en varios países en desarrollo y la integración regional más estrecha suponen para los PMA una mayor diversificación de las asociaciones económicas y para el desarrollo.

esencial, pese a que la permanente consolidación de los vínculos entre ambos grupos presenta tanto oportunidades como dificultades para los PMA. Fundamentalmente, la aceleración del crecimiento económico en varios países en desarrollo y la integración regional más estrecha suponen para los PMA una mayor diversificación de las asociaciones económicas y para el desarrollo. La consiguiente ampliación del campo del comercio, la inversión, las finanzas oficiales y las corrientes de conocimiento contribuyen a reducir la vulnerabilidad de los PMA ante las crisis externas, ya que diluyen los riesgos asociados a ellas.

Entre los vínculos económicos de los PMA con el Sur, sus relaciones con los principales socios comerciales que son países en desarrollo suelen diferir bastante de las establecidas con los asociados regionales. En algunos casos, las asimetrías entre los PMA y los principales socios comerciales que son países en desarrollo en materia de renta, tecnología, tamaño, recursos financieros y capacidades institucionales son muy marcadas. En contraste, esas diferencias

son mucho menores entre los PMA y sus asociados regionales. Por esta razón, la gestión de los distintos tipos de vínculos Sur-Sur que procura el beneficio mutuo de ambas partes presenta escollos. Desde la perspectiva de los PMA, los lazos económicos Sur-Sur aportarán beneficios particulares si directa o indirectamente promueven la acumulación de capital, el empleo, el aprendizaje tecnológico, la diversificación y la mejora de los productos y las exportaciones, los vínculos económicos internos y el fortalecimiento de las capacidades del Estado.

Varios modelos teóricos sugieren que una integración económica más estrecha entre socios inicialmente asimétricos puede perjudicar a largo plazo a los socios más débiles¹². Aun cuando el socio más débil se beneficie del mayor grado de innovación del más fuerte (por ejemplo, a través de la importación de bienes menos costosos), su tasa de crecimiento a largo plazo tiende a desacelerarse. En términos más generales, las relaciones asimétricas entre los agentes de los países en desarrollo más avanzados (por ejemplo, inversores y comerciantes) y los agentes de los PMA (por ejemplo, los gobiernos) pueden dar lugar a concesiones desiguales por parte de los socios más débiles durante las negociaciones de los acuerdos comerciales y de inversión. Para evitar esta situación se requiere la acción de políticas con miras a reencauzar ciertos aspectos de las relaciones económicas Sur-Sur, en tanto deben reforzarse las características positivas ya existentes. Ello también destaca la importancia de la integración regional para los PMA como un aspecto clave de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo.

i) Relaciones económicas con los principales socios económicos que son países en desarrollo

El cuadro 32 resume las principales características de las corrientes económicas entre los PMA y sus principales socios comerciales que son países en desarrollo, que representan oportunidades pero también dificultades para el desarrollo de las capacidades productivas en los PMA.

Comercio

Se sostiene a menudo que el comercio Sur-Sur ofrece una oportunidad para que los países en desarrollo diversifiquen su comercio exterior (por ejemplo, Klinger, 2009; Shirotori y Molina, 2009). Efectivamente, para los PMA, el pronunciado aumento de su comercio con los países en desarrollo ha contribuido no solo a su expansión comercial, sino también a la diversificación geográfica de sus corrientes comerciales.

Con respecto a la composición del comercio exterior con los principales socios comerciales que son países en desarrollo en materia de productos, las importaciones se han diversificado cada vez más, mientras que las exportaciones están más concentradas. Es muy probable que las importaciones de manufacturas de bajo costo hayan contribuido a mejorar el poder de compra de los consumidores de los PMA y, por ende, a mitigar la pobreza (Balat y Porto, 2007; Aguilar y Goldstein, 2009).

Sin embargo, el importante aumento en las importaciones procedentes de los principales socios comerciales que son países en desarrollo también ha menguado la producción industrial interna y el comercio regional¹³. El crecimiento del comercio con los principales socios comerciales que son países en desarrollo ha reforzado la especialización en productos básicos de

Desde la perspectiva de los PMA, los lazos económicos Sur-Sur aportarán beneficios particulares si directa o indirectamente promueven la acumulación de capital, el empleo, el aprendizaje tecnológico, la diversificación y la mejora de los productos y las exportaciones, los vínculos económicos internos y el fortalecimiento de las capacidades del Estado.

Es muy probable que las importaciones de manufacturas de bajo costo hayan contribuido a mejorar el poder de compra de los consumidores de los PMA y, por ende, a mitigar la pobreza...

... pero también ha menguado la producción industrial interna y el comercio regional.

Cuadro 32

Los efectos en los PMA de las relaciones económicas con los principales socios que son países en desarrollo

Área	Oportunidades	Desafíos
Comercio	<p>Sólida expansión de las exportaciones e importaciones de los PMA</p> <p>Diversificación geográfica de las exportaciones e importaciones, distintas de las de sus socios tradicionales</p> <ul style="list-style-type: none"> Diversificación de los riesgos relacionados con las crisis externas de la oferta y la demanda Mayor variedad de los bienes y servicios que se importan <p>Los principales mercados del Sur dan fuerte impulso a la demanda extranjera de bienes y servicios producidos por los PMA (es decir, el alza de las exportaciones)</p> <p>Para los exportadores de productos básicos: la demanda del Sur impulsa la subida de precios de los productos básicos</p> <p>Las importaciones de bienes de consumo de bajo costo benefician a los consumidores y ayudan a reducir la pobreza</p>	<p>Tiende a reforzar la especialización de los PMA en sectores tradicionales, especialmente productos básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> También en el caso de los PMA de Asia <p>Mayor concentración de exportaciones de productos a los principales socios comerciales que son países en desarrollo, que a países desarrollados o a asociados de acuerdos comerciales regionales africanos</p> <p>Las importaciones provenientes de los principales socios comerciales que son países en desarrollo pueden desplazar el comercio intrarregional (especialmente, al comercio de manufacturas en el marco de acuerdos comerciales regionales africanos)</p> <p>Las exportaciones de principales socios comerciales que son países en desarrollo pueden desplazar las exportaciones de los PMA a otros terceros mercados (especialmente, a productos manufacturados y en mercados regionales)</p> <p>Para los importadores de productos básicos: la demanda del Sur eleva los precios de los productos básicos</p> <p>La competencia de productos importados de bajo costo podría ser una amenaza para la industria y la agricultura de los PMA</p> <ul style="list-style-type: none"> Consecuencias negativas en la producción nacional y los puestos de trabajo <p>Los regímenes de acceso preferencial a los mercados (en particular, el acceso libre de aranceles y de contingentes), ya que hasta ahora no han logrado la apertura del acceso a los mercados en aquellos sectores donde los PMA son más competitivos (por ejemplo, alimentos, prendas de vestir)</p>
Inversión extranjera directa (IED)	<p>Se trata principalmente de inversiones pioneras para impulsar nuevas actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> Contribuye con las inversiones en capital fijo (acumulación de capital) en los PMA <p>La inversión en el sector de manufacturas tiene repercusiones positivas en el empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> También la IED en turismo, aunque en menor medida <p>La inversión en recursos naturales con gran densidad de capital puede inducir un aumento general del nivel de productividad</p> <ul style="list-style-type: none"> También la IED en servicios, aunque en menor medida <p>La inversión en recursos naturales y manufacturas tiene repercusiones positivas en las exportaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> También la IED en turismo, aunque en menor medida <p>Las corrientes de IED contribuyen a equilibrar el déficit de financiación externa de los PMA</p> <p>Permite la explotación de recursos naturales que aún no han sido explotados.</p> <ul style="list-style-type: none"> Mayor utilización de los recursos <p>Compromiso a más largo plazo gracias a la inversión estratégica en los sectores vinculados con los recursos naturales</p>	<p>La inversión en los recursos naturales y la manufactura refuerza la especialización de los PMA en sectores tradicionales (productos básicos y manufacturas intensivas en mano de obra)</p> <p>Las inversiones en minería, agricultura, manufacturas y turismo —que suelen funcionar como enclaves— tienen efectos indirectos limitados en materia de tecnología y conocimientos prácticos en el ámbito local</p> <ul style="list-style-type: none"> Repercusión limitada en la creación de puestos de trabajo, debido a que se trata de operaciones que requieren el uso intensivo de capital y el empleo de los habitantes del país beneficiario (especialmente en puestos gerenciales), a excepción de las manufacturas y —en alguna medida— el turismo Pocos eslabonamientos progresivos y regresivos con la economía nacional del país receptor Elevado contenido de importaciones de las IED Escasa modernización de la estructura productiva nacional Aprendizaje acotado por parte de las empresas nacionales y sus trabajadores <p>La apropiación de la renta minera, petrolera y agrícola puede perjudicar a los gobiernos de los PMA</p> <ul style="list-style-type: none"> Debilita la capacidad del Estado <p>La IED en los PMA se concentra en unos pocos PMA</p> <p>La IED a gran escala en "apropiaciones de tierra" para explotación agrícola en los PMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desplaza a los pequeños agricultores Pone en peligro la seguridad alimentaria Tiende a acelerar la degradación del suelo Puede contribuir al aumento de la pobreza <p>El efecto de la IED del Sur es tan profundo en algunas industrias y países que en algunos PMA, ha llegado a dominar estos sectores</p> <p>Algunas inversiones en la producción no localizadas</p>
Cooperación para el desarrollo	<p>La similitud de las condiciones económicas, sociales, y ambientales proporciona un terreno fértil para la difusión de conocimientos entre los PMA</p> <ul style="list-style-type: none"> Por ejemplo, mediante la cooperación técnica <p>Con énfasis en los sectores de la infraestructura y la producción</p> <ul style="list-style-type: none"> Contribuye a abordar las principales deficiencias estructurales de los PMA 	<p>No siempre hay coincidencia entre las necesidades de los PMA beneficiarios y las prioridades e intereses comerciales de las empresas asociadas del Sur</p> <p>Las relaciones bilaterales entre los países donantes y los PMA en forma individual (en lugar de acuerdos comerciales regionales/comunidades económicas regionales (CER), u organizaciones regionales):</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalece las relaciones desiguales de poder entre los países donantes y los países receptores Limita la contribución de la asistencia para el desarrollo a la creación de sinergias regionales

Cuadro 32 (cont.)

Área	Oportunidades	Desafíos
	<p>La ausencia de condicionalidad de políticas económicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preserva el espacio de las políticas de los PMA • Contribuye a la implicación del país receptor en las políticas <p>Diversificación de las fuentes de ayuda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amplía la financiación externa de las economías de los PMA • Aumenta el poder de negociación de los PMA frente a los donantes • Contribuye a reducir la volatilidad de la ayuda <p>La simplificación de los procedimientos de entrega y supervisión de la ayuda pone menos presión sobre los recursos estatales limitados de los PMA</p>	<p>Los volúmenes de financiación oficial Sur-Sur siguen siendo bajos, en comparación con la ayuda Norte-Sur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitan el posible impacto positivo de la cooperación Sur-Sur <p>La ayuda vinculada no siempre es la forma más eficaz de suministrar financiación oficial para el desarrollo</p> <p>Hacer hincapié en los préstamos (en contraposición a las donaciones) contribuye a la acumulación de deuda</p> <p>Un mayor número de donantes ha aumentado la complejidad de la gestión y entrega de la ayuda</p>
Tecnología	<p>La tecnología importada a través del comercio, la IED o la asistencia para el desarrollo se adapta más a las condiciones de los PMA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel más bajo de tecnología • Proporciones más similares de trabajo/capital 	

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, basada en investigaciones propias.

los PMA, tanto de África como de Asia, y no se ha asociado a la diversificación hacia otros productos con un mayor valor añadido o un mayor potencial para el aprendizaje. No obstante, es importante comprender las relaciones económicas entre los PMA y los principales socios comerciales que son países en desarrollo en términos dinámicos. De cara al futuro, están dadas las condiciones para que sigan creciendo las exportaciones de bienes elaborados de los PMA hacia países en desarrollo de rápido crecimiento. Estos últimos cuentan con industrias en proceso de modernización y clases medias que crecen a un ritmo acelerado, cuya renta y poder de compra van en aumento, lo que a su vez incrementa la demanda no solo de recursos naturales sino también de exportaciones no tradicionales más diversificadas, como productos básicos elaborados, manufacturas livianas, bienes de consumo doméstico, alimentos y turismo. Los PMA tienen la posibilidad de exportar estos bienes y servicios no tradicionales en condiciones competitivas a algunos de estos países en desarrollo.

La inversión extranjera directa

El ingreso de inversión extranjera directa (IED) puede favorecer el desarrollo de los PMA si contribuye a fomentar sus capacidades productivas. La IED de otros países en desarrollo puede ser más efectiva que la procedente de los países desarrollados, debido a que las condiciones económicas y las instituciones de los países de origen y los países receptores son más parecidas. La semejanza facilita el establecimiento de empresas transnacionales de los países en desarrollo en los PMA receptores, fomenta la creación de empleo y permite una transferencia más efectiva de tecnología y conocimientos a los agentes locales (UNCTAD, 2006b: 183-200).

La aceleración de las corrientes de IED desde los países en desarrollo a los PMA indudablemente ha contribuido a impulsar las exportaciones de estos últimos, y es probable que también haya influido en la formación de capitales. Además, la IED de los países en desarrollo en producción de bienes

La aceleración de las corrientes de IED desde los países en desarrollo a los PMA indudablemente ha contribuido a impulsar las exportaciones de estos últimos, y es probable que también haya influido en la formación de capitales.

manufacturados y en turismo ha acelerado la creación de empleo. Sin embargo, estos dos sectores representan una proporción menor de esas corrientes de IED en los PMA; la mayoría de estos flujos se dirigen a proyectos intensivos en capital (en particular los relacionados con los recursos naturales), que por lo general tienen un efecto limitado sobre la creación de empleo. Además, los proyectos de IED en los PMA —en el sector primario y muchos en los sectores secundario y terciario— suelen funcionar como enclaves, muy bien integrados en el plano internacional, pero con vínculos limitados con la economía nacional (Centre for Chinese Studies, 2006). Este aspecto limita en forma considerable el potencial de esta forma de IED para estimular la actividad nacional, el aprendizaje y la actualización tecnológica (UNCTAD, 2007a: 33-36).

Fundamentalmente, el componente fiscal de la IED Sur-Sur en materia de recursos naturales suele ser sumamente precario, y su importancia es crucial pues es la mejor forma de resguardar los beneficios para el desarrollo derivados de la inversión extranjera en las industrias extractivas. Sin embargo, en muchos casos, para atraer inversiones extranjeras, los PMA han ofrecido condiciones muy favorables a los inversores extranjeros en estos sectores (incluso a los de países en desarrollo) (UNCTAD, 2005a: 108-115, y 2005b: 37-63). En consecuencia, los montos pagados en concepto de impuestos, gravámenes y regalías por las empresas transnacionales involucradas en actividades basadas en recursos naturales suelen ser muy reducidos, salvo cuando el Estado directamente posee parte de empresas que explotan los recursos naturales (UNCTAD, 2010b: 155-158). Los gobiernos de los PMA receptores suelen recibir solo una pequeña proporción de las rentas de la explotación de los recursos naturales, lo que priva a esos países de los principales beneficios que pueden derivarse de esas inversiones.

En términos generales, la IED de los países en desarrollo en los PMA ha contribuido en el pasado a circunscribir a estos países a sus tradicionales especializaciones y posiciones en la división internacional del trabajo.

En términos generales, la IED de los países en desarrollo en los PMA ha contribuido en el pasado a circunscribir a estos países a sus tradicionales especializaciones y posiciones en la división internacional del trabajo, concentradas en los productos básicos y las manufacturas de bajo valor añadido. De esta forma, el efecto de la IED Sur-Sur sobre el desarrollo es similar al del comercio Sur-Sur, con el que guarda una estrecha relación. Sin embargo, puede contribuir a la diversificación de la estructura económica de los PMA, como lo indica la proporción de IED de países en desarrollo orientada hacia sectores no tradicionales (por ejemplo, el sector manufacturero, los servicios financieros y las telecomunicaciones), que todavía es pequeña, pero que en el futuro puede aumentar y contribuir a la diversificación de las economías de los PMA.

La cooperación Sur-Sur para el desarrollo

La semejanza de las condiciones imperantes en el país donante y en el receptor supone un elevado potencial para la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias.

La mayoría de los efectos positivos de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo sobre los PMA deriva de la semejanza de las condiciones económicas, sociales, institucionales y ambientales imperantes en el país donante y en el receptor (cuadro 32), además del mutuo respeto y la solidaridad que surgen de una experiencia de desarrollo común. Estas semejanzas suponen un elevado potencial para la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias. Las autoridades y las sociedades de los países en desarrollo de renta media tienen experiencia en atender simultáneamente diversos niveles de problemas sociales y económicos, entre ellos las deficiencias y los estrangulamientos estructurales, la baja acumulación de capital físico y humano, la pobreza y las limitaciones externas al desarrollo. Muchos

países en desarrollo de mayor tamaño han concebido estrategias y políticas originales exitosas para hacer frente a estos temas, que pueden compartir con los PMA. Esto guarda relación especialmente con la agricultura, la seguridad alimentaria, la energía, la salud, la educación, las políticas sociales, la política industrial, la planificación, las negociaciones internacionales y el cambio climático. Si bien estos temas ya están incluidos en los proyectos de cooperación para el desarrollo con los PMA, hay potencial para seguir ampliándolos.

Las corrientes financieras oficiales desde los países en desarrollo hacia los PMA complementan las corrientes oficiales de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Por lo tanto, contribuyen a aliviar las limitaciones de la financiación externa de los PMA. Su marcada orientación hacia la mejora de las capacidades productivas contribuye en forma más directa al desarrollo a largo plazo de los PMA y aborda algunas de las principales deficiencias estructurales de estos países (UNCTAD, 2006a). Aunque las corrientes financieras oficiales de los socios del Sur a menudo están vinculadas a condiciones independientes de las políticas (como la compra de bienes y servicios a empresas del país que presta el apoyo), los PMA receptores valoran esta ausencia de imposiciones en materia de políticas (UNCTAD, 2010a).

Hasta hace poco, una de las principales deficiencias de la ayuda para el desarrollo procedente del Sur en forma de financiación oficial eran los montos más bajos en comparación con la del Norte¹⁴. Sin embargo, en los últimos años, diversos donantes que son países en desarrollo (por ejemplo, el Brasil, China y la India) han aumentado sustancialmente las partidas destinadas a la cooperación para el desarrollo, lo que se plasmó en un aumento de los efectos positivos de tal ayuda.

ii) Las relaciones económicas con asociados regionales

La integración regional de los países en desarrollo puede ser una excelente herramienta para el avance de estos países. Permite a las empresas nacionales aprender el modo de operar en el ámbito internacional y alcanzar economías de escala, posibilita la diversificación de las exportaciones y supone menores costos de ajuste que la integración con los países desarrollados o en desarrollo de renta alta. La integración regional Sur-Sur también apunta a la diversificación geográfica del comercio, la inversión y la financiación oficial. Además, los proyectos de infraestructura con inversión conjunta y la división regional del trabajo¹⁵ facilitan la creación de sinergias regionales. Por todos estos motivos, además de las motivaciones políticas, la participación de la mayoría de los países en desarrollo —entre ellos los PMA— en estas iniciativas de integración regional es cada vez mayor. Las relaciones económicas de los PMA con los asociados en acuerdos comerciales regionales se avienen más a esta pauta que a los vínculos con otros grupos de asociados, tal como se ha señalado, por ejemplo, en el análisis anterior del comercio regional.

En la actualidad, algunos de los principales obstáculos que enfrenta la integración regional para transformarse en una verdadera herramienta de desarrollo para los PMA son los siguientes:

- Las diferencias entre los objetivos declarados de los planes y proyectos de integración y su aplicación en la práctica;

Las corrientes financieras oficiales desde los países en desarrollo hacia los PMA complementan las corrientes oficiales de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y contribuyen a aliviar las limitaciones de la financiación externa de los PMA.

En los últimos años, diversos donantes que son países en desarrollo han aumentado sustancialmente las partidas destinadas a la cooperación para el desarrollo.

Los proyectos de infraestructura con inversión conjunta y la división regional del trabajo facilitan la creación de sinergias regionales.

Las diferencias entre los objetivos declarados de los planes y proyectos de integración y su aplicación en la práctica constituyen un gran obstáculo para que la integración regional se transforme en una herramienta de desarrollo para los PMA.

Muchos de los efectos positivos de la integración regional ya son evidentes, lo que indica que se podrán lograr resultados aún más beneficiosos para el desarrollo una vez que se hayan superado estas deficiencias.

- El tamaño relativamente pequeño de las economías, lo que significa que los asociados en estos acuerdos son mercados de exportación mucho más reducidos, y los recursos que tienen para emprender proyectos comunes son limitados aun cuando se los agrupe;
- El bajo nivel de los recursos destinados a proyectos intrarregionales conjuntos;
- Las barreras físicas y de infraestructura que obstaculizan el movimiento de los bienes, los servicios y las personas entre los países miembros del mismo acuerdo comercial regional (UNCTAD, 2009b);
- La afiliación simultánea a varios acuerdos de comercio regional que compiten entre sí y la superposición de mandatos de muchos acuerdos comerciales regionales de África¹⁶.

Estas limitaciones, sumadas al escaso desarrollo de la mayoría de los miembros que integran los acuerdos comerciales regionales, explican en gran medida el nivel más bien bajo del comercio intrarregional en el marco de estos acuerdos con miembros que son PMA (cuadros 10 y 12). No obstante, a pesar de estas deficiencias, muchos de los efectos positivos de la integración regional ya son evidentes, lo que indica que se podrán lograr resultados aún más beneficiosos para el desarrollo una vez que se hayan superado estas deficiencias, aunque sea en parte.

La creación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA debe incluir reformas sistémicas de los regímenes mundiales, una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA y la mejora de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo en favor de los PMA.

D. Un programa de acción para crear una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA

La creación de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA requiere reformas exhaustivas en las esferas de las finanzas, el comercio, los productos básicos, la tecnología y el cambio climático. Tales reformas deben incluir: i) reformas sistémicas de los regímenes mundiales que rigen esas esferas; ii) la formulación de una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en favor de los PMA, tomando como base las lecciones extraídas de épocas pasadas; y iii) la mejora de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo en favor de los PMA. Los principales elementos de un programa de acción al respecto, examinados en detalle en los últimos tres capítulos de este informe, se presentan en el cuadro 33 y se analizan brevemente más abajo.

1. FINANCIACIÓN

Dados los limitados recursos financieros de los PMA, la financiación de su desarrollo de manera sostenida y estable suele estar circunscrita a la cuestión de la cantidad y la calidad de la asistencia. No obstante, aunque la arquitectura de la asistencia sigue siendo importante, en este capítulo se intenta insertar el problema de la financiación dentro de un marco más amplio. El capítulo se centra en dos grandes esferas de actuación que contribuirían al establecimiento de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone: i) el suministro de recursos para las inversiones productivas, en particular mediante la promoción de la movilización de los recursos financieros internos, la creación de fuentes innovadoras de financiación del desarrollo a largo plazo y los usos innovadores de la asistencia con miras

Cuadro 33

Programa de acción para una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA

	Reformas sistémicas en los regímenes económicos mundiales	Cooperación Sur-Sur para el desarrollo	Mecanismos de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la movilización de los recursos internos mediante: <ul style="list-style-type: none"> - El aumento de la asistencia para desarrollar la capacidad de administración fiscal y aumento de la importancia del sector financiero formal - La cooperación financiera y fiscal mundial para reducir la fuga de capitales y los precios de transferencia • Promover la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> - Reformar y reducir las condicionalidades - Ayudar a reconstruir las capacidades del Estado desarrollista • Mejorar las iniciativas de alivio de la deuda para hacer frente a la constante carga de la deuda en muchos PMA 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar gradualmente las corrientes financieras oficiales, entre otras cosas mediante la diversificación de las fuentes de financiación • Ampliar el alivio de la deuda por parte de los acreedores del Sur • Planes de financiación regionales (fondos, bancos de desarrollo, proyectos de inversión conjunta) • Establecer corredores regionales de desarrollo • Crear sinergias entre las corrientes financieras oficiales Sur-Sur y Norte-Sur • Los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo han de destinar un porcentaje mínimo de sus corrientes financieras oficiales a los PMA • Aumentar el efecto de desarrollo de la IED Sur-Sur mediante: <ul style="list-style-type: none"> - Medidas y políticas de los países de origen y receptores - La financiación multilateral de proyectos de diversificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el acceso de los PMA a la financiación para el desarrollo alcanzando la meta de los países del CAD respecto a los compromisos de la asistencia (0,15% a 0,20% del INB) • Prestar apoyo a mejores políticas de gestión de la asistencia en los PMA • Idear fuentes innovadoras de financiación para los PMA, incluida, en particular, la asignación de derechos especiales de giro • Incrementar la proporción de asistencia destinada al desarrollo de las capacidades productivas mediante: <ul style="list-style-type: none"> - Mayor asistencia para infraestructuras y conocimientos especializados - Usos innovadores de la asistencia, incluidos nuevos enfoques respecto del desarrollo del sector privado y la incentivación por las asociaciones público-privadas de la IED en el desarrollo de infraestructuras
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Concluir la Ronda de Doha atribuyendo especial importancia a los resultados de desarrollo respecto de todos los países en desarrollo • Poner urgentemente en práctica los denominados "primeros resultados" sin esperar a la terminación de las negociaciones de la Ronda de Doha 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar la integración regional en el marco de los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur • Los PMA han de adoptar una política proactiva sobre las relaciones económicas Sur-Sur • Fomentar el comercio regional mediante una mejor información y la facilitación del comercio • Los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo han de proporcionar un acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes a las exportaciones de los PMA 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que los PMA prosigan su integración estratégica en la economía mundial • Empoderar a los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas de la OMC • Reforzar el trato especial y diferenciado para los PMA • Mejorar el acceso preferencial a los mercados de los bienes de los PMA, incluido el acceso 100% libre de aranceles y de contingentes concedido por todos los países desarrollados • Hacer extensivo el acceso preferencial a los mercados a las exportaciones de servicios de los PMA • Simplificar la adhesión de los PMA a la OMC • Acelerar la prestación de "ayuda para el comercio" por conducto del Marco Integrado mejorado
Productos básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un mecanismo de financiación anticíclico para los países de renta baja dependientes de los productos básicos para que puedan hacer frente a las crisis externas • Establecer planes innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos, incluidas las reservas físicas y virtuales • Establecer un impuesto sobre las transacciones (de múltiples niveles) para los mercados de productos financieros derivados de los productos básicos • Establecer un mecanismo anticíclico de concesión de préstamos, indizado en función de la capacidad de pago de los deudores 		<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la capacidad de los PMA de gestionar las rentas de los recursos naturales • Prestar asistencia técnica y financiera para hacer posible la industrialización basada en los recursos

Cuadro 33 (cont.)

	Reformas sistémicas en los regímenes económicos mundiales	Cooperación Sur-Sur para el desarrollo	Mecanismos de apoyo internacional específicamente en favor de los PMA
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> Hacer que el régimen mundial de derechos de propiedad intelectual sea más favorable al desarrollo, lo que entraña: <ul style="list-style-type: none"> Establecer un equilibrio entre las dimensiones privada y pública del saber Respalidar el surgimiento de una realidad nueva y coherente de la transferencia de tecnología que complemente el desarrollo de las capacidades nacionales Promover actividades con gran densidad de conocimientos mediante la movilización de recursos nacionales Respalidar el surgimiento de un Estado desarrollista y orientado al saber que pueda facilitar las actividades basadas en conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> Compartir conocimientos y experiencias de estrategias de desarrollo industrial Establecer centros regionales de investigación y desarrollo Reforzar la cooperación Sur-Sur en materia de tecnología, lo que incluye proporcionar financiación en condiciones preferenciales para la transferencia de tecnología a los PMA 	<ul style="list-style-type: none"> Consortios de intercambio de tecnología Un banco de licencias de tecnología para los PMA Iniciativa internacional Spark para promover la innovación empresarial Iniciativa sobre talentos de los PMA en el extranjero para agrupar a la diáspora Proporcionar a los PMA asistencia técnica sobre la propiedad intelectual, asistencia que ha de ser global, coherente y centrada en el desarrollo Conseguir que la transferencia de tecnología con arreglo al artículo 66.2 se centre en hacer extensivas a los PMA las tecnologías en relación con las competencias en todos los sectores, lo que ha de ir acompañado de conocimientos prácticos
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación en relación con el cambio climático Establecer una gobernanza de la financiación climática que sea responsable, transparente y representativa 	<ul style="list-style-type: none"> Compartir conocimientos y experiencias en relación con la adaptación al cambio climático y su mitigación Reforzar la colaboración Sur-Sur sobre fuentes de energía renovables mediante la cooperación técnica, la transferencia de tecnología, el comercio y la inversión 	<ul style="list-style-type: none"> Hacer que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sea un pilar clave de un marco de financiación previsible y equitativo relacionado con el cambio climático en favor de los PMA Reconstituir y reformar el Fondo PMA Incorporar al Fondo PMA un mecanismo de preparación de proyectos para la adaptación al cambio climático Establecer excepciones específicas para los PMA en relación con la movilización de recursos para la financiación del cambio climático (por ejemplo, las propuestas de Tuvalu con miras a establecer un régimen tributario diferenciado en relación con el transporte internacional) Prestar asistencia técnica para poner en práctica la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los PMA Reformar el mecanismo para un desarrollo limpio para promover el acceso de los PMA a la tecnología y la financiación del sector de las fuentes de energía renovables Proporcionar asistencia técnica para que los PMA puedan integrar las necesidades relacionadas con la adaptación al cambio climático y su mitigación en los planes nacionales de desarrollo

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

al desarrollo de las capacidades productivas, así como el alivio de la carga de la deuda; y ii) la promoción de la apropiación por parte de los países y la creación de un espacio de políticas para ayudar a movilizar y encauzar tales recursos en consonancia con las condiciones locales.

En este marco, la asistencia ha de desempeñar ciertamente un importante papel. De hecho, a corto y a mediano plazo hay importantes necesidades

de financiación que únicamente pueden satisfacerse mediante corrientes financieras oficiales. Si bien se necesita la ayuda humanitaria para mitigar los sufrimientos inmediatos de quienes viven en la pobreza extrema, la ayuda debe ser de carácter fundamentalmente desarrollista. Debe canalizar el mejor aprovechamiento de otras formas de financiación del desarrollo. Así pues, la asistencia debe servir para promover una mayor movilización de los recursos internos y crear un vínculo expansivo entre las inversiones y los beneficios que esté integrado en los PMA y se base en el sector privado nacional. Ello serviría además para ayudar a los PMA a reducir su dependencia de la ayuda.

Las prioridades de las reformas sistémicas del régimen económico mundial deben incluir las siguientes acciones: i) promover la movilización de los recursos internos incrementando la asistencia para fomentar la capacidad de la administración fiscal y el aumento de la importancia del sector financiero formal y con la cooperación financiera y fiscal mundial, reducir la fuga ilícita de capitales y los precios de transferencia; ii) promover la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo mediante la reforma y la reducción de las condicionalidades y contribuir a restablecer las capacidades del Estado desarrollista; y iii) mejorar las iniciativas existentes de alivio de la carga de la deuda para abordar el problema del sobreendeudamiento de 20 PMA que se encuentran actualmente agobiados por la deuda o corren el riesgo de estarlo. Además, una nueva generación de mecanismos de apoyo internacional debería incluir: i) un mayor acceso de los PMA a la financiación del desarrollo, lo que entraña el cumplimiento de los compromisos de asistencia de los países del CAD (entre el 0,15% y el 0,20% del INB); ii) el aumento de la parte de la ayuda destinada a desarrollar las capacidades productivas mediante una mayor asistencia para las infraestructuras y los conocimientos especializados y los usos innovadores de la asistencia, incluidos los nuevos enfoques respecto del desarrollo del sector privado y las alianzas público-privadas que propugnan la IED en el desarrollo de infraestructuras; iii) el apoyo a mejores políticas de gestión de la asistencia en los PMA, en especial mediante el intercambio de experiencias; y iv) la formulación de fuentes innovadoras de financiación para los PMA, incluida, en particular, la asignación de derechos especiales de giro. La preparación de servicios de financiación para situaciones imprevistas y para hacer frente a las crisis es una cuestión importante para los PMA, que también se examina y se tiene en cuenta en el marco del pilar de los productos básicos.

2. COMERCIO

En la esfera del comercio, es indudable que los PMA también se beneficiarían de la feliz conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales bajo la égida de la OMC, que atribuye una importancia capital a los resultados del desarrollo para todos los países en desarrollo. En el informe se formulan además tres importantes propuestas. En primer lugar, se respalda el concepto de "primeros resultados" respecto de los PMA, que fue presentado por los Ministros de Comercio de los PMA en el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha. Ello comprende el acceso totalmente libre de aranceles y de contingentes de todos los productos originados en todos los PMA, de conformidad con la decisión 36 del anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong de la OMC, y una decisión por la que se establece una excepción para otorgar un trato preferencial y más favorable a los servicios y proveedores de servicios de los PMA. En el informe se propone que la aplicación de tales medidas no se supedita a la terminación

La asistencia debe ser de carácter desarrollista y desempeñar un papel catalítico de impulso de otras formas de financiación del desarrollo.

Las prioridades de las reformas sistémicas del régimen deben incluir las siguientes acciones:

- i) promover la movilización de los recursos internos;*
- ii) reformar y reducir las condicionalidades que conlleva la asistencia,*
- iii) mejorar las iniciativas de alivio de la deuda.*

Las medidas de apoyo internacional deberían incluir: i) el cumplimiento de los compromisos de asistencia de los países del CAD; ii) el aumento de la parte de la ayuda destinada a desarrollar las capacidades productivas mediante usos innovadores de la financiación; iii) el apoyo a mejores políticas de gestión de la asistencia en los PMA, y iv) la formulación de fuentes innovadoras de financiación para los PMA.

Se debe empoderar a los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas de la OMC a fin de fomentar el desarrollo de sus capacidades productivas.

El Marco Integrado mejorado debe acelerar las corrientes de asistencia y orientarlas a mejorar sus capacidades productivas y la competitividad internacional.

Las actividades prioritarias en el ámbito del régimen económico mundial podrían incluir la adopción de nuevas medidas para reducir la inestabilidad de los mercados de productos básicos y los efectos negativos de dicha inestabilidad.

Los mecanismos de apoyo internacional en la esfera de los productos básicos deberían centrarse en conseguir un mayor valor añadido a nivel local y establecer vínculos a partir de la diversificación basada en los recursos.

de la Ronda de Doha. El reconocimiento del pleno acceso a los mercados sin derechos ni contingentes de todas las líneas arancelarias de productos de los PMA también forma parte del octavo ODM; así pues, su mejora acelerada sería un importante aspecto del fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo entre 2010 y 2015, aun cuando haya sido negociada en el contexto de la Ronda de Doha de la OMC. En segundo lugar, se debe empoderar a los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas de la OMC a fin de fomentar el desarrollo de sus capacidades productivas y establecer su propia forma de integración estratégica en la economía mundial. Esto les permitirá formular una nueva política comercial estratégica en apoyo de sus actividades de desarrollo y reducción de la pobreza de manera compatible con el nuevo entorno macroeconómico mundial posterior a la crisis. También debería permitirles sacar partido de las nuevas oportunidades vinculadas al comercio Sur-Sur. No obstante, para conseguir todo eso necesitarían un apoyo adecuado. En tercer lugar, el Marco Integrado mejorado constituye un importante mecanismo operacional para lograr que la asistencia en favor del desarrollo del comercio en los PMA se centre en actividades prioritarias y se integre en las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. No obstante, en el último decenio, la corriente de asistencia al comercio, utilizando la definición estadística de la OCDE de esta categoría, aumentó más lentamente en los PMA que en otros países en desarrollo. Una medida de apoyo internacional prioritaria para los PMA debería ser acelerar esa corriente con destino a los PMA y dirigirla a mejorar sus capacidades productivas y su competitividad internacional en consonancia con el principio de la apropiación nacional. El desarrollo de la capacidad relacionada con el comercio debería considerarse una parte del objetivo más amplio de desarrollar los sectores productivos de los PMA y promover el desarrollo de sus sectores privados. Así pues, además de la facilitación del comercio, debería incluir el apoyo al desarrollo tecnológico y a la diversificación para evitar la dependencia de los productos básicos.

3. PRODUCTOS BÁSICOS

En la esfera de los productos básicos, el objetivo a largo plazo debe ser la transformación estructural encaminada a conseguir economías más diversificadas. No obstante, a corto y mediano plazo son necesarias nuevas formas de políticas internacionales de productos básicos.

Las actividades prioritarias en el ámbito del régimen económico mundial podrían incluir la adopción de nuevas medidas para reducir la inestabilidad de los mercados de productos básicos y los efectos negativos de dicha inestabilidad, como:

- i) Establecer un mecanismo anticíclico global que garantice el rápido desembolso de la asistencia en momentos de crisis de los precios de los productos básicos, con un bajo nivel de condicionalidad política y otorgamiento de créditos en condiciones muy favorables;
- ii) Establecer planes innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos, consistentes en reservas físicas y virtuales;
- iii) Adoptar medidas fiscales para reducir la especulación en los mercados mundiales de productos básicos;
- iv) Establecer un mecanismo anticíclico de concesión de préstamos, indizado en función de la capacidad de pago de los deudores.

La nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en la esfera de los productos básicos debería centrarse en distintos tipos de asistencia técnica y financiera para conseguir un mayor valor añadido a nivel local y establecer vínculos a partir de la diversificación basada en los recursos. Ello debería incluir la prestación de apoyo a los PMA para mejorar la utilización de las rentas de los recursos naturales y evitar los efectos del síndrome holandés, realizar inversiones para mejorar los conocimientos sobre sus posibilidades en materia de recursos naturales, y proporcionar asistencia técnica a los PMA en sus negociaciones con las empresas transnacionales para que los PMA reciban una mayor proporción de las rentas de la explotación de los recursos naturales y que tales rentas se destinen a una industrialización basada en los recursos naturales.

4. TECNOLOGÍA

En la esfera de la tecnología, la nueva arquitectura internacional del desarrollo debe centrarse en establecer un nuevo equilibrio entre las dimensiones privada y pública del saber. El saber es un bien público y un bien de uso exclusivo (o bien casi privado) e incluye características de apropiabilidad y exclusividad. El presente marco mundial sobre cuestiones de tecnología está fragmentado, es incompleto y se centra fundamentalmente en el saber sometido a derechos exclusivos en forma de derechos de propiedad intelectual. En este marco, las cuestiones de la transferencia de tecnología y de la acumulación de conocimientos —que son fundamentales para mejorar las capacidades productivas de los PMA— tienen reconocida una importancia secundaria. La nueva arquitectura del saber debe concentrarse en propiciar una tecnología y un régimen de derechos de propiedad intelectual más favorables al desarrollo. Para conseguirlo, ha de establecerse un equilibrio entre las dimensiones pública y privada del saber y ha de prestarse apoyo al surgimiento de un nuevo sistema coherente de transferencia de tecnología que facilite las actividades nacionales de los PMA a los efectos de desarrollar una capacidad innovadora. Además, debe respaldar los esfuerzos que realizan los PMA para movilizar recursos internos a fin de promover actividades con gran densidad de conocimientos y el surgimiento de un Estado desarrollista y orientado al saber.

Se requieren nuevas formas de bienes públicos internacionales para hacer frente a la constante marginación de los PMA en lo concerniente a la adquisición y utilización de tecnologías, y también para lograr un reajuste gradual de los incentivos establecidos en el marco del régimen de los derechos de propiedad intelectual. En el informe se formulan propuestas concretas para que el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC se aplique en favor de los PMA. En el informe también se formulan las siguientes propuestas concretas sobre nuevas medidas de apoyo internacional en favor de los PMA en la esfera de la tecnología:

- i) La creación de consorcios para intercambiar tecnología en el plano regional;
- ii) Un banco de licencias de tecnología;
- iii) Un fondo fiduciario de múltiples donantes para financiar la innovación empresarial en los PMA;
- iv) La formación de redes de la diáspora para agrupar a los talentos de los PMA en el extranjero.

La nueva arquitectura del saber debe concentrarse en propiciar una tecnología y un régimen de derechos de propiedad intelectual más favorables al desarrollo estableciendo un equilibrio entre las dimensiones pública y privada del conocimiento y prestando apoyo al surgimiento de un nuevo sistema coherente de transferencia de tecnología.

Se requieren nuevas formas de bienes públicos internacionales para hacer frente a la constante marginación de los PMA en lo concerniente a la adquisición y utilización de tecnologías.

Las nuevas medidas de apoyo internacional en favor de los PMA en la esfera de la tecnología incluyen: i) la creación de consorcios para intercambiar tecnología en el plano regional; ii) un banco de licencias de tecnología; iii) un fondo fiduciario para financiar la innovación empresarial en los PMA; iv) la movilización de redes de la diáspora de los PMA.

Estos bienes públicos mundiales basados en el saber contribuirían a superar algunas de las principales limitaciones del entorno de innovación en los PMA.

Una prioridad fundamental en la actualidad es establecer una estructura global para financiar medidas de adaptación al cambio climático y su mitigación, a fin de incrementar el volumen, la previsibilidad y la sostenibilidad de dicha financiación.

Los mecanismos de apoyo internacional específicos en favor de los PMA incluyen una adecuada financiación del Fondo para los PMA, un aumento de la asistencia técnica a esos países, un compromiso constructivo para ayudar a los PMA a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD), y una mejora del acceso de los PMA al mecanismo para un desarrollo limpio (MDL).

5. ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU MITIGACIÓN

Las propuestas sobre la tecnología también se aplican a algunas de las políticas internacionales sobre la adaptación al cambio climático y su mitigación. Además, una prioridad fundamental del momento actual es establecer una estructura global para financiar esa mitigación y adaptación, a fin de incrementar el volumen, la previsibilidad y la sostenibilidad de dicha financiación. Es importante que la financiación relacionada con el cambio climático esté en consonancia con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Plan de Acción de Bali, que se centra en la financiación para promover el desarrollo económico sostenible. Los mecanismos de apoyo internacional específicos en favor de los PMA incluyen una adecuada financiación del Fondo para los PMA, un aumento de la asistencia técnica a esos países para que incorporen las necesidades de la adaptación al clima a sus estrategias nacionales de desarrollo, un compromiso constructivo para ayudar a los PMA a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD), y una mejora del acceso de los PMA al mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) como medio de superar los obstáculos financieros que les impiden acceder a las tecnologías de energía renovable. Asimismo, deberían respaldarse la aprobación y la aplicación de las propuestas de los PMA relativas a los gravámenes de transporte y los impuestos sobre el carbono, en que se piden diversas excepciones para esos países.

6. COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO

La cooperación Sur-Sur es una cuestión intersectorial relacionada con todos los pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone. En general, la creciente integración de los PMA con algunas grandes economías en rápido crecimiento (como las del Brasil, China, la India y Sudáfrica, es decir, las denominadas economías emergentes) y, en menor medida, con otros asociados que son países en desarrollo en el marco de acuerdos comerciales regionales mediante el comercio, la IED, la financiación oficial para el desarrollo y el intercambio de conocimientos puede ayudar a los PMA a desarrollar sus capacidades productivas. A tal efecto, es necesario que las relaciones económicas Sur-Sur promuevan los vínculos económicos nacionales, la creación de empleo, el aprendizaje tecnológico, la diversificación y la mejora de los productos y las exportaciones, y el fortalecimiento de las capacidades del Estado. En la actualidad, ese potencial solo se materializa de manera limitada, muy por debajo de lo posible. A fin de concretar el potencial de desarrollo de las relaciones económicas en evolución Sur-Sur, el informe formula las siguientes recomendaciones para la nueva arquitectura internacional del desarrollo propuesta:

- Fortalecer la cooperación Sur-Sur para el desarrollo mediante la intensificación de las actividades y los proyectos de cooperación para el desarrollo, el intercambio de conocimientos sobre estrategias alternativas de desarrollo que hayan tenido éxito en otros países en desarrollo, mejorar la transparencia de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur, y aumentar la sinergia entre la cooperación para el desarrollo Norte-Sur y Sur-Sur;

- Profundizar la integración regional mediante los acuerdos comerciales regionales en los que participen los PMA, por conducto de las medidas adoptadas por los asociados en esos acuerdos y respaldadas por importantes países en desarrollo, donantes que son países desarrollados e instituciones multilaterales;
- Aumentar el efecto sobre el desarrollo de la IED Sur-Sur por medio de políticas para los países de origen y receptores, y a través de distintos acuerdos entre las empresas transnacionales del Sur y los gobiernos receptores que son PMA;
- Mejorar la transferencia de tecnología de los países en desarrollo a los trabajadores, las empresas y las explotaciones agrícolas de los PMA, incluida la tecnología relativa a esferas "nuevas" (como la energía sustentable y el cambio climático);
- Ampliar el acceso al mercado de las exportaciones de bienes y servicios de los PMA.

En el informe se propone que en el marco de la cooperación Sur-Sur, se consideren los siguientes mecanismos de apoyo internacional:

- Los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo deberían destinar un porcentaje mínimo de sus corrientes financieras oficiales a los PMA;
- En los foros políticos Sur-Sur deberían establecerse mecanismos especiales destinados a los PMA (por ejemplo, la Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación entre China y África);
- En los acuerdos comerciales regionales deberían adoptarse medidas de trato especial y diferenciado en favor de los PMA;
- Los países en desarrollo grandes y dinámicos que estén en condiciones de hacerlo deberían ofrecer un acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para las exportaciones de los PMA;
- Los países en desarrollo grandes y dinámicos deberían financiar la transferencia de sus tecnologías a los PMA en condiciones preferenciales;
- La colaboración Sur-Sur sobre fuentes de energía renovables debería reforzarse mediante la cooperación técnica, el comercio y las inversiones.

Con objeto de mejorar las repercusiones de esas medidas sobre el desarrollo, los gobiernos de los PMA han de formular estrategias proactivas para intensificar la integración económica con otros países del Sur. Ello debe incluir la adopción de políticas y el reajuste de las normas y los reglamentos para ayudar a que se aproveche al máximo su contribución al desarrollo de las capacidades productivas.

En conjunto, estas propuestas constituyen un ambicioso programa de acción. En el resto del informe se analizan en más detalle las propuestas específicas.

En el área de las relaciones Sur-Sur, la nueva arquitectura internacional del desarrollo debe propugnar el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, profundizar la integración regional, aumentar el efecto sobre el desarrollo de la IED Sur-Sur, mejorar la transferencia de tecnología de los países en desarrollo a los PMA y ampliar el acceso de los PMA a los mercados.

Las medidas de apoyo internacional que se analizarán en el marco de la cooperación Sur-Sur son: destinar un porcentaje mínimo de sus corrientes financieras oficiales a los PMA; establecer mecanismos especiales destinados a los PMA en los foros políticos Sur-Sur; adoptar medidas de trato especial y diferenciado en favor de los PMA en los acuerdos comerciales regionales; financiar la transferencia de tecnologías a los PMA; la colaboración Sur-Sur sobre fuentes de energía renovables.

Notas

- 1 Puede encontrarse una descripción técnica completa del modelo en <http://www.un.org/esa/policy/publications/ungpm.html>.
- 2 La adaptación supone el ajuste de las prácticas, los procesos y el capital en respuesta al cambio climático real o potencial, así como las modificaciones en las políticas, lo que comprende las estructuras sociales e institucionales. La adaptación contribuye a moderar los posibles daños, aprovecha las oportunidades y ayuda a hacer frente a los efectos del cambio climático. La mitigación del cambio climático se refiere a las medidas encaminadas a reducir sus causas; entre ellas se incluyen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la mejora de los sumideros (es decir, el aumento de la absorción de CO₂ por parte de los bosques, las plantas y los suelos), de modo de evitar el calentamiento progresivo del planeta. Sin embargo, es importante destacar que ciertas medidas de adaptación también pueden constituir medidas de mitigación, que entrañan costos financieros en términos de compensación con el desarrollo económico.
- 3 A lo largo de este informe se hace referencia a la base de datos sobre emergencias EM-DAT, The OFDA/CRED International Disaster, en lo que concierne a datos sobre desastres naturales y climáticos (<http://www.emdat.be/>). Dicha base de datos distingue dos categorías genéricas de desastres: los naturales y los tecnológicos. El grupo de los desastres naturales abarca cinco subgrupos: biológicos, geofísicos, climatológicos, hidrológicos y meteorológicos. A su vez, se dividen en 12 tipos y más de 32 subtipos de desastres. Aquí, nos centramos en el grupo genérico de los desastres naturales y el subgrupo de los datos climatológicos que abarca acontecimientos provocados por procesos en el nivel de meso y macroescala (en el espectro de variabilidad climática de intraestacional a multidecenal), tales como temperaturas extremas, sequías e incendios forestales. En los casos en que se hace referencia a fenómenos meteorológicos extremos, se incluyen datos de los subgrupos hidrometeorológicos específicamente en relación con sequías, inundaciones, tormentas y temperaturas extremas.
- 4 Las estimaciones de la Dirección de Protección Civil del Gobierno de Haití pueden encontrarse en <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2010/us2010rja6/#summary>.
- 5 Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en la base de datos EM-DAT: *OFDA/CRED International Disaster Database*.
- 6 En esta sección, los países en desarrollo se agrupan en tres categorías: i) los principales socios comerciales que son países en desarrollo; ii) los asociados en acuerdos comerciales regionales; y iii) las economías en desarrollo no especificadas en otra parte. Véanse los nombres completos, la composición y la explicación de la elección de los grupos de acuerdos comerciales regionales mencionados en este capítulo en la página xv de este informe.
- 7 Las participaciones que se mencionan en el texto y los cuadros se refieren a los valores del intercambio comercial. Por lo tanto, las correspondientes tasas de crecimiento reflejan la evolución de los volúmenes y los precios.
- 8 Para analizar las corrientes comerciales en esta sección se han considerado los siguientes acuerdos comerciales regionales: Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA); Comunidad del Caribe (CARICOM); Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA); Comunidad Económica de los Estados del África Central (ECCAS); Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS); Acuerdo Comercial de los Países Insulares del Pacífico; Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC); Acuerdo Comercio Preferencial de la ASAMCOR (ACOPAM); y Unión del Magreb Árabe (UMA). (Véase la página xv de este informe.)
- 9 La clasificación de bienes aquí utilizada puede encontrarse en la página xvi de este informe.
- 10 Entre 1995 y 1996, y entre 2007 y 2008, aproximadamente las tres cuartas partes del aumento en los ingresos por exportaciones de combustible se debieron a los efectos de los precios, en tanto el resto se debió al crecimiento del volumen.
- 11 También hay una zona industrial china en Sierra Leona, impulsada por la iniciativa privada de China y sin respaldo "oficial".
- 12 Véase, por ejemplo, Lucas, 1988; Young, 1991; Grossman y Helpman, 1991: 237-257; Rivera-Batiz y Romer, 1991; Feenstra, 1996; y Fujita, Krugman y Venables, 1999.
- 13 Los estudios empíricos indican que las exportaciones de productos manufacturados con gran densidad de mano de obra de los principales socios comerciales que son países en desarrollo han puesto en riesgo mercados nacionales, regionales y mundiales para los productores de esos bienes en varios PMA de África. El fuerte aumento en los últimos diez años de las importaciones de prendas de vestir, productos textiles, artículos de cuero

y calzado de los principales socios comerciales que son países en desarrollo ha estado asociado a las caídas en la producción nacional y el empleo de las correspondientes industrias en Etiopía, Lesotho, Madagascar y el Senegal (Ademola, Bankole y Adewuyi, 2009; Kaplinsky, 2008; Gebre-Egziabher, 2009; Hazard y otros, 2009). Las exportaciones de esos productos y de manufacturas con gran densidad de recursos naturales por parte de los principales socios comerciales que son países en desarrollo han desplazado el comercio intrarregional en África (Khan y Baye, 2008; Onjala, 2008; Burke, Naidu y Nepgen, 2008), así como las exportaciones de dichos bienes por parte de países productores de África (entre ellos los PMA) a terceros mercados (Kaplinsky, 2008; Giovannetti y Sanfilippo, 2009). Los estudios empíricos indican también que el aumento de las exportaciones de los principales socios comerciales que son países en desarrollo están afectando las exportaciones de los PMA del Asia Meridional en terceros mercados (Qureshi y Wan, 2008). En líneas más generales, la cuota de los asociados en acuerdos comerciales regionales en las importaciones totales de los PMA de África y Asia y Haití declinó entre 1995 y 1996 y entre 2007 y 2008, mientras que la de los principales socios comerciales que son países en desarrollo aumentó. Estos cambios fueron especialmente marcados en los PMA de África, donde la cuota de los asociados en acuerdos comerciales regionales cayó en 11 puntos porcentuales, frente a la de los principales socios comerciales que son países en desarrollo, que aumentó en 17 puntos porcentuales.

- 14 La financiación oficial Sur-Sur para el desarrollo correspondió a valores entre el 7,8% y el 9,8% del total de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo en 2006 (Naciones Unidas, 2008).
- 15 Hay numerosas publicaciones sobre la integración regional entre los países en desarrollo. Por ejemplo, UNCTAD, 2005a y 2008; CEPA, 2004, 2006, 2008 y 2010; y Schiff y Winters, 2003.
- 16 De los 53 Estados miembros de la Unión Africana (entre los que se incluyen los 33 PMA de África), 26 pertenecen a dos acuerdos comerciales regionales, 20 pertenecen a tres, y 1 de los Estados forma parte de cuatro de dichos acuerdos (CEPA, 2006).

Bibliografía

- Ademola OT, Bankole A-S and Adewuyi AO (2009). China-Africa trade relations: Insights from AERC scoping studies. *European Journal of Development Research*, 21(4) September: 485–505.
- Aguilar R and Goldstein A (2009). The chinisation of Africa: The case of Angola. *World Economy*, 32(11) November: 1543–1562.
- Balat, JF and Porto G (2007). Globalization and complementary policies: Poverty impacts on rural Zambia. In: Harrison A, ed., *Globalization and Poverty*. Chicago, University of Chicago Press: 373–415.
- Barker T, Bashmakov I, Alharthi A, Amann M, Cifuentes L, Drexhage J, Duan M, Edenhofer O, Flannery B, Grubb M, Hoogwijk M, Ibitoye FI, Jepma CJ, Pizer WA, Yamaji K (2007). Mitigation from a cross-sectoral perspective. In Metz B, Davidson OR, Bosch PR, Dave R and Meyer LA, eds, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Brautigam D, Farole T and Xiaoyang T (2010). China's investment in African special economic zones : Prospects, challenges, and opportunities. Economic Premise No.5. Washington, DC, World Bank, March.
- Burke C, Naidu S and Nepgen A (2008). Scoping study of China's relations with South Africa. Nairobi, African Economic Research Consortium.
- Centre for Chinese Studies (2006). China's interest and activity in Africa's construction and infrastructure sectors. Stellenbosch, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.
- Christensen JH, Hewitson B, Busuioc A, Chen A, Gao X, Held I, Jones R., Koli RK, Kwon W-T, Laprise R, Rueda VM, Mearns L, Menéndez CG, Räisänen J, Rinke A, Sarr A and Whetton P (2007). Regional climate projections. In: Solomon S, Qin D, Manning M, Chen Z, Marquis M, Averyt KB, Tignor M and Miller HL, eds., *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, Cambridge University Press: 847–940.
- Couharde C, Davis J and Generoso R (2010). LDC climate variability, agricultural income and migration (forthcoming).

- Cripps F (2010). LDC challenges for the next decade: An analysis using UN-DESA's Global Policy Model. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2010*. Geneva, UNCTAD.
- FAO (2007). *The State of Food and Agriculture*. Rome, Food and Agricultural Organization. Available at: www.fao.org/docrep/010/a1200e/a1200e00.htm.
- Feenstra R (1996). Trade and uneven growth. *Journal of Development Economics*, 49(1), April: 229-256.
- Fujita M, Krugman P and Venables AJ (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, MA and London, MIT Press.
- Gebre-Egziabher T (2009). The developmental impact of Asian drivers on Ethiopia with emphasis on small-scale footwear producers. *World Economy*, 32(11): 1613-1637.
- Giovannetti G and Sanfilippo M (2009). Do Chinese exports crowd-out African goods? An econometric analysis by country and sector. *European Journal of Development Research*, 21(4) September: 506-530.
- Global Humanitarian Forum (2009). The anatomy of a silent crisis. Geneva, Global Humanitarian Forum.
- Grossman GM and Helpman E (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Hazard E, De Vries L, Barry MA and Anouan AA (2009). The developmental impact of the Asian drivers on Senegal. *World Economy*, 32(11) November: 1563-1585.
- Huq S, Rahman A, Konate M, Sokona Y and Reid H (2003). *Mainstreaming Adaptation to Climate Change In Least Developed Countries (LDCs)*. Report by International Institute for Environment and Development, London. Available at: <http://www.iied.org/pubs/pdfs/9219IIED.pdf>.
- IFPRI (2009). *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (updated in October). Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Kaplinsky R (2008). What does the rise of China do for industrialisation in Sub-Saharan Africa? *Review of African Political Economy*, 35(115) March: 7-22.
- Khan SA and Baye FM (2008). China-Africa economic relations: The case of Cameroon. Nairobi, African Economic Research Consortium.
- McCarthy JJ, Canziani OF, Leary NA, Dokken DJ and White KS, eds. (2001). *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kasterine A and Vanzetti D (2010). The effectiveness, efficiency and equity of market-based instruments to mitigate GHG emissions from the agri-food sector. In: UNCTAD, *Trade and Environment Review 2009/2010*. Geneva, UNCTAD (accessible at: www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=5304&lang=1).
- Klinger B (2009). Is South-South trade a testing ground for structural transformation? Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series, No. 40. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Kragelund P (2010). The potential role of non-traditional donors' aid in Africa. Geneva, International Centre on Trade and Sustainable development.
- Kruger AC and Shongwe S (2004). Temperature trends in South Africa: 1960-2003. *International Journal of Climatology*, 24: 1929-1945.
- Lucas RE Jr (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3-42.
- Onjala J (2008). A scoping study on China-Africa economic relations: The case of Kenya. Nairobi, African Economic Research Consortium.
- Qureshi MS and Wan G (2008). Trade expansion of China and India: threat or opportunity. Research Paper, No.2008/08, February. Maastricht, United Nations University - World Institute for Development Economics Research.
- Rivera-Batiz LA and Romer PM (1991). International trade with endogenous technological change. *European Economic Review*, 35(4), May: 971-1004.
- Rowlands D (2008). Emerging donors in international development assistance: A synthesis report. Ottawa, International Development Research Centre.
- Rumney R and Pingo M (2004). Mapping South Africa's trade and investment in the region. In: Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa. Pretoria, South African Regional Poverty Network: 16-23.
- Schiff M and Winters LA (2003). *Regional Integration and Development*. Washington, DC, World Bank.
- Shirotori M and Molina AC (2009). South-South trade: The reality check. Issues in the New Geography of International Trade. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2004). *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. United Nations publication, sales no. E.04.II.D.27. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.

- UNCTAD (2005a). *Economic Development in Africa 2005: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.12. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2005b). *Trade and Development Report 2005: New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2006a). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.9. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2006b). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.11. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2007a). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication, sales no. E.07.II.D.8. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2007b). *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*. United Nations publication, sales no. E.07.II.D.11. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009a). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009b). *Economic Development in Africa Report 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.7. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2010a). *Economic Development in Africa Report 2010: South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*. United Nations publication, sales no. E.10.II.D.13. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2010b). *Trade and Development Report, 2010: Employment, Globalization and Development*. United Nations publication, sales no. E.10.II.D.3. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UN-DESA (2009). *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet*. New York, United Nations Department for Economic and Social Affairs. United Nations publication, sales no. E.09.II.C.1. New York, United Nations.
- UNECA (2004). *Assessing Regional Integration in Africa (ARIA I)*. ECA Policy Research Report. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNECA (2006). *Assessing Regional Integration in Africa II (ARIA II): Rationalizing Regional Economic Communities*. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNECA (2008). *Assessing Regional Integration in Africa III (ARIA III): Towards Monetary and Financial Integration in Africa*. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNECA (2010). *Assessing Regional Integration in Africa IV (ARIA IV): Enhancing Intra-African Trade*. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNFCCC (2007). Investment and financial flows to address climate change. Bonn, UNFCCC secretariat.
- UNFCCC (2008). Investment and financial flows to address climate change: An update. FCCC/TP/2008/7. Bonn, UNFCCC secretariat, 26 November.
- UNFCCC (2009a). Financing climate action: Investment and financial flows for a strengthened response to climate change. Fact Sheet, June, Bonn, UNFCCC Secretariat.
- United Nations (2008). Trends in South-South and triangular development cooperation: Background study for the Development Cooperation Forum. New York, United Nations, April.
- United Nations (2010). World Economic Situation and Prospects 2010. Update as of mid-2010. New York, United Nations. Available at: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2010files/wesp10update.pdf>.
- UN-OHRLS (2009). The impact of climate change on the development prospects of the least developed countries and small island developing States. New York, UN-OHRLS.
- Ventura-Dias V (2010). South-South cooperation as a credible international support instrument for structural change in LDCs. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2010*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Young A (1991). Learning by doing and the dynamic effects of international trade. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2): 369–405.

Un programa de acción:

I) financiación y II) comercio

Capítulo

5

Los gobiernos de los PMA enfrentan muchas dificultades para promover un crecimiento sostenible y una transformación estructural de un modo que permita reducir considerablemente la pobreza. Tras el análisis presentado en los capítulos 2 a 4, este informe propugna un cambio de paradigma hacia vías de desarrollo nuevas y más integradoras sobre la base de la promoción de las capacidades productivas de los PMA mediante el fortalecimiento de la función desarrollista del Estado. Estos cambios deberían ser propiciados por una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA que comprenda reformas sistémicas coherentes de los regímenes económicos mundiales que revisten importancia para este grupo de países, además de mecanismos mejorados de apoyo internacional dirigidos específicamente a los PMA. Es necesario introducir cambios en las políticas de los cinco pilares que sustentan esta nueva arquitectura: la financiación, el comercio, las materias primas, la tecnología y el cambio climático. Este capítulo se centra en dos de los pilares que suelen concitar la mayor atención: en primer lugar, la arquitectura financiera, que incluye la movilización de recursos internos, las corrientes de capitales privados, la ayuda, la inversión y el alivio de la carga de la deuda; y en segundo lugar, el régimen comercial multilateral.

Es necesario introducir cambios en las políticas de los cinco pilares que sustentan la nueva arquitectura internacional en favor del desarrollo. Este capítulo se centra en dos de los pilares que suelen concitar la mayor atención.

A. Financiación

De los cinco pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo, la financiación es el más importante. La acumulación de capital es el eje del proceso de crecimiento y está íntimamente ligada al progreso tecnológico y a la transformación estructural. Y una mayor inversión es la clave de una estrategia eficaz de desarrollo en el proceso de convergencia económica, necesaria para ampliar las capacidades productivas y el empleo productivo, reducir la dependencia de los productos básicos, mejorar la capacidad de producción de manufacturas poco elaboradas y fomentar una mayor productividad.

De los cinco pilares, la financiación es el más importante. La acumulación de capital es el eje del proceso de crecimiento y está íntimamente ligada al progreso tecnológico y a la transformación estructural.

Como se ha señalado en el capítulo 3, el problema central de los PMA es que necesitan aumentar los niveles de inversión para lograr un crecimiento sostenido, una transformación estructural y la reducción de la pobreza, pero sus recursos internos son manifiestamente inadecuados para financiar no solo la inversión sino también la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, debido a las vulnerabilidades estructurales, sus economías son muy volátiles; esta situación desanima la inversión a largo plazo y alienta la actividad empresarial oportunista a corto plazo, que normalmente se centra en la extracción de recursos naturales y poco contribuye al fortalecimiento de la base productiva de las economías.

El problema central de los PMA es que necesitan aumentar los niveles de inversión, pero sus recursos internos son manifiestamente inadecuados.

Habida cuenta de los recursos financieros limitados de los PMA, la financiación de su desarrollo de manera sostenida y estable suele

circunscribirse a la cuestión de la cantidad y la calidad de la asistencia. No obstante, aunque la arquitectura de la asistencia sigue siendo importante, en este capítulo se intenta insertar el problema de la financiación dentro de un marco más amplio. El capítulo se centra en dos esferas de actuación principales que contribuirían al establecimiento de la nueva arquitectura internacional del desarrollo que se propone. Estas dos esferas son: i) el suministro de recursos para las inversiones productivas, particularmente mediante la promoción de la movilización de los recursos financieros internos, la creación de fuentes innovadoras de financiación del desarrollo a largo plazo y los usos innovadores de la asistencia con miras al desarrollo de las capacidades productivas, así como el alivio de la carga de la deuda; y ii) la promoción de la apropiación o implicación por parte de los países y la creación de un espacio de políticas para ayudar a los países receptores a movilizar y encauzar esos recursos en consonancia con las condiciones locales.

Un aspecto clave para reducir la dependencia de la ayuda es lograr una mayor movilización de recursos financieros internos.

En ese marco, la asistencia ha de desempeñar ciertamente un papel significativo. De hecho, a corto y a mediano plazo hay importantes necesidades de financiación que únicamente pueden satisfacerse mediante corrientes financieras oficiales. No obstante, la función primordial de la asistencia no debe ser solo humanitaria, en el sentido de mitigar los sufrimientos inmediatos de quienes viven en la pobreza extrema, sino que también debe impeler el desarrollo y desempeñar un papel catalizador para movilizar otras formas de financiación del desarrollo. Así pues, la asistencia debe servir para promover una mayor movilización de recursos internos y crear un vínculo expansivo entre las inversiones y los beneficios que esté integrado en los PMA y se base en el sector privado nacional. Ello también ayudaría a los PMA a reducir su dependencia de la ayuda. Esta sección del capítulo propone una serie de elementos concretos para un programa de acción positivo que respalde esta orientación estratégica.

Muchos de los elementos del programa de acción positivo incluyen reformas sistémicas, en lugar de mecanismos de apoyo internacional específicos para este grupo de países. Sin embargo, el elemento central de estas reformas sistémicas es la promoción de prácticas de financiación del desarrollo más adecuadas al contexto de los PMA. Algunos de los mecanismos de apoyo internacional específicos para este grupo de países que también se proponen: i) el cumplimiento de los compromisos que han asumido los donantes del CAD de destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto a los PMA mediante fuentes innovadoras de financiación; ii) el apoyo técnico para mejorar las políticas nacionales de gestión de la ayuda en los PMA, en particular a través de foros anuales que propicien el intercambio de información y de experiencias; y iii) mayores esfuerzos por mejorar las repercusiones sobre el desarrollo de la desvinculación de la ayuda por parte de los donantes del CAD. Asimismo, se analiza la preparación de servicios de financiación para situaciones imprevistas y fondos anticrisis destinados a garantizar una verdadera estabilidad macroeconómica. También se formula una propuesta específica en relación con el pilar de los productos básicos.

1. PROMOVER LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS INTERNOS

Un aspecto clave para reducir la dependencia de la ayuda es lograr una mayor movilización de los recursos financieros internos. Los datos recientes indican que la asistencia oficial para el desarrollo representó en promedio el 39% del gasto público total en 44 PMA para el período 2006-2008 (Weeks, 2010). En una muestra de 25 PMA realizada en 2008, el volumen promedio

de la ayuda programable (que no incluye la ayuda humanitaria, el alivio de la carga de la deuda, los costos administrativos, la asistencia alimentaria ni el grueso de la financiación para ONG de la ayuda total) representaba el 80% de los gastos de consumo final del Estado. Para fomentar la capacidad y sentar los verdaderos cimientos democráticos de los Estados desarrollistas es preciso aumentar la recaudación fiscal y los ingresos internos. Las iniciativas nacionales en este sentido suponen la participación tanto del sector público —mediante una mejor movilización de los recursos fiscales— como del sector privado, mediante una mayor movilización del ahorro hacia la inversión interna. Para apuntalar las iniciativas nacionales se puede recurrir a diversas medidas internacionales, entre ellas: i) el fomento de la capacidad para la movilización de recursos fiscales; ii) la cooperación financiera y fiscal; y iii) el apoyo al desarrollo del sector financiero en los PMA. Las estrategias de desarrollo aplicadas a los recursos naturales son también importantes para mejorar la movilización de los recursos financieros internos (como se analiza en el capítulo 6).

a) Fomento de la capacidad para la movilización de los recursos fiscales

Los organismos donantes y las organizaciones internacionales pueden ayudar a los PMA a forjar administraciones fiscales competentes y eficaces. Si bien de hecho ya brindan asistencia técnica y apoyo para el fomento de la capacidad a organismos nacionales de ingresos públicos, podrían contribuir mucho más si se les facilitaran equipos y formación. El fomento de la capacidad debería promover una metodología creativa para la movilización fiscal, que reconozca las realidades del nivel actual de desarrollo de los PMA¹. Como se sostiene en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2009*, es preciso aumentar la recaudación de impuestos indirectos nacionales y prestar mayor atención a los impuestos inmobiliarios, que podrían ser una importante fuente de ingresos públicos. En un contexto de rápida urbanización, el fortalecimiento de la recaudación de impuestos inmobiliarios reviste especial importancia. Esa política no solo contribuiría a una estructura fiscal general de corte más progresista, sino que también ayudaría a financiar las necesidades de infraestructura urbana. Una estrategia que imprimiera vigor a la productividad de las actividades económicas informales en el área urbana a través del crédito, la formación y la conectividad a Internet también podría formar parte de un contrato social mediante el cual las empresas hasta ahora informales que no tributan impuestos se incorporarían a la economía formal.

Así también, la utilización de "aportaciones paralelas" para algunas corrientes de ayuda podría ser un componente útil de las reformas destinadas a fortalecer las capacidades del Estado para una mayor movilización de recursos nacionales. Como se explica en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2009*, actualmente los donantes suelen brindar apoyo presupuestario cuando el gobierno que recibe la ayuda especifica sus necesidades de gasto y calcula un déficit de financiación que ha de ser cubierto con asistencia oficial para el desarrollo. Sin embargo, esta metodología puede desalentar la recaudación de ingresos fiscales propios por parte de los gobiernos. Una opción más eficaz sería un compromiso de los donantes de aportar un porcentaje de los fondos recaudados por los gobiernos hasta un determinado tope (Di John, 2008). Esos fondos adicionales de equiparación serían entonces un incentivo para que los gobiernos destinatarios de la ayuda aumentaran la recaudación fiscal.

Para apuntalar las iniciativas nacionales se puede recurrir a diversas medidas internacionales, entre ellas: i) el fomento de la capacidad para la movilización de recursos fiscales; ii) la cooperación financiera y fiscal; y iii) el apoyo al desarrollo del sector financiero en los PMA.

Es preciso aumentar la recaudación de impuestos indirectos nacionales y prestar mayor atención a los impuestos inmobiliarios, que podrían ser una importante fuente de ingresos públicos.

También la utilización de "aportaciones paralelas" para algunas corrientes de ayuda podría ser un componente útil de las reformas destinadas a fortalecer las capacidades del Estado para una mayor movilización de recursos nacionales.

b) Cooperación financiera y fiscal²

Otro elemento que apuntalaría la movilización de recursos financieros internos en los PMA es la cooperación financiera y fiscal a escala mundial para resolver el problema de las salidas ilegales de capitales, incluso desde los PMA.

En algunos PMA, las salidas de capitales ilícitos durante el período 1970-2008 fueron superiores a los ingresos netos de la asistencia oficial para el desarrollo.

A través de las operaciones dentro del mismo grupo, las empresas transnacionales (ETN) pueden trasladar beneficios de jurisdicciones con tipos fiscales altos a otras de más baja tributación a efectos de reducir al mínimo las obligaciones fiscales mundiales.

Otro elemento que apuntalaría la movilización de recursos financieros internos en los PMA es la cooperación financiera y fiscal a escala mundial para resolver el problema de las salidas ilegales de capitales, incluso desde los PMA. Resulta difícil estimar la cifra exacta de la salida de recursos financieros ilícitos de los países en desarrollo —lo que incluye tanto la salida de capitales obtenidos, transferidos o utilizados en forma ilícita y la facturación comercial con sobrepuestos de importaciones o precios demasiado bajos de las exportaciones—, pero todo indica que es muy significativa. Según una estimación reciente, la salida ilícita de recursos financieros de los países en desarrollo tan solo por estas dos vías oscilaba entre los 373.000 millones y los 435.000 millones de dólares en 2002, y registró un aumento hasta situarse entre 859.000 millones y 1,09 billones de dólares en 2006 (Kar y Devon, 2008). Las economías de mercados emergentes y algunos de los países en desarrollo más avanzados fueron responsables de la mayor proporción de salidas ilícitas de capitales de los países en desarrollo, mientras que, en los países africanos, estas salidas oscilaron apenas entre el 3% y el 4%; aproximadamente la mitad de esa cifra se originó en Nigeria. Sin embargo, los datos por país de ciertos PMA indican que, si bien las cifras absolutas de la salida de tales flujos de los PMA son pequeñas en comparación con las cifras de los países en desarrollo más avanzados, su significación se pone de manifiesto al medirlas en función del PIB de cada país, la ayuda recibida o los ingresos por exportaciones. En unos pocos países (por ejemplo, Angola, Etiopía, Gambia, Guinea, Madagascar, el Sudán y Uganda), las salidas de capitales ilícitos durante el período 1970-2008 fueron superiores a los ingresos netos de la asistencia oficial para el desarrollo; en algunos casos (por ejemplo Angola, Guinea y Uganda), esta diferencia fue muy pronunciada. En todos los PMA africanos, las salidas de capitales representaron, en promedio, el 65% de los ingresos recibidos vía asistencia oficial para el desarrollo en este período de 38 años (Culpeper, 2010).

El apoyo internacional para frenar este tipo de fuga de capitales (no así las salidas legítimas de capitales, producto de decisiones formales de inversores que procuran sacar el dinero de los países en desarrollo) requeriría mayor cooperación fiscal y financiera. Hasta el momento, las autoridades financieras y bancarias de varios países desarrollados y en desarrollo han sido cómplices en la atracción y la radicación de capitales ilícitos mediante el secreto bancario y otros mecanismos poco transparentes. Estos regímenes han protegido a los infractores y, al mismo tiempo, privado a los países en desarrollo de capitales de inversión. Esta práctica debe ser desterrada a través de la cooperación financiera, en la que participen las autoridades bancarias y del sector financiero. El objetivo principal sería repatriar estos capitales hacia los países de origen. El Grupo de Acción Financiera podría agilizar las gestiones en pos de una mayor revelación de información, mejorando sus recomendaciones sobre transparencia en el sistema financiero mundial.

A través de las operaciones dentro del mismo grupo, las empresas transnacionales pueden trasladar beneficios de jurisdicciones con tipos fiscales altos a otras de más baja tributación a efectos de reducir al mínimo las obligaciones fiscales mundiales. La manifestación más común de estos mecanismos de precios de transferencia comprende la sobrefacturación o la subfacturación de las importaciones en jurisdicciones de alta o baja tributación, paralelamente a la subfacturación o sobrefacturación de exportaciones con el objeto de reducir (o aumentar) los márgenes de

beneficios sujetos a impuesto. Resulta difícil descubrir estos mecanismos de precios de transferencia ya que las ETN normalmente informan de los beneficios consolidados a escala mundial, lo que resta transparencia a los ingresos y gastos por país. Sin embargo, tras la crisis financiera y económica actual, se observa una preocupación cada vez mayor entre los países de la OCDE por las grandes pérdidas fiscales que soportan debido a las prácticas de precios de transferencia; por primera vez, están dispuestos a hacer frente al problema. Asimismo, algunos países de la OCDE actualmente se proponen avanzar hacia una norma que exija a las ETN radicadas en sus jurisdicciones que declaren la información financiera desglosada por país. Si la Junta Internacional de Normas de Contabilidad recomendase que todas las empresas transnacionales presentaran la información desglosada por país, se agilizarían la uniformidad y la universalidad de tal norma. Al mismo tiempo, se ayudaría a los países receptores en desarrollo a contar con información más fidedigna sobre las ganancias que las ETN obtienen en su jurisdicción y, eventualmente, conseguir una participación más equitativa en los impuestos que tributan tales empresas a escala mundial.

A efectos de identificar las salidas ilícitas de capitales, los PMA deberían también plantearse la posibilidad de imponer ciertos controles de capital. Si bien esta medida es poco ortodoxa, cada vez concita más aceptación la teoría de que algunas formas de controles de capital limitados y por plazos acotados contribuyen eficazmente a los objetivos de desarrollo. A modo de ejemplo, el FMI (2010) ha aceptado la idea de aplicar controles de capital a corto plazo para tratar los efectos de la volatilidad y de la incertidumbre en los mercados financieros internacionales.

c) Aumento de la importancia del sector financiero formal

Dado que una parte esencial del nuevo paradigma del desarrollo conlleva un énfasis mucho mayor en la creación de empleo en los sectores productivos, resulta primordial fortalecer el sector financiero para asegurar que el ahorro se canalice en actividades con viabilidad comercial. Los donantes y los organismos internacionales pueden apoyar la creación de un sector financiero más activo y dinámico en los PMA de distintas maneras, incluso brindándoles asistencia técnica. A modo de ejemplo, la creación de entidades de antecedentes de crédito es una medida importante para facilitar las operaciones al reducir la asimetría de información que afecta a los prestamistas. Asimismo, muchos países donantes siguen manteniendo instituciones para la financiación del desarrollo que ofrecen asesoramiento empresarial y crédito a las PYMES. Estas instituciones podrían asesorar a sus homólogas de reciente creación (o que se han vuelto a establecer) en los PMA sobre cómo operar con independencia y viabilidad comercial, y ayudarlas a alcanzar sus objetivos de desarrollo. Es incuestionable que en el pasado estas instituciones tuvieron resultados mediocres. Sin embargo, tras la crisis financiera mundial, en particular, es preciso reevaluar la función de los bancos del sector público y de las instituciones de financiación del desarrollo en los PMA donde las empresas privadas se ven permanentemente afectadas por la restricción de crédito. También han surgido nuevos métodos para aumentar el acceso a la financiación, que se caracterizan por las intervenciones gubernamentales específicas y por los plazos acotados tendientes a ayudar a las instituciones financieras privadas a superar determinadas imperfecciones del mercado; por ejemplo, tomando medidas que permitan a los intermediarios privados conseguir economías de escala o reducir los costos de la prestación de servicios financieros específicos (de la Torre, Gozzi y Schmukler, 2007). Se

Dado que una parte esencial del nuevo paradigma del desarrollo conlleva un énfasis mucho mayor en la creación de empleo en los sectores productivos, resulta primordial fortalecer el sector financiero para asegurar que el ahorro se canalice en actividades con viabilidad comercial.

Los donantes y los organismos internacionales pueden apoyar la creación de un sector financiero más activo y dinámico en los PMA de distintas maneras, incluso brindándoles asistencia técnica.

observan ejemplos de este activismo del sector público favorable al mercado en países de renta media, y su aplicación podría extenderse hacia otros PMA. Por otra parte, también debe atenderse especialmente la movilización del ahorro rural, dada la dependencia de la actividad agropecuaria que aún acusa la mayor parte de la población de los PMA.

2. FUENTES INNOVADORAS DE FINANCIACIÓN

En la próxima década, los PMA tendrán que enfrentar dificultades extraordinarias que no podrán resolverse con los recursos financieros internos. Sigue siendo necesario que los donantes del CAD cumplan los compromisos asumidos de ofrecer ayuda a los PMA por cifras equivalentes al 0,15% o al 0,20% de su INB.

En la próxima década, los PMA tendrán que enfrentar dificultades extraordinarias que no podrán resolverse con los recursos financieros internos, aunque se movilicen en mayor volumen. Con este telón de fondo, sigue siendo necesario que los donantes del CAD cumplan los compromisos asumidos de ofrecer ayuda a los PMA por cifras equivalentes al 0,15% o al 0,20% de su INB. No obstante, si no se incrementa la ayuda en sus presupuestos nacionales, se necesitarán fuentes de financiación nuevas e innovadoras para ayudar a los PMA a resolver sus dificultades de desarrollo.

En el último decenio, y en particular desde la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, han surgido una serie de ideas para generar nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo (Atkinson, 2004). El problema de identificar y poner en práctica los nuevos mecanismos fue asumido por el Grupo piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo formado en 2006, que en la actualidad está integrado por 55 Estados miembros (de los cuales 13 pertenecen a la OCDE) y 4 países observadores. El Grupo piloto surgió ante la incertidumbre sobre el cumplimiento de las metas de los ODM. El Grupo impulsó la creación de una contribución sobre los billetes aéreos, el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización y el sistema de compromisos anticipados de mercado para la investigación farmacéutica. Las primeras dos iniciativas recaudaron 500 y 1.200 millones de dólares, respectivamente. Sin embargo, el debate sobre la financiación innovadora y el Grupo piloto es anterior a la preocupación creciente y generalizada que ha despertado la magnitud de los costos de la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como a la crisis económica mundial de 2008-2009, que alteró de manera significativa los términos de este debate y el alcance del problema (véase el capítulo 7).

La fuente de financiación innovadora más prometedora para el desarrollo de los PMA posiblemente sea la asignación adicional de derechos especiales de giro (DEG).

Tras la crisis, los impuestos del sector financiero (que en la actualidad incluyen los impuestos sobre las transacciones financieras nacionales o un impuesto sobre las transacciones financieras y un impuesto sobre las transacciones en divisas) son vistos cada vez más como mecanismos prudenciales para inhibir la especulación, y como una forma de movilización de los ingresos públicos provenientes del sector que se pensaba que pagaba menos impuestos que los correspondientes. Lo más importante es que los impuestos del sector financiero ahora se consideran necesarios para pagar los déficits producidos por las medidas de estímulo (más allá de los rescates bancarios) que la mayoría de los países industrializados aplicaron con el fin de evitar una posible depresión. No obstante, no hay mucho consenso sobre la introducción de estos impuestos y el uso de los ingresos para el desarrollo internacional.

Con este telón de fondo, la fuente de financiación más prometedora para cumplir los compromisos de ayuda en favor de los PMA posiblemente sea la asignación adicional de derechos especiales de giro (DEG). En la reunión del Grupo de los 20 celebrada en abril de 2009, se decidió aumentar en diez veces el monto de los DEG, de 21.400 millones a 204.000 millones, lo que

equivale a 318.000 millones de dólares³. Sin embargo, existen diversos problemas relativos al sistema vigente de asignación de los DEG entre los países miembros del FMI, en particular desde la perspectiva de los PMA, que reciben una muy pequeña porción del total. Solo 18.000 millones de dólares de los 250.000 millones recomendados por el Grupo de los 20 en abril de 2009 fueron asignados a países de renta baja. También existen algunas deficiencias en relación con la naturaleza de los DEG y las modalidades de asignación.

Desde la perspectiva de los PMA, los DEG tienen dos objetivos fundamentales. En primer lugar, proveen activos de reserva, que ofrecen la liquidez necesaria para la continuidad de las transacciones con los socios comerciales. En este sentido, los DEG proveen una alternativa de bajo costo a otras fuentes de reservas internacionales. En segundo lugar, debido a que pueden intercambiarse (con determinados tenedores de DEG, en particular bancos centrales) por divisas que pueden utilizarse libremente, representan recursos reales que los tenedores pueden utilizar para el desarrollo.

Con respecto al primer objetivo, el FMI asigna los DEG según la participación de los países en el Fondo. Cerca de 73.000 millones de DEG de una asignación total de 161.000 millones, es decir el 45%, fueron asignados a los países industrializados del Grupo de los 7; de estos, 27.500 millones de DEG se destinaron a los Estados Unidos de América. En cambio, a los PMA solo se asignó el 2,37% (cuadro 34). Así pues, los miembros del FMI que menos reservas necesitan obtienen la mayor parte, mientras que los países más pobres, los que más necesitan los DEG, reciben apenas una magra porción.

Respecto del uso de los DEG como medio de intercambio para el desarrollo, apenas se crearon en 1970, comenzaron a levantarse voces en favor de su asignación a los países miembros en desarrollo según sus necesidades, es decir, utilizando estos instrumentos como recursos incondicionales de ayuda (algunas veces denominados "vínculo DEG-asistencia"). Tras el fracaso del régimen de tipo de cambio fijo de Bretton Woods, varias propuestas de reforma del sistema monetario internacional incluyeron el vínculo DEG-asistencia, junto con la propuesta más general de convertir los DEG en el activo de reserva más importante del mundo. No obstante, a pesar de la excelente acogida que tuvo esta idea entre los países en desarrollo, no se aceptó la propuesta.

En los últimos tiempos, surgieron nuevas propuestas para dotar a los DEG de más funciones, incluida la de destinar recursos para el desarrollo. Luego de la decisión aprobada en 1997 que prevé la asignación de DEG adicionales, el financista George Soros (2001), entre otros, propuso que los países ricos donaran los DEG que no necesitaran a un nuevo mecanismo competitivo especial, independiente de los gobiernos y de las instituciones internacionales existentes, destinado a apoyar los programas de desarrollo internacional. En 2001, en el informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo (el Informe Zedillo), se recomendó "revivir" la emisión de DEG luego de un paréntesis de 20 años. Más recientemente, la idea del vínculo DEG-asistencia o de una "asignación de DEG centrada en el desarrollo" resurgió en el contexto de la financiación de los bienes públicos mundiales (Aryeetey, 2004). Por otro lado, el Informe de 2009 de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (el Informe Stiglitz) abordó estas cuestiones y propuso una serie de ideas alternativas tendientes a crear un sistema de reserva realmente mundial que pudiera basarse en los DEG.

Cerca de 73.000 millones de DEG de una asignación total de 161.000 millones, es decir el 45%, fueron asignados a los países industrializados del Grupo de los 7; de estos, 27.500 millones de DEG se destinaron a los Estados Unidos de América. En cambio, a los PMA solo se asignó el 2,37%.

Cuadro 34**Nuevas asignaciones de derechos especiales de giro (DEG) a los PMA en 2009**

País miembro	Asignaciones generales y especiales de DEG (en millones de DEG)			Cuota de DEG asignada a los PMA	Cuota del PIB de los PMA en 2008 (precios y tipo de cambio actuales)	Cuota de población de los PMA en 2008
	Asignación general de DEG ^{1, 3}	Asignación especial de DEG ²	Total ³			
Afganistán	120	8,6	128,6	3,0	2,5	3,3
Angola*	212,2	60,8	273	6,3	6,9	2,2
Bangladesh	395,3	67,9	463,3	10,7	15,6	19,6
Benin	45,9	3,9	49,8	1,1	1,3	1,1
Bhután*	4,7	1,3	6	0,1	0,3	0,1
Burkina Faso	44,6	3,5	48,2	1,1	1,6	1,9
Burundi	57,1	3,1	60,2	1,4	0,2	1,0
Camboya	64,9	3,6	68,5	1,6	2,2	1,8
Chad	41,5	2,7	44,2	1,0	1,6	1,3
Comoras	6,6	1,2	7,8	0,2	0,1	0,1
Djibouti	11,8	2,2	14	0,3	0,2	0,1
Eritrea*	11,8	3,4	15,2	0,4	0,3	0,6
Etiopía	99,1	17,7	116,8	2,7	5,1	9,9
Gambia	23,1	1,6	24,6	0,6	0,2	0,2
Guinea	79,4	5,5	84,9	2,0	1,0	1,2
Guinea-Bissau	10,5	1,9	12,4	0,3	0,1	0,2
Guinea Ecuatorial	24,2	1,3	25,5	0,6	3,5	0,1
Haití	60,7	4,1	64,8	1,5	1,4	1,2
Islas Salomón	7,7	1,5	9,3	0,2	0,1	0,1
Kiribati*	4,2	1,2	5,3	0,1	0,0	0,0
Lesotho	25,9	3,3	29,1	0,7	0,3	0,3
Liberia	95,8	7,2	103	2,4	0,2	0,5
Madagascar	90,6	7,2	97,8	2,3	1,8	2,3
Malawi	51,4	3,9	55,4	1,3	0,8	1,8
Maldivas	6,1	1,3	7,4	0,2	0,2	0,0
Malí	69,2	4,3	73,5	1,7	1,7	1,6
Mauritania	47,7	4,2	51,9	1,2	0,6	0,4
Mozambique*	84,2	24,6	108,8	2,5	1,9	2,7
Myanmar	191,6	10,7	202,3	4,7	5,2	6,1
Nepal	52,9	7,1	60	1,4	2,6	3,5
Níger	48,8	4,8	53,5	1,2	1,0	1,8
República Centroafricana	41,3	2,8	44	1,0	0,4	0,5
República Democrática del Congo	395,1	29,4	424,5	9,8	2,3	7,9
República Democrática Popular Lao	39,2	2,1	41,3	1,0	1,0	0,8
República Unida de Tanzania	147,4	11,7	159,1	3,7	4,2	5,2
Rwanda	59,4	3,7	63,1	1,5	0,9	1,2
Samoa	8,6	1,3	9,9	0,2	0,1	0,0
Santo Tomé y Príncipe	5,5	1	6,5	0,1	0,0	0,0
Senegal	119,9	10,4	130,3	3,0	2,6	1,5
Sierra Leona	76,9	5,2	82,1	1,9	0,5	0,7
Somalia	32,8	4,2	36,9	0,9	0,5	1,1
Sudán	125,8	16,1	141,9	3,3	13,8	5,1
Timor-Leste*	6,1	1,6	7,7	0,2	0,1	0,1
Togo	54,4	4,9	59,4	1,4	0,6	0,8
Uganda	133,8	9,9	143,7	3,3	3,1	3,9
Vanuatu*	12,6	3,7	16,3	0,4	0,1	0,0
Yemen	180,5	23	203,5	4,7	6,1	2,8
Zambia	362,6	38,3	400,8	9,2	2,8	1,5
Total de asignaciones a PMA	3 891,4	444,9	4 336,1	100	100	100
Total de asignaciones nuevas³	161 184,33	21 452,70	182 637,00	Participación de de los PMA en la población mundial		12,1
Participación de los PMA en las nuevas asignaciones (porcentaje)	2,41	2,07	2,37	Participación de los PMA en el PIB mundial		0,8

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos UNCTAD, *GlobStat*.

¹ La asignación del 74,13% de los contingentes tuvo lugar el 28 de agosto de 2009.

² Especificado en la Cuarta Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI (que tuvo lugar el 9 de septiembre de 2009).

³ Suponiendo que ningún miembro renuncie.

* Países que recibirán asignaciones por primera vez, como resultado de las asignaciones general y especial de DEG.

La asignación general de DEG por valor de 250.000 millones de dólares en 2009 (junto con la asignación especial de unos 30.000 millones de dólares que se realizó poco después) ofreció una gran oportunidad para analizar nuevamente esta cuestión. Tomando como base la cuota de participación de los países en el FMI, más de la mitad de este monto se asignó a los países más ricos (un grupo que no incluye las economías emergentes ni los países en desarrollo más avanzados). En otras palabras, una gran parte del dinero podría reasignarse de manera casi inmediata para el desarrollo. Por ello es necesario revisar el mecanismo de asignación sin tomar en cuenta la fórmula de participación de los países en el FMI y aplicando un mecanismo que se base en las necesidades de desarrollo, en particular de los PMA. Luego de considerar una redistribución de los DEG asignados en 2009, la revisión merece un tratamiento de carácter urgente. Un mecanismo de apoyo internacional concretamente en favor de los PMA debería garantizar que estos países recibieran una asignación proporcional a su parte en la población mundial.

3. HACIA UNA MAYOR IMPLICACIÓN DE LOS PAÍSES EN LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

La implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo es la piedra angular de la eficacia para el desarrollo y la eficacia de la ayuda. Implica que los gobiernos locales deben contar con la capacidad de elegir libremente las estrategias que elaboran y aplican, y asumir el liderazgo tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas. Es preciso procurar una mayor implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo para los PMA, pues de allí surge la base para formular y aplicar las estrategias de desarrollo que reflejan las condiciones y las aspiraciones locales. También da lugar a la experimentación, el método del tanteo (prueba y error), el pragmatismo y el pluralismo de políticas. Lograr la implicación del país resulta extremadamente difícil en un entorno de dependencia crónica de la asistencia, y se dificulta aún más cuando los países necesitan del alivio de la carga de la deuda oficial. Existe una tensión constante entre la promoción de la implicación del país y el deseo de las instituciones financieras internacionales (IFI) y los donantes bilaterales de asegurarse de que su asistencia sea utilizada para apoyar una estrategia que consideren creíble. Evitar que los altos niveles de dependencia de la asistencia conduzcan a una situación de dominación por parte de los donantes es una tarea compleja, tanto para los donantes como para los beneficiarios, en tanto las partes están en condición de profunda desigualdad en términos de recursos, capacidad y poder. En la práctica, "a mayor grado de dependencia de la ayuda, mayor grado de responsabilidad del gobierno hacia los donantes y menor hacia los ciudadanos" (Culpeper, 2010: 3).

A largo plazo, aumentar la movilización de recursos financieros internos es la clave para la mayor implicación del país. No obstante, a corto plazo, las políticas internacionales pueden contribuir a promover la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo en las cinco formas principales que se describen a continuación.

a) Definición esencial de la implicación del país

Desde el comienzo, es necesario aclarar qué significa la implicación del país. Por desgracia, el término sigue estando asociado a cierta forma de compromiso nacional (o participación activa) respecto de las reformas de

La asignación general de DEG por valor de 250.000 millones de dólares en 2009 (junto con la asignación especial de unos 30.000 millones de dólares que se realizó poco después) ofreció una gran oportunidad para analizar nuevamente esta cuestión.

Una gran parte del dinero podría reasignarse de manera casi inmediata para el desarrollo.

Un mecanismo de apoyo internacional concretamente en favor de los PMA debería garantizar que estos países recibieran una asignación proporcional a su parte en la población mundial.

La implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo es la piedra angular de la eficacia para el desarrollo y la eficacia de la ayuda

En la práctica, "a mayor grado de dependencia de la ayuda, mayor grado de responsabilidad del gobierno hacia los donantes y menor hacia los ciudadanos".

políticas que impulsan las IFI. Asimismo, incluso en la supervisión de la aplicación de la Declaración de París, su significado está fuertemente acotado. En la Declaración, bajo el principio de apropiación, los receptores de la ayuda se comprometen a:

- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos;
- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados, tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales;
- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

La Declaración también señala que los donantes se comprometen a "Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad de ejercerlo" (OCDE, 2005: 3). Pero en la supervisión sistemática de los avances realizados hacia unas estrategias de desarrollo dirigidas por los propios países solo se examina el segundo de los compromisos contraídos por los receptores de ayuda, en particular si los receptores de ayuda cuentan con "una estrategia de desarrollo operativa", que se define en términos de la orientación de los resultados y los marcos financieros.

Las cuestiones más profundas de la libertad de elección de los gobiernos nacionales y del liderazgo pasan a un segundo plano, no obstante lo cual deberían constituir el eje del reconocimiento mutuo de lo que significa "ubicar a los países en el asiento del conductor".

De hecho, un aspecto de la "apropiación" que se supervisa se refiere a las medidas que los países receptores deberían adoptar para aumentar la confianza de los donantes que aportan sus recursos a los presupuestos nacionales de los receptores. Esa confianza es desde luego decisiva para la apropiación del país, en el sentido de que si los donantes destinan sus fondos al apoyo del presupuesto general, esto puede, si no se imponen condiciones adicionales, asegurar que la asistencia esté en consonancia con las prioridades del país. Pero, en efecto, lo que la apropiación significa en este contexto es el compromiso local con una condicionalidad del proceso respecto de la forma en que el país planifica el desarrollo. Al equiparar la apropiación con el hecho de que la estrategia de desarrollo se considere operativa, y definir de un modo particular lo que significa una estrategia de desarrollo operativa, la supervisión de la apropiación se ha convertido en una forma de reforzar la condicionalidad del proceso en relación con la gobernanza financiera. Al mismo tiempo, las cuestiones más profundas de la libertad de elección de los gobiernos nacionales y del liderazgo pasan a un segundo plano, no obstante lo cual deberían constituir el eje del reconocimiento mutuo de receptores y donantes de lo que significa "ubicar a los países en el asiento del conductor".

La condicionalidad marca efectivamente la pauta y la dirección estratégica del programa de políticas, por lo general de manera de velar por la aplicación de lo que las instituciones financieras internacionales denominan mejores prácticas.

b) Reducción y reformulación de la condicionalidad de las políticas

Si bien ha habido un giro en la práctica de las condiciones impuestas a las políticas, es necesario aplicar reformas más profundas para equiparar las preocupaciones legítimas de los donantes sobre el destino de los fondos con las preocupaciones legítimas de los receptores por la excesiva especificidad y el carácter inquisitivo de tales políticas. Esta condicionalidad marca efectivamente la pauta y la dirección estratégica del programa de políticas, por lo general de manera de velar por la aplicación de lo que las instituciones financieras internacionales denominan mejores prácticas. En su evaluación sobre los avances del FMI hacia la simplificación de la condicionalidad después del año 2000, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI concluyó que

"no hay indicio alguno de que se haya reducido el número de condiciones estructurales tras la introducción de la iniciativa de racionalización" y que en "los arreglos se siguen incluyendo condiciones que no parecen ser decisivas para los objetivos del programa" (FMI, 2007: 24, 26). Un análisis sobre los PMA sugiere que solo se registra una leve disminución del número de condiciones estructurales, pero las reformas de políticas delicadas —es decir, las que limitan el espacio fiscal o exigen la reestructuración del sector público, la liberalización y privatización del sector bancario u otros tipos de liberalización— siguen siendo características importantes de las condicionalidades (UNCTAD, 2008). Estas condicionalidades parecen ir más allá del mandato principal del FMI y también parecen no tener en cuenta los escollos para determinar una secuencia adecuada de las políticas, en particular para los países prestatarios de renta baja (Saner y Guilherme, 2008).

A partir de la crisis financiera, el FMI anunció que introduciría nuevas reformas para modificar la condicionalidad de las políticas, y que se dejarían de lado los criterios de ejecución estructural (Bird, 2009). Sin embargo, queda por ver cómo funcionará esta medida en la práctica. Un análisis señaló que "fueron muy pocos los cambios fundamentales introducidos en las prácticas del FMI" (van Waeyenberge, Bargawi y McKinley, 2010: 36). Ocampo y otros (2010) sugieren que a raíz de la crisis ha habido signos de una reducción en el número de condiciones, pero solo en relación con los acuerdos de derecho de giro, y no con el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza destinado a países de renta baja. Los datos indican que, luego de la crisis, algunos de los programas del FMI para los PMA incluyeron no solo políticas monetarias restrictivas sino también disposiciones fiscales procíclicas y otras medidas, como el congelamiento de salarios del sector público y los recortes a las subvenciones al consumo, que provocarán la merma de la demanda agregada y perjudicarán a las familias pobres (cuadro 35). En la práctica, se advierte una asimetría en las prácticas entre los países de renta baja y los demás países, con políticas más restrictivas en los primeros.

Un análisis señaló que fueron muy pocos los cambios fundamentales introducidos en las prácticas del FMI con respecto a las condicionalidades en los países de ingresos bajos.

Cuadro 35**Condicionalidades del FMI impuestas a los PMA durante la crisis de 2008-2009**

	Política fiscal	Política monetaria	Componente salarial del sector público	Liquidez y crecimiento de la oferta monetaria	Tipo de interés
Afganistán	X	X		X	
Burkina Faso	X				
Burundi	X	X	X	X	
Djibouti	X	X	X		
Gambia	X	X			X
Haití	V	X	V	X	
Liberia			V		
Malawi		X		X	X
Malí	X				
Mozambique	V				
Níger	V				
República Centroafricana	X				
República Unida de Tanzania	V	V	V	V	
Santo Tomé y Príncipe	V		X	X	
Senegal	X				
Togo	V				
Zambia	V		V		

Fuente: Basado en Weisbrot y otros, 2009.

X = elementos contractivos; V = elementos expansivos.

Es preciso analizar con mayor profundidad el fundamento y la eficacia de la condicionalidad y las reformas de las políticas, de manera tal que la interferencia sea menor y se permita una mayor implicación del país.

Con este trasfondo, es preciso analizar con mayor profundidad el fundamento y la eficacia de la condicionalidad y las reformas de las políticas, de manera tal que la interferencia sea menor y se permita una mayor implicación del país.

c) Fortalecimiento del papel de los bancos de desarrollo regionales y subregionales

Los bancos de desarrollo regionales y subregionales pueden y deben asumir un papel complementario importante en relación con los préstamos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales.

Los bancos de desarrollo regionales y subregionales pueden y deben asumir un papel complementario importante en relación con los préstamos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales (Griffith-Jones, Griffith-Jones y Hertova, 2008; Helleiner, 2010). Estos bancos podrían contribuir al aumento de la importancia del sector financiero formal, suministrar financiación a bajo costo y garantías para catalizar la financiación, y también ofrecer financiación para situaciones imprevistas. El Banco Europeo de Inversiones y la Corporación Andina de Fomento constituyen buenos ejemplos del tipo de financiación que podrían dar estos bancos, como las garantías y la financiación para la infraestructura. Entre las principales ventajas que ofrecen los bancos de desarrollo regionales y subregionales, se destacan las siguientes: i) brindan a los países acreedores en desarrollo la posibilidad de hacer oír su voz y de tener un más amplio sentido de la implicación y el control regional; y ii) pueden depender más de la presión informal que ejercen entre pares, en lugar de imponer condicionalidades. Por ello, el fortalecimiento del papel de estos bancos en la financiación de los PMA no solo podría dotarlos de más fuentes de financiación, sino que podría aumentar la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo.

Se podrían promocionar acuerdos institucionales dentro de los bancos de desarrollo regionales y subregionales a fin de asegurar que se tomen en consideración las necesidades especiales de los PMA.

Griffith-Jones, Griffith-Jones y Hertova (2008) sostienen que se justifica crear nuevos bancos de desarrollo regional y subregional en regiones en desarrollo, así como expandir las instituciones existentes. Si bien se hace difícil imaginar un banco de desarrollo exclusivo para los PMA, se podrían promocionar acuerdos institucionales dentro de los bancos de desarrollo regionales y subregionales a fin de asegurar que se tomen en consideración las necesidades especiales de los PMA.

d) Reconstrucción de las capacidades del Estado

Es esencial reconstruir las capacidades del Estado para mejorar la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo.

Es esencial reconstruir las capacidades del Estado para mejorar la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo. En la actualidad, cerca del 20% de la ayuda que reciben los PMA se destina a apoyar la gestión de los asuntos públicos y demás actividades afines (UNCTAD, 2009b). La ayuda debería destinarse a fomentar las capacidades del Estado para el desarrollo, en lugar de promover un programa de buena gobernanza ambicioso pero sin visos de realidad, con la importación de instituciones occidentales inadecuadas, como lo son las técnicas de la nueva gestión pública. La reconstrucción de las capacidades del Estado para el desarrollo debe apuntar a mejorar la capacidad para elaborar y utilizar estadísticas, y promover la producción local de conocimientos sobre el desarrollo (Zimmerman y McDonnell, 2008). También se vislumbra una necesidad particularmente acuciante de reconstruir las capacidades para la planificación económica indicativa, así como las capacidades de los ministerios de agricultura, industria y comercio.

e) Introducción y fortalecimiento de las políticas de gestión de la ayuda

Una medida valiosa que se puede adoptar para mejorar el sentido de implicación nacional es la adopción de políticas de gestión de la ayuda en los PMA. Ello puede resultar importante para reducir las múltiples formas en que la prestación de la ayuda menoscaba la implicación por no estar contabilizada, por estar al margen del presupuesto, por no estar planificada o por no ajustarse a las prioridades.

Una política de gestión de la ayuda no es lo mismo que una estrategia nacional de desarrollo. Mientras que la estrategia señala las metas, los objetivos y los propósitos, junto con las actividades necesarias para alcanzarlos, la política de gestión de la ayuda "se formula y se usa para garantizar que la ayuda recibida sea de tal tipo, y se despliegue de tal manera, que contribuya al máximo posible a las prioridades establecidas en los documentos nacionales de la estrategia de desarrollo" (Killick, 2008: 5). Al adoptar una política de gestión de la ayuda, es posible separar el papel de la estrategia de desarrollo y la política de gestión de la ayuda sin dejar de interrelacionarlos. De esta forma, las estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza ya no se formularán con vistas a atraer ayuda, sino que se concentrarán en los intereses estratégicos de los PMA y en las necesidades nacionales identificadas por sus propias autoridades.

Una buena política de gestión de la ayuda debería:

- Mejorar la coordinación de la asistencia y reducir las incertidumbres sobre las entradas de ayuda reales y posibles;
- Evitar o reducir la proliferación de las fuentes de asistencia y de iniciativas dispersas de los donantes;
- Por este medio y otros, ampliar el espacio para las políticas de los gobiernos, reducir la proliferación de condiciones y hacer más previsible la prestación de ayuda;
- De resultados de la mejora en las relaciones entre el gobierno y los donantes, y de la mejora de la armonización y la alineación, reducir los costos de transacción;
- Crear una plataforma para una mayor responsabilidad mutua;
- Establecer un marco en el cual la asistencia técnica pueda responder cada vez más a la demanda y orientarse a las necesidades de desarrollo de la capacidad del receptor (véase Killick, 2008).

Una política de gestión de la ayuda también puede brindar un marco institucional para la coordinación de la financiación oficial Norte-Sur y Sur-Sur.

La aplicación de una política de gestión de la ayuda puede ofrecer un medio práctico para reducir los procesos que debilitan la implicación del país y que se originan en el hecho de que la ayuda está al margen del presupuesto, no está planificada ni contabilizada y es impredecible. También puede considerarse una piedra angular para forjar la confianza y el entendimiento mutuo entre los donantes y los receptores; estos son esenciales para enfrentar

Una medida valiosa que se puede adoptar para mejorar el sentido de implicación nacional es la adopción de políticas de gestión de la ayuda en los PMA.

Un mecanismo de apoyo internacional para los PMA podría ser un foro internacional creado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, donde esos países podrían compartir periódicamente sus experiencias sobre las políticas de gestión de la ayuda y la deuda.

los demás procesos que menoscaban la capacidad de los países de encabezar la elaboración y la aplicación de sus estrategias nacionales de desarrollo. Además, la experiencia de los PMA hasta el día de hoy pone de manifiesto que las políticas de gestión de la ayuda pueden ofrecer un poderoso medio de acción desde la base para mejorar la coordinación de la ayuda (Menocal y Mulley, 2006; de Renzio y Mulley, 2006).

Un mecanismo de apoyo internacional para los PMA podría ser un foro internacional creado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, donde esos países podrían compartir periódicamente sus experiencias sobre las políticas de gestión de la ayuda y la deuda. El foro se puede crear en el marco del trabajo que realizan la UNCTAD y el PNUD sobre la gestión de la deuda. Esto ayudaría a los PMA a proyectar las mejores prácticas sobre la base de las experiencias pioneras de países como Uganda y la República Unida de Tanzania, que ya adoptaron este tipo de políticas.

4. USOS INNOVADORES DE LA AYUDA PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

La baja proporción de la ayuda que actualmente se asigna a la infraestructura económica y a los sectores de la producción es un gran problema para los PMA y sus asociados para el desarrollo. Lo que en realidad propicia este enfoque, es perpetuar la dependencia de la ayuda y acumular problemas para el futuro.

La baja proporción de la ayuda que actualmente se asigna a la infraestructura económica y a los sectores de la producción es un gran problema para los PMA y sus asociados para el desarrollo, como se analiza en el capítulo 4. La inversión en educación y en otros sectores sociales reviste una importancia vital para los PMA, pero la falta de inversión complementaria en los sectores de la producción indica que el enfoque general hacia la reducción de la pobreza responde solo a una de las caras del problema, pues se pasa por alto el hecho de que la reducción de la pobreza depende tanto de los ingresos privados —que están íntimamente asociados a las oportunidades de empleo— como de los servicios públicos. Lo que en realidad hace este enfoque es perpetuar la dependencia de la ayuda y acumular problemas para el futuro. Por ejemplo, hay donantes que hacen inversiones iniciales en programas sociales, como la educación primaria universal y la atención de la salud de los niños, para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); sin embargo, para que un sector haga avances de manera sostenible, se requiere que la inversión sea recurrente y que se sufraguen los costos de operación y mantenimiento. A menos que los donantes tengan la intención de apoyar indefinidamente los ODM, después de 2015, los PMA deberán hacerse cargo de una proporción creciente de los costos. Esto significa que los gobiernos deberán generar ingresos, principalmente mediante impuestos, para solventar los gastos devengados. En última instancia, no solo dependerá de las nuevas iniciativas que promuevan la movilización de los recursos financieros internos (como se analiza en la sección 1), sino también del afianzamiento de la base productiva de la economía. Por ello, es indispensable que la ayuda se destine a la creación de un vínculo expansivo entre las inversiones y los beneficios, que esté integrado en los PMA y se base en el sector privado nacional.

A menos que los donantes tengan la intención de apoyar indefinidamente los ODM, después de 2015, los PMA deberán hacerse cargo de una proporción creciente de los costos

En este sentido, la ayuda puede tener injerencia directa mediante su función tradicional de apoyo a la inversión pública. Si se toma en cuenta que las estimaciones para los países de renta baja se pueden aplicar a los PMA, cabe afirmar que sus necesidades de inversión anual en infraestructura oscilan entre el 7,5% y el 9% de su PIB (Briceno-Garmendia, Estache y Shafik, 2004). Estas cifras incluyen las nuevas inversiones en operaciones y mantenimiento, en particular en las redes principales tales como carreteras, ferrocarriles,

electricidad, agua y saneamiento, y telecomunicaciones. No obstante, en 2004, la AOD destinada a transporte, telecomunicaciones e infraestructura energética alcanzó solo al 0,5% del PIB de los PMA, y la AOD y la inversión privada en estos sectores en su conjunto equivalieron a un magro 0,7% de su PIB (UNCTAD, 2006). Estos datos dan cuenta del déficit inmenso en materia de financiación de la infraestructura. Será igual de importante cerrar la brecha que separa a los PMA del resto de los países en desarrollo en el sector de la energía eléctrica, así como garantizar que se concreten las nuevas oportunidades asociadas a la inversión en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). La inversión pública en infraestructura rural, transporte nacional a gran escala, comunicaciones e infraestructura energética, así como en redes regionales transfronterizas, debería aportar importantes beneficios para el desarrollo, en particular en términos de la atracción de la inversión privada.

Más allá del uso tradicional de la ayuda para apoyar la inversión pública, la promoción del desarrollo de las capacidades productivas también exige usos innovadores de la financiación pública. En particular, se necesitan: i) mecanismos de catalización para orientar la financiación pública hacia la creación de mercados y la promoción del desarrollo del sector privado; ii) mecanismos de asociación entre los sectores público y privado que hagan uso de los fondos públicos para aprovechar o movilizar la financiación privada en pos de la creación de infraestructuras o la prestación de servicios; y iii) mecanismos innovadores de solidaridad, como los de refinanciación de la deuda y los préstamos anticíclicos, que permitan a los países ajustar los términos y las condiciones crediticias para paliar los efectos negativos de las alteraciones del mercado (Girishankar, 2009). Se estima que el costo de las medidas internacionales tendientes a apoyar estas soluciones financieras innovadoras ha sido de 52.700 millones de dólares entre 2000 y 2008. Sin embargo, los países de renta media fueron los más beneficiados; las corrientes oficiales destinadas a catalizar el desarrollo del sector privado hacia los países que pueden obtener financiación del BIRF son superiores al doble del nivel *per capita* de los países que pueden obtener financiación de la AIF y financiación combinada del BIRF y la AIF⁴.

En la actualidad, el debate sobre la catalización de la ayuda para desarrollar las capacidades productivas en los PMA se ha centrado principalmente en buscar la forma de que la AOD aumente las corrientes de IED hacia los PMA. Así pues, se promueve una situación de preferencia de la IED y las filiales extranjeras por encima de los inversores nacionales. Tal como indican Mistry y Olesen (2003: 150), "se pone demasiado énfasis en atraer inversiones extranjeras, y no se destacan lo suficiente los esfuerzos por retener el capital nacional". Por ejemplo, los inversores extranjeros cuentan con protección y acceso a recursos de aseguradores bilaterales, organismos de crédito para las exportaciones y organismos de ayuda en sus países de origen, y garantías de cobertura de riesgos de los países receptores y de organismos multilaterales. Además, los PMA intentan atraer IED ofreciendo a las empresas extranjeras privilegios y exenciones que normalmente no ofrecen a las empresas nacionales. En este informe se considera que el exceso de atención a la promoción de la IED y la falta de consideración de las inversiones nacionales constituyen un abordaje prejuicioso y contraproducente. Mistry y Olesen (2003: 150) señalan: "Cada vez hay más indicios de que el desequilibrio en el énfasis que se pone en la cobertura de riesgos (e incentivos) en favor de los inversores extranjeros puede estar dando lugar a la fuga de capitales nacionales (en especial, de los PMA), y de que en algunos casos los capitales retornan en forma de inversión

Hay un déficit inmenso en materia de financiación de la infraestructura.

Más allá del uso tradicional de la ayuda para apoyar la inversión pública, la promoción del desarrollo de las capacidades productivas también exige usos innovadores de la financiación pública.

El debate sobre la catalización de la ayuda para desarrollar las capacidades productivas en los PMA se ha centrado principalmente en buscar la forma de que la AOD aumente las corrientes de IED hacia los PMA. Así pues, se promueve una situación de preferencia de la IED y las filiales extranjeras por encima de los inversores nacionales.

extranjera privilegiada (directa o de cartera)". Por otro lado, no cabe duda de que cuando florece la inversión privada nacional, se atrae capital extranjero que ingresa de manera sostenida (Ndikumana y Verick, 2008).

Esta sección se centra, pues, en el apoyo catalizador para el desarrollo del sector privado y en las asociaciones entre los sectores público y privado para la provisión de servicios de infraestructura. Una de las formas de garantizar que la ayuda se catalice hacia el desarrollo del sector privado de los PMA es aplicar a la promoción del desarrollo del sector empresario local y el establecimiento de vínculos regionales la recomendación del CAD de la OCDE de 2001 sobre la desvinculación de la ayuda. La iniciativa internacional Spark para promover la innovación empresarial en los PMA, que se analiza en la sección sobre tecnología del capítulo 6 (págs. 215 a 220), es otro ejemplo de la catalización de la ayuda.

a) Usos catalíticos de la ayuda para el desarrollo del sector privado

En los enfoques multilaterales y bilaterales sobre el desarrollo del sector privado predomina la idea de que, dado un entorno adecuado, el sector privado se desarrollará y tendrá un crecimiento acorde en forma espontánea.

En los enfoques multilaterales y bilaterales sobre el desarrollo del sector privado predomina la idea de que, dado un entorno adecuado, el sector privado se desarrollará y tendrá un crecimiento acorde en forma espontánea. Según Gibbon y Schulpén (2004: 44), la característica principal de este consenso es que "aún se presta mucha más atención a (re)definir el papel del gobierno que a la naturaleza del sector privado y sus efectos sobre el desarrollo". Existe una fuerte reticencia al apoyo directo del gobierno a las empresas, aunque sea temporario, pues esta acción se percibe como un medio para distorsionar los mercados, desalentar las inversiones privadas y fomentar el clientelismo político.

El problema de este enfoque en el contexto de los PMA es la falta de un nivel intermedio en la estructura empresarial, ya que las PYMES, tienen escasa presencia en el sector formal.

El problema de este enfoque en el contexto de los PMA es la falta de un nivel intermedio en la estructura empresarial, ya que las PYMES, especialmente las medianas, tienen escasa presencia en el sector formal. Estas empresas nacionales pueden tener ventajas comparativas considerables en el ámbito local y también potencial de desarrollo, y pueden intentar desarrollar estos activos, pero debido a los problemas de riesgo, a las deficiencias de los servicios de apoyo empresario y a la precaria infraestructura, no son "comercialmente financiables por un banco", en el sentido de que les resulta difícil financiar su crecimiento en términos puramente comerciales, pese a que dicha financiación podría ofrecer soluciones basadas en el mercado para esos problemas. Por ello existe un déficit de empresas privadas. Ni las instituciones financieras privadas ni las instituciones de desarrollo oficial están dispuestas a ofrecer los recursos necesarios para invertir en el desarrollo comercial, y sin desarrollo comercial los problemas que limitan el acceso de las PYMES a las soluciones de financiación comercial seguirán sin resolverse (véase UNCTAD, 2000: 91-97).

En estas circunstancias, se hace necesario considerar otras vías creativas de apoyo directo al desarrollo del sector privado.

En estas circunstancias, se hace necesario considerar otras vías creativas de apoyo directo al desarrollo del sector privado. Una propuesta en este sentido, que ha sido impulsada por la secretaría del Commonwealth, es la creación de un nuevo servicio especialmente diseñado para los PMA u otras economías vulnerables pequeñas, bajo la forma de un fondo específico e independiente, de propiedad de las instituciones financieras internacionales pero separado legalmente de ellas. Su objetivo específico sería reducir el costo y los riesgos de la inversión privada directa, presente y futura. El servicio brindaría asistencia a la inversión privada en la producción de bienes

y servicios comerciales en los Estados que reúnen los requisitos mediante la concesión de préstamos en moneda nacional, garantías y capital de inversión en cuasicapital, y mediante la creación de una cobertura especial para riesgos políticos, similar a la provista por el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), pero más sencilla (Hughes y Brewster, 2002).

La aplicación de la recomendación del CAD de 2001 sobre la desvinculación de la deuda para apoyar el desarrollo empresarial en los PMA tendría que partir de un enfoque más proactivo. Esto implicaría la necesidad de contar con apoyo para las empresas locales cuando licitan contratos y modificar las condiciones de las licitaciones, prestando especial atención al tamaño de los lotes. Del cumplimiento de las metas de desarrollo humano y el fomento de las capacidades productivas locales para prestar los servicios de educación y salud en el ámbito nacional pueden surgir nuevas sinergias.

b) Asociaciones entre los sectores público y privado para apoyar la inversión privada en infraestructura en los PMA

En razón de la magnitud de las necesidades de infraestructura de los PMA, es preciso adoptar medidas para que el sector privado tenga más participación en el suministro de la infraestructura (véase UNCTAD, 2008). Mistry y Olesen (2003) se concentran en el problema de la mitigación de los riesgos que corren los inversores extranjeros en los PMA, en particular cuando se trata de infraestructura, y esbozan una serie de propuestas concretas, primordialmente dirigidas a la UE (y resumidas en UNCTAD, 2003a, recuadro VI.3). Entre tales propuestas cabe mencionar las siguientes:

- Incrementar la financiación de las agencias multilaterales de seguro contra riesgos como el OMGI para la creación de un fondo mancomunado de capital o garantía por parte de donantes afines que apuntaría a cubrir los riesgos políticos, y no comerciales, en los PMA.
- Patrocinar una agencia regional de protección contra riesgos o crear capacidad institucional en el ámbito de la UE con el objetivo de ofrecer cobertura contra riesgos políticos en los PMA; esta agencia tendría la misma categoría que el OMGI.
- Generar mayor capacidad en los bancos regionales de desarrollo para ofrecer protección contra riesgos regionales.
- Incrementar la capacidad de los seguros contra riesgos no comerciales de los organismos bilaterales de créditos a la exportación y aseguradoras bilaterales oficiales mediante una financiación específica y subvenciones para cubrir una amplia gama de riesgos no comerciales en los PMA.
- Otorgar subvenciones relativas a proyectos para cubrir los costos de las primas de los seguros contra riesgos políticos y no comerciales para proyectos específicos que emprendan en los PMA, los países de la OCDE o las empresas de los países en desarrollo que cumplan los requisitos.
- Crear mecanismos con miras a fomentar el crédito y movilizar la financiación interna en los países en desarrollo en general, pero en particular en los PMA.

Estas propuestas podrían mejorarse aún más si los países de origen adoptaran medidas tendientes a fomentar el ingreso de corrientes de IED en los PMA. En este sentido, Mistry y Olesen (2003) sugieren que los países donantes de CAD deberían considerar:

Es necesario crear un nuevo servicio de asistencia a la inversión privada en la producción de bienes y servicios comerciales en aquellos Estados que reúnen los requisitos mediante la concesión de préstamos en moneda nacional, garantías y capital de inversión en cuasicapital, y mediante la creación de una cobertura especial para riesgos políticos.

En razón de la magnitud de las necesidades de infraestructura de los PMA, es preciso adoptar medidas para que el sector privado tenga más participación en el suministro de la infraestructura.

Crear mecanismos con miras a fomentar el crédito y movilizar la financiación interna en los países en desarrollo en general, pero en particular en los PMA.

Los países donantes del CAD deberían considerar ofrecer créditos, reducciones o descuentos fiscales plenos (100%) o amplios (entre el 50% y el 80%), sobre el capital invertido por las empresas del país de origen en los PMA en relación con sus obligaciones fiscales en sus países de origen.

- Ofrecer créditos, reducciones o descuentos fiscales plenos (100%) o amplios (entre el 50% y el 80%), (según cuál de dichas medidas tenga una repercusión mayor en el comportamiento de las ETN en el país donante) sobre el capital invertido por las empresas del país de origen en los PMA en relación con las obligaciones fiscales en sus países de origen.
- Crear departamentos de promoción de inversiones con fines específicos orientados a atraer IED hacia los PMA (con presupuestos acordados) dentro de los organismos bilaterales de ayuda o inversión, de manera de asegurar que el apoyo a las corrientes de IED hacia los PMA tenga prioridad en la asistencia bilateral.
- Considerar la posibilidad de crear un pequeño fondo de inversión para infraestructura en los PMA con objetivos específicos que ofrecería capital y financiación de la deuda, y de movilizar recursos en moneda nacional para créditos destinados a proyectos de infraestructura en los PMA.

Si dichas medidas se aplicaran con el objeto de atraer corrientes de capital privado para el desarrollo de la infraestructura, sería importante asegurar que sus efectos multiplicadores (como lo son la transferencia de tecnología y de conocimientos) también beneficiaran a los inversores nacionales.

14 PMA que aún estaban en situación de agobio de la deuda o corrían un riesgo elevado de estarlo no reunían las condiciones para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME o no habían alcanzado el punto de culminación.

5. LA NECESIDAD DE SEGUIR CONTANDO CON MEDIDAS DE ALIVIO DE LA CARGA DE LA DEUDA EN LOS PMA

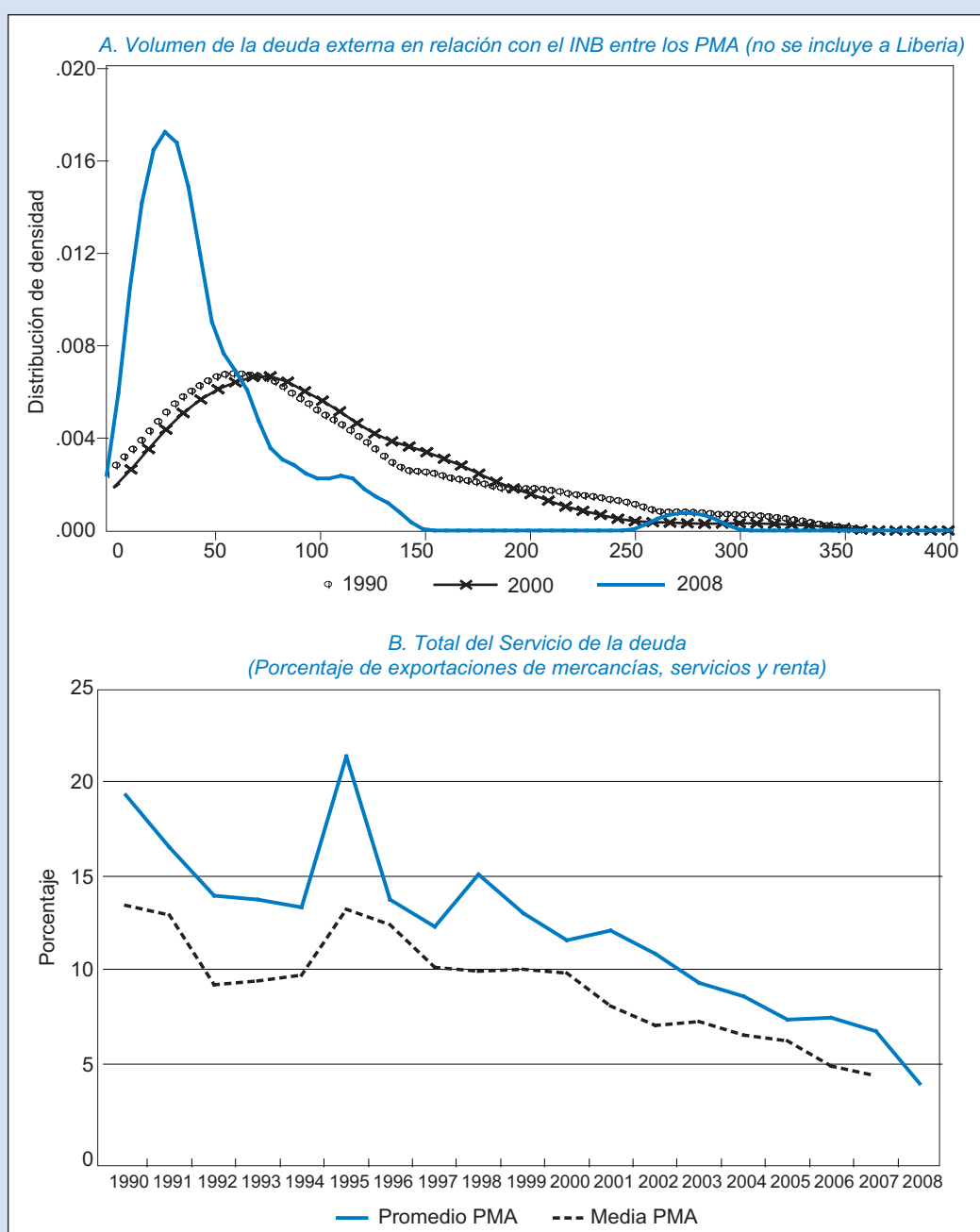
La carga de la deuda de los PMA como grupo disminuyó significativamente como resultado del mejoramiento de las condiciones externas de comienzos y mediados de la década de 2000 y la aplicación de la Iniciativa ampliada para los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Esto ha liberado los recursos financieros tan necesarios que habían sido destinados a los onerosos pagos de la deuda (véanse las partes A y B del gráfico 34) y ha eliminado un factor de riesgo importante que estaba retrasando la inversión. La mayor parte de la deuda se debía a acreedores oficiales, con altos niveles de endeudamiento externo que también mermaban la eficacia de la ayuda. Sin embargo, estos grandes avances no implican que el problema de la deuda haya dejado de tener peso para los PMA. En primer lugar, en abril de 2010, un total de 14 PMA que aún estaban en situación de agobio de la deuda o corrían un riesgo elevado de estarlo no reunían las condiciones para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME o no habían alcanzado el punto de culminación. En segundo lugar, había 6 PMA en situación de alto riesgo de agobio de la deuda y otros 5 en situación de riesgo moderado, a pesar de haber alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME o de haber sido beneficiarios de medidas de alivio de la carga de la deuda (véase el capítulo 1). Además, aun considerando la hipótesis más alentadora de recuperación rápida y crecimiento a largo plazo, los PMA y los países en desarrollo por igual deberán soportar una mayor carga de la deuda como resultado de la más reciente crisis económica y financiera.

La persistencia del sobreendeudamiento en casi la mitad de los PMA indica que es necesario ampliar los requisitos de admisibilidad estipulados en la cláusula de extinción de la Iniciativa para los PPME, de manera de que aquellos PMA que no se han beneficiado con las medidas de alivio de la carga de la deuda puedan hacerlo.

La persistencia del sobreendeudamiento en casi la mitad de los PMA indica que es necesario ampliar los requisitos de admisibilidad estipulados en la cláusula de extinción de la Iniciativa para los PPME, de manera de que aquellos PMA que no se han beneficiado con las medidas de alivio de la carga de la deuda puedan hacerlo. Para lograr una importante reducción

Gráfico 34

Carga de la deuda en los PMA



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial, en línea.

de la carga de la deuda de los países más pobres sería fundamental ampliar la participación de los acreedores multilaterales y de los países que no son miembros del Club de París en las iniciativas de alivio de la carga de la deuda. De hecho, pese a que la composición de la deuda varía significativamente de un país a otro, los acreedores multilaterales y los países que no pertenecen al Club de París son titulares de una gran proporción de la deuda de los países de renta baja (FMI, 2010).

En el contexto de un mayor alivio de la carga de la deuda, convendría reformar el marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el FMI y el Banco Mundial para los países de bajos ingresos. En particular, cabría rever la relación arbitraria entre los umbrales de la carga de la deuda externa y

En el contexto de un mayor alivio de la carga de la deuda, convendría reformar el marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el FMI y el Banco Mundial para los países de bajos ingresos.

la calidad de las políticas e instituciones del país, que en la versión vigente de este marco se mide mediante el índice de Evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial. Además, este marco debería ampliarse de manera de incluir otros aspectos pertinentes que han sido soslayados; en particular, no establece una diferencia entre la deuda para financiar el gasto corriente y la deuda destinada a proyectos de inversión, que, si resultan productivos, podrían asegurar su sostenibilidad. Este hecho torna las inversiones públicas más volátiles, y pone en peligro las perspectivas de desarrollo de los PMA. De manera análoga, el marco ha pasado por alto la importancia de la composición de la deuda tanto en términos de su denominación en divisas como de sus vencimientos. En este sentido, la estructura de la deuda debería ser examinada en el contexto del marco, ya que es un factor importante para determinar su sostenibilidad (véase también UNCTAD, 2010a).

Es necesario asimismo revisar los requisitos mínimos de concesionalidad de los países que están en condiciones de obtener créditos del SCLP o la AIF. Según las normas vigentes, estos países no pueden obtener créditos externos que no incluyan un componente de concesionalidad de por lo menos el 35%. Sería aconsejable conceder cierto grado de flexibilidad en este sentido; en particular, atender los requisitos promedio de concesionalidad en lugar de concentrarse en los requisitos individuales de cada operación crediticia.

6. LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN COMPENSATORIA PARA LAS CRISIS

Las sucesivas crisis petroleras, alimentarias y financieras que padecieron los PMA en la última mitad de la década de 2000 ponen de manifiesto la necesidad de los PMA de contar con servicios de financiación anticrisis.

Las sucesivas crisis petroleras, alimentarias y financieras que padecieron los PMA en la última mitad de la década de 2000 ponen de manifiesto la necesidad de los PMA de contar con servicios de financiación anticrisis. Las IFI respondieron a la crisis mundial a partir de 2008 con un aumento significativo de la financiación de emergencia para los países de renta baja y los PMA (véase el recuadro 7), con el objetivo de que estos países pudieran acceder con rapidez a los desembolsos para hacer frente a las crisis. Sin embargo, la arquitectura de la financiación para estas situaciones de crisis sigue teniendo deficiencias. En primer lugar, pese a que las IFI reconocen la necesidad de que sus programas de ayuda para los países muy agobiados tengan baja condicionalidad, en la práctica se aplican enfoques diversos, ya que algunos programas, como el Servicio para Shocks Exógenos (SSE) del FMI, todavía establecen metas económicas de ejecución. En segundo lugar, la financiación en forma de donación es prácticamente inexistente. Hace poco tiempo, el Banco Mundial impulsó un mecanismo de respuesta ante las crisis en el marco de la AIF que ofrece la posibilidad de otorgar financiación en forma de donaciones sobre la base de criterios de sostenibilidad de la deuda. En otras palabras, no se otorga financiación en forma de donaciones a menos que el prestatario supere el umbral de sostenibilidad de la deuda. En tercer lugar, una meta clave de los programas del FMI es restaurar el equilibrio de la balanza de pagos de manera de fortalecer la estabilidad macroeconómica. Los programas no propugnan el cumplimiento de los objetivos a más largo plazo relativos a la reducción de la pobreza y a los avances sociales y económicos. El Banco Mundial está más orientado a sostener los logros sociales y a amortiguar los efectos de las crisis mediante la provisión de redes de asistencia social. Presta poca atención a la necesidad de sostener el desarrollo de las capacidades productivas. Por último, el grado de adecuación de los servicios vigentes en la actualidad es incierto, especialmente si se toma en cuenta que

Recuadro 7. Últimos avances de los servicios de financiamiento compensatorio para los PMA

Servicios del FMI

Desde 1962, el FMI ha creado distintos servicios para conceder financiación de emergencia que ofrecen asistencia a corto plazo a los países afectados por crisis externas temporales o desastres naturales. El Servicio de Financiamiento Compensatorio se creó en 1963 para ayudar a los miembros a evitar ajustes indebidos por el déficit temporal de ingresos de exportación producidos por las crisis exógenas. Este servicio se amplió con el objetivo de ofrecer financiación para los aumentos temporales en los costos de la importación de cereales. Si bien es un servicio de baja condicionalidad, los términos financieros son no concesionarios y prevén un plazo de reembolso de cinco años o menos. Por ello, el Servicio de Financiamiento Compensatorio se volvió sumamente oneroso para los países de renta baja. Por otro lado, el acceso al servicio se tornó muy dificultoso debido a la complejidad de los requisitos de admisión, en particular por el carácter “temporal” de la crisis. Si bien el Servicio fue racionalizado en 2000, debido a estos problemas cayó en desuso casi por completo, lo que dio lugar a insistentes propuestas de eliminarlo, y otros servicios del Fondo tomaron su lugar.

El Fondo tiene un programa básico de ayuda financiera de emergencia para ayudar a los países a superar las crisis financieras asociadas a los desastres naturales. En 1995, se extendió la cobertura a los países que se encontraban en situación de posconflicto. Si bien estos créditos no están sujetos a criterios de ejecución, los términos de la financiación no son concesionarios y prevén un plazo de reembolso del capital de cinco años. No obstante, la tasa de interés de dichos créditos es apenas del 0,5% anual, ya que desde 2005 está subsidiada por donantes bilaterales. Desde hace menos tiempo aún, los países miembros del Fondo que reúnen los requisitos del SCLP tienen acceso a mayores concesiones en términos de tasa de interés: entre el 0% y el 0,25%. Para los préstamos de emergencia del Fondo no se aplican criterios de ejecución, pero los prestatarios deben indicar las políticas económicas generales que proponen seguir.

En noviembre de 2005, el FMI creó el Servicio para Shocks Exógenos (SSE), destinado a ser especialmente un servicio de respuesta rápida para los países de bajos ingresos que atraviesen situaciones de crisis como desastres naturales, alzas en los precios de los productos básicos (por ejemplo, alimentos y combustibles), conflictos y crisis comerciales en países vecinos. En 2008 y 2009 el SSE amplió el acceso de los miembros a una financiación de emergencia rápida entre el 25% y el 50% de la cuota (correspondiente a los préstamos de asistencia de emergencia) por cada crisis, y al 150% de la cuota durante dos años. Los términos de la financiación del SSE son equivalentes a los del SCLP (es decir, una tasa de interés del 0,5% y un plazo de reembolso que comienza a los cinco años y medio y finaliza a los diez años de efectuado el desembolso).

La condicionalidad del SSE varía: para el componente de rápido acceso, el miembro prestatario solo debe comprometerse a adoptar las medidas adecuadas para paliar la crisis y, en casos excepcionales, adoptar medidas específicas iniciales; para el componente de alto acceso, que otorga acceso al 150% de la cuota, la condicionalidad es más exigente, ya que se requiere un programa económico con las mismas condiciones del SCLP.

Programas de financiamiento compensatorio del Banco Mundial

El Banco elaboró diversos programas de financiación para ayudar a los miembros a afrontar las crisis. En el marco del Mecanismo de financiamiento para países vulnerables, creó dos programas para los países de renta baja (que cumplen los requisitos de la AIF): el Programa para hacer frente a la crisis mundial de los alimentos, y el Programa de respuestas sociales rápidas. El primero de ellos se lanzó en mayo de 2008, con la coordinación del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria de las Naciones Unidas, con el objetivo de ofrecer alivio inmediato a los países gravemente afectados por los altos precios de los alimentos. El fondo arrancó con 1.200 millones de dólares (de los cuales 200 millones se concedían en forma de donaciones); en abril de 2009, el volumen aumentó a 2.000 millones de dólares. La financiación permitió ayudar a las poblaciones vulnerables mediante sistemas de trabajo por alimentos, raciones complementarias y micronutrientes para las madres y sus hijos, y programas de alimentación en las escuelas. El Programa de respuestas sociales rápidas tiene como meta sostener las inversiones nacionales en salud, educación y redes de asistencia social. Se prevé un volumen de préstamos de la AIF de 2.030 millones de dólares para el período 2009-2011.

Sin embargo, la última crisis económica hizo crecer la demanda y provocó un déficit de financiación para los países receptores de la AIF. Pese a que el decimoquinto período de reposición de recursos de la AIF (AIF-15) para 2008-2011 arrojó los mejores resultados de su historia —pues permitió asegurar 41.600 millones de dólares en compromisos de los donantes—, hubo un déficit de 11.600 millones de dólares en relación con los requisitos de gasto básico en los países de la AIF (AIF, 2009a). Las respuestas a la crisis hasta 2009 (en particular las del Mecanismo de financiamiento para países vulnerables) fueron específicas, y de alguna manera “gravaron” la programación normal de desarrollo de largo plazo.

En consecuencia, en la cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009, se reconoció la necesidad de acelerar el otorgamiento de financiación adicional en condiciones de favor a los países de renta baja para amortiguar los efectos de la crisis en los más pobres. Se solicitó al Banco Mundial analizar los beneficios de un nuevo servicio de respuesta ante la crisis que protegiera a los países de renta baja en caso de una nueva crisis en el futuro. El Banco respondió con la propuesta de un mecanismo de respuesta ante la crisis de naturaleza experimental que se pondría en práctica en 2010 en el marco de la AIF-15, con miras a integrar este servicio a la AIF-16 (AIF, 2009b). El servicio experimental fue aprobado por el Banco Mundial en diciembre de 2009. Se destinó un fondo de 1.300 millones de dólares para los países de renta baja afectados por la mengua

Recuadro 7 (cont.)

de las corrientes de intercambio comercial, la IED y las remesas, o en situación de agobio fiscal por la crisis. Se propusieron para recibir ayuda 55 países, en su mayoría PMA.

El mecanismo de respuesta ante la crisis se elaboró como complemento de los servicios del FMI que tienen como objetivo fortalecer la estabilidad económica y restaurar el equilibrio de la balanza de pagos, mientras que el nuevo programa del Banco Mundial atenderá necesidades más amplias y esenciales del gasto público. También complementa el Mecanismo de financiamiento para países vulnerables que se había concentrado en la seguridad alimentaria y los sectores sociales clave. Aunque no se efectuaron reservas temáticas o sectoriales para asistencia, se motivará a los países a otorgar prioridad al gasto social en salud, educación y redes de asistencia social que estén en peligro o que hayan sufrido los efectos de la última crisis. Se espera que su aplicación sea rápida y que se refleje en la práctica. Los términos de la financiación serían los mismos que los de la AIF, en particular en relación con la proporción de las donaciones, según las consideraciones de sostenibilidad de la deuda.

Una parte importante del mecanismo experimental de respuesta ante la crisis ha de ser asignada en la primera mitad de 2010, y el resto, durante los 12 meses restantes del 15º período de reposición de recursos de la AIF. Según los resultados obtenidos en la etapa experimental, se propondrá un mecanismo permanente de respuesta ante la crisis durante el 16º período de reposición de recursos de la AIF.

Fuente: Culpepper, 2010.

a Comunicado del G-20, Pittsburgh, 25 de septiembre de 2009.

Se justifica ampliamente crear una nueva arquitectura de financiación compensatoria que permita conceder financiación a los PMA durante las situaciones de crisis. Los PMA no solo están expuestos a los desastres naturales, sino que también son extremadamente vulnerables a las crisis externas, lo que se manifiesta en déficits estructurales de cuenta corriente e ingresos de exportación muy inestables.

una de las iniciativas más destacadas, como lo es el mecanismo de respuesta ante la crisis del Banco Mundial, aún está en una etapa experimental. Los resultados de este y de otros servicios anti-crisis se podrán juzgar a medida que este mecanismo experimental se aplique y se evalúe en el curso de la preparación del 16º período de reposición de recursos (AIF-16), que tal vez incluya un servicio más permanente en el Grupo del Banco Mundial.

Se justifica ampliamente crear una nueva arquitectura de financiación compensatoria que permita conceder financiación a los PMA durante las situaciones de crisis. Los PMA no solo están expuestos a los desastres naturales (véase el capítulo 4), sino que también son extremadamente vulnerables a las crisis externas, lo que se manifiesta en déficits estructurales de cuenta corriente y un componente cíclico muy volátil. La inestabilidad de los ingresos de exportación es un factor muy importante porque los países dependientes de los productos básicos, que se caracterizan por tener una elevada concentración de sus exportaciones, están más expuestos a las crisis de la relación de intercambio (Williamson, 2005). Asimismo, es evidente que las corrientes de capital privado también son muy inestables (Bhinda y Martin, 2009), aunque no representan una fuente de inestabilidad en la balanza de pagos en los PMA tan importante como sucede en las economías emergentes, en razón de que el volumen de estas entradas en las economías de los PMA es más pequeño. En términos generales, en razón de la sensibilidad de los PMA frente a las importaciones, no cabe duda de que para mantener el desarrollo de las capacidades productivas, es de suma importancia salvaguardar su capacidad de importación, incluso en los momentos en que la economía sufre los embates de una crisis exógena.

En la formulación de una nueva arquitectura de financiación compensatoria es preciso aprender de las experiencias pasadas.

En la formulación de una nueva arquitectura de financiación compensatoria es preciso aprender de las experiencias pasadas. La Comisión Europea (CE) aprobó recientemente un mecanismo denominado Vulnerabilidad FLEX que se ofrece a 13 de los países del grupo de África, el Caribe y el Pacífico, e intenta superar las deficiencias de los servicios anteriores de la UE para hacer frente a las crisis. El objetivo de este mecanismo es apoyar a los países en desarrollo para que puedan afrontar las crisis. A través de este mecanismo, la ayuda se suministra como un pago único y complementario de los programas de ayuda ya existentes o, si fuera necesario, se ofrece por intermedio de los proyectos o programas en vigencia. Los desembolsos son ágiles y en forma de donaciones,

pero aún no se sabe con certeza si los recursos disponibles son suficientes (Dalleau, 2010).

Un nuevo mecanismo de financiación compensatoria debería tener en cuenta algunos principios orientadores, tales como:

- La rapidez adecuada de los desembolsos, con miras a reducir al mínimo los costos de ajuste;
- La proporcionalidad del monto desembolsado respecto de las necesidades de respuesta ante la crisis en cuestión, para evitar las repercusiones duraderas en la economía del país;
- Una condicionalidad nula o baja, ya que una elevada condicionalidad implica un proceso más prolongado; además, las crisis exógenas no deben exigir medidas de ajuste nacionales hasta tanto se pruebe que sus efectos son persistentes;
- Financiación en forma de donaciones;
- Alineación con las necesidades del país;
- Medición y supervisión acabadas de las crisis; por ejemplo, el déficit de ingresos de exportación debería medirse en términos del poder adquisitivo de exportación y no en valores nominales.

La financiación compensatoria es muy importante en relación con las crisis de los precios de los productos básicos; esta cuestión se desarrolla en el capítulo 6.

B. Comercio

El comercio internacional es esencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA, pero los vínculos entre el comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza no son sencillos ni automáticos. Los datos ofrecidos en este informe sugieren que la forma en que los PMA se han integrado a la economía mundial en los últimos 30 años no ha tenido un efecto favorable para su desarrollo. De hecho, los PMA están más marginados de la economía mundial que hace 30 años. Por otro lado, en promedio, tienen economías menos diversificadas y exportaciones más concentradas, y se agudizó su dependencia de los productos básicos. En lugar de mitigar sus vulnerabilidades estructurales, la integración las magnificó. Sus niveles de ingreso, en lugar de acercarse a los niveles de los países desarrollados, quedaron todavía más rezagados. Como resultado de ello, sus niveles de pobreza son muy altos y los demás indicadores sociales, deficientes (como se indica en el capítulo 1).

En el contexto de una economía mundial abierta, los PMA tienen importantes dificultades para el desarrollo, que surgen sencillamente debido a la gran amplitud de la brecha de productividad entre los PMA y los países desarrollados. Sobre la base de las estimaciones de la paridad del poder adquisitivo del Banco Mundial y los datos sobre el empleo de la Organización Internacional del Trabajo, en 2008, el INB promedio por trabajador en los PMA fue de 3.022 dólares (en dólares internacionales corrientes), comparado con los 68.607 dólares de los países de la OCDE; la relación es de 22 a 1 en favor de los segundos. Si se compara con la brecha de productividad que existía en el siglo XIX entre los países líderes (los

El comercio internacional es esencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA, pero los vínculos entre el comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza no son sencillos ni automáticos.

Los datos ofrecidos en este informe sugieren que la forma en que los PMA se han integrado a la economía mundial en los últimos 30 años no ha tenido un efecto favorable para su desarrollo.

Los PMA están más marginados en la economía mundial que hace 30 años.

En el contexto de una economía mundial abierta, los PMA tienen importantes dificultades para el desarrollo, que surgen debido a la gran amplitud de la brecha de productividad entre los PMA y los países desarrollados.

Países Bajos y el Reino Unido) y los más rezagados del grupo de los países desarrollados (Finlandia y Japón), hoy en día la situación de los PMA es mucho más acuciante. Según Chang (2003), la brecha durante el siglo XIX era de 2-4 a 1. Estas cifras indican que la brecha actual entre los países de la OCDE y los PMA es más de cinco veces mayor que la de los primeros países en alcanzar la convergencia. La magnitud de la brecha también sugiere que las empresas de los PMA tienen poca o ninguna posibilidad de competir con las de los países desarrollados.

El principal reto de política para los PMA es cómo promover su desarrollo en el contexto de un régimen comercial abierto.

Tal como se analiza brevemente en el capítulo 3 y más en detalle en UNCTAD (2004), los PMA emprendieron una amplia liberalización comercial desde fines de los años ochenta. Por el alcance y la profundidad de la liberalización comercial, sus regímenes de comercio son muy abiertos en función de las normas internacionales. Algunos de ellos cuentan con regímenes comerciales incluso más abiertos que otros países en desarrollo, mientras que otros cuentan con regímenes tan amplios como los de los países desarrollados. En promedio, sus aranceles son apenas superiores a los de otros países. Por ello, el principal reto de política para los PMA es cómo promover su desarrollo en el contexto de un régimen comercial abierto. Para revertir las tendencias negativas mencionadas, los PMA deben promover la diversificación de sus economías y desarrollar sus capacidades productivas. En especial, deben encontrar la forma de alcanzar estos objetivos en función del alcance de la apertura económica y la amplitud de la brecha de productividad.

En esta sección del capítulo se proponen algunos aspectos del diseño del sistema multilateral de intercambio para resolver este problema en el marco de la nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA. El análisis se centra en tres principales esferas de actuación: i) la posibilidad de obtener los "primeros resultados" para los PMA a partir de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales bajo la égida de la OMC, en particular en relación con el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes; ii) el empoderamiento de los PMA para que utilicen todos los márgenes de flexibilidad previstos en las normas comerciales vigentes de manera que puedan aplicar una política comercial estratégica; y iii) la financiación del desarrollo del comercio mediante el Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio. Estas tres esferas de actuación son complementarias, ya que hacer efectivos los beneficios comerciales derivados del acceso preferencial a los mercados depende tanto de la disponibilidad de financiación para fortalecer la capacidad de oferta de exportaciones como de las políticas comerciales que prevean los incentivos adecuados.

En contraposición a los otros pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo, los PMA formularon sus propias propuestas detalladas sobre la forma en que el sistema comercial multilateral podría promover mejor sus intereses en materia de desarrollo. Estas propuestas se presentaron en una serie de declaraciones de los ministros de los PMA

En contraposición a los otros pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo, los PMA formularon sus propias propuestas detalladas sobre la forma en que el sistema comercial multilateral podría promover mejor sus intereses en materia de desarrollo. Estas propuestas se presentaron en una serie de declaraciones de los ministros de los PMA aprobadas en Zanzibar en 2001, Dhaka en 2003, Dakar en 2004, Livingstone en 2005, Maseru en 2008 y Dar es Salaam en 2009. La Declaración de Dar es Salaam (OMC, 2009) incluye una serie de propuestas muy enriquecedoras y detalladas (véase el recuadro 8). Si bien todas esas propuestas son importantes, este capítulo se concentra en algunas prioridades de los mecanismos de apoyo internacional especialmente destinados a los PMA en el marco del sistema multilateral de comercio.

Recuadro 8. La Declaración de Dar es Salaam de los Ministros de Comercio de los PMA

Además de instar a obtener los primeros resultados del programa de medidas para los PMA enunciado en la Ronda de Doha, la Declaración de Dar es Salaam definió una plataforma común para los PMA en relación con cuestiones claves de comercio y desarrollo. Respecto del acceso al mercado libre de aranceles y de contingentes, la Declaración propugnó la plena aplicación de dicho acceso para "todos los productos" originarios de "todos los PMA" "no más tarde de principios de 2010" "con miras a asegurar un acceso a los mercados comercialmente significativo para al menos el 97% de los productos"; esto refleja una preocupación particular de los PMA asiáticos. Se insta a los países desarrollados a especificar los productos que se deberán incluir en el compromiso del 97% "en el momento de la presentación de los proyectos de listas" y a alcanzar el mismo compromiso para el 3% restante "no más tarde del final del plazo para la aplicación" con la especificación, producto por producto, de las fechas en que se otorgará acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes, con lo cual quedó salvada la ambigüedad de la Declaración Ministerial de Hong Kong sobre los plazos para alcanzar el 100%.

En cuanto a la agricultura, la Declaración reafirma los derechos de acceso de los PMA a todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, y la exención de toda forma de compromiso de reducción, en particular de aquellos PMA que participan de uniones aduaneras con otros países. Esto es muy importante porque algunos PMA que integran uniones aduaneras (por ejemplo Lesotho en la Unión Aduanera del África Meridional, y Rwanda, Burundi y Tanzania en la Comunidad del África Oriental) pueden contraer obligaciones de liberalización más comprometidas en nombre de los asociados que no pertenecen al grupo de los PMA y que deben asumir dichos compromisos en virtud de modalidades de reducciones arancelarias para productos agrícolas. También se insta a obtener los primeros resultados con respecto al algodón, a lograr un mayor fortalecimiento del compartimento verde, a prohibir las restricciones a la exportación de productos alimentarios por parte de un miembro que no sea un PMA, y a eliminar los obstáculos no arancelarios que afectan a los productos básicos, así como a lograr más flexibilidades en favor de los PMA respecto de los mecanismos de salvaguardia especial (MSE) y a monetizar la ayuda alimentaria en situaciones que no sean de urgencia.

En cuanto al AMNA, la Declaración reafirma los derechos de acceso de los PMA a todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, y la exención de toda forma de compromiso de reducción (en particular, los sectoriales), también para aquellos PMA que participan de uniones aduaneras con otros países. En la Declaración se reitera la flexibilidad de los PMA para determinar el alcance y el nivel de las consolidaciones de sus líneas arancelarias, la eliminación de todos los obstáculos no arancelarios que afectan las exportaciones de los PMA y su flexibilidad para utilizar los impuestos a la exportación.

La erosión de las preferencias fue un tema importante. La Declaración recomienda adoptar disposiciones sobre los productos tropicales (en la agricultura) y formular iniciativas sectoriales (en el AMNA); ambas medidas podrían generar nuevas reducciones arancelarias más pronunciadas, sin perjudicar los intereses de exportación de los PMA mediante la erosión de las preferencias de especial importancia. En cuanto a las iniciativas sectoriales sobre el AMNA, la Declaración recalca que deberá otorgarse "acceso a los mercados de derechos y contingentes a los PMA para los productos incluidos en las iniciativas sectoriales desde el comienzo del plazo para la aplicación de los resultados". La iniciativa sectorial propuesta puede ser importante porque incluye los textiles y la indumentaria, que son los productos más importantes que actualmente están fuera del sistema SGP de los Estados Unidos. Por ello, ampliar el acceso libre de aranceles y de contingentes a este sector incrementará significativamente el acceso a ese mercado.

En cuanto a los servicios, la Declaración subraya la necesidad de adoptar la decisión inmediata de conceder una exención de la obligación de trato preferencial a los PMA, en particular en el Modo 4 (como los primeros resultados). Ya que la decisión de exención es solo declarativa (es decir que no garantiza una disposición efectiva de acceso preferencial al mercado de un país desarrollado en particular), es importante asegurar que la apertura preferencial de dicho mercado se logre de forma expeditiva en los sectores y los modos que representen los intereses de exportación de los PMA.

En cuanto a la facilitación del comercio, la Declaración rechazó los primeros resultados y reafirmó que era parte de un único entendimiento. En cambio, advirtió sobre la necesidad de otorgar prioridad a los PMA en relación con la provisión de asistencia técnica y el fomento de la capacidad, y señaló que los compromisos contraídos por los PMA deben depender de su capacidad de autoevaluación, la provisión de asistencia y la adquisición de la capacidad necesaria para aplicarlos.

Con relación al Acuerdo sobre los ADPIC, la Declaración instó a modificarlo de manera tal que incluya un requisito de divulgación obligatoria del país de origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales en las solicitudes de patentes en el marco de la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. También exhortó a la aplicación efectiva de la obligación de ofrecer incentivos para la transferencia de tecnología, de conformidad con el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC.

En cuanto a las normas, la Declaración aboga por la excepción a favor de los PMA de la prohibición de las subvenciones a la pesca. También propone la inclusión del trato especial y diferenciado en el artículo XXIV del GATT sobre acuerdos comerciales regionales, con miras a que los PMA africanos sigan participando en las negociaciones de acuerdos de asociación económica entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea.

Con el fin de reflejar la constante dificultad de los PMA adherentes, la Declaración reafirma la necesidad de adoptar un "mecanismo vinculante" para acelerar la adhesión de los PMA, "la aplicación urgente y efectiva" y la "interpretación precisa" de la Decisión de 2002 sobre la adhesión de los PMA.

Sobre el Marco Integrado mejorado y la Ayuda para el Comercio, la Declaración remarcó la necesidad de la identificación nacional, los recursos adicionales y previsibles, y la aprobación rápida de proyectos (Marco Integrado mejorado) y de la prioridad de los proyectos de los PMA (Ayuda para el Comercio).

También cabe señalar que la Declaración instó a la incorporación de las dimensiones de desarrollo de la Ronda de Doha en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados.

Fuente: OMC, 2009.

1. LOS PRIMEROS RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES DE DOHA PARA LOS PMA

a) *El momento de los "primeros resultados"*

Es evidente que los PMA también se beneficiarían de la feliz conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales bajo la égida de la OMC, que atribuye una importancia capital a los resultados del desarrollo para todos los países en desarrollo.

Es evidente que los PMA también se beneficiarían de la feliz conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales bajo la égida de la OMC, que atribuye una importancia capital a los resultados del desarrollo para todos los países en desarrollo. Estos beneficios surgirían en parte del impulso general de la prosperidad mundial. Los PMA también se beneficiarían si otros países en desarrollo pudieran modernizar sus estructuras de exportación y lograr avances en el desarrollo del comercio, creando nuevos espacios para los últimos países que se están incorporando al proceso. Por otro lado, cuando otros países en desarrollo ven obstáculos en sus propios procesos de desarrollo, su competencia con los PMA se intensifica.

En el marco de la Ronda de Doha, el trato especial y preferencial a los PMA beneficiaría a estos países. La Declaración de Dar es Salaam, adoptada en la sexta reunión de los Ministros de Comercio de los PMA, se ocupó en particular del modo de impulsar y promover los intereses de los PMA en la Ronda. La Declaración propuso establecer una serie de cuestiones que podrían constituir para los PMA los "primeros resultados" de las negociaciones. Estas son : i) la aplicación de la decisión 36 del Anexo F de la Declaración Ministerial de la OMC de Hong Kong sobre el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para todos los productos originarios de los PMA; ii) una decisión de exención sobre trato preferencial y más favorable para los servicios y proveedores de servicios de los PMA; y iii) un resultado ambicioso, rápido y específico con respecto a los aspectos de la cuestión del algodón relacionados con el comercio⁵, en particular, la eliminación de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación causantes de distorsión del comercio y la concesión de acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para el algodón y los subproductos del algodón originarios de los PMA (OMC, 2009: 2). En cuanto a la adhesión de los PMA a la OMC, la Declaración de Dar es Salaam reafirmó la necesidad de adoptar un mecanismo vinculante para acelerar la adhesión de los PMA, de evitar plantear preocupaciones no comerciales y de tomar acciones inmediatas, en particular respecto de la interpretación precisa de la Decisión de 2002.

La aplicación de estos "primeros resultados" no debería depender de la conclusión de la Ronda de Doha.

La aplicación de estas medidas no debería depender de la conclusión de la Ronda de Doha. El reconocimiento del pleno acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes de los PMA también forma parte del octavo ODM, y su rápida ejecución sería un importante aspecto del fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo entre 2010 y 2015, aun cuando haya sido negociada en el contexto de la Ronda de Doha de la OMC. Este motivo es suficiente para que se aplique con urgencia esta propuesta sin esperar a la conclusión de la Ronda⁶.

b) *Mejora de los beneficios comerciales derivados del acceso preferencial a los mercados de bienes*

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong (OMC, 2005), se acordó que en un plazo no determinado los países desarrollados miembros de la OMC tendrían que permitir el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes a todos los productos originarios de los PMA. También se acordó

que los países desarrollados miembros que tuvieran dificultades para otorgar el acceso a los mercados totalmente libre de aranceles y de contingentes para el año 2008 o no más tarde del comienzo del período de aplicación de los resultados de la Ronda de Doha, lo harían por lo menos para al menos el 97% de los productos originarios de los PMA definidos a nivel de línea arancelaria.

Las medidas que permiten un amplio acceso a los mercados, combinadas con la flexibilidad de las normas de origen, pueden derivar en un incremento sustancial de las exportaciones de los PMA tanto hacia los países desarrollados como hacia otros países en desarrollo (Carrère y de Melo, 2009; Elliot, 2010). No obstante, tal como se ha analizado en el capítulo 2, la obligación legal de otorgar acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes no necesariamente arroja beneficios comerciales. Para que el acceso preferencial a los mercados implique ventajas comerciales para los PMA, sería necesario adaptar diversas medidas adicionales.

En primer lugar, todos los países desarrollados deberían cumplir la meta de la línea arancelaria de al menos el 97% lo más pronto posible. En la actualidad, todos los países desarrollados han cumplido esta meta, excepto los Estados Unidos. Según Elliot (2010), el Sistema Generalizado de Preferencias para los PMA (con la excepción de la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), que incluye algunos PMA) solo abarca el 83% de los productos, por lo que es posible mejorar ampliamente el acceso al mercado preferencial de los PMA. En la práctica, el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para el 97% de las exportaciones de bienes originarios de los PMA debe convertirse en una cuestión prioritaria lo antes posible, y todos los países desarrollados miembros de la OMC deben tomar medidas para llegar al 100%.

En segundo lugar, aun en caso de alcanzar la meta del 97%, a raíz de la concentración de las exportaciones de los PMA, es muy probable que ese 3% restante de las líneas arancelarias que no tienen acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes corresponda precisamente a una parte importante de las exportaciones de los PMA. En otras palabras, posiblemente los productos que mayor importancia revisten para los PMA queden excluidos de los programas de acceso preferencial a los mercados. Esto sucede con las exportaciones provenientes de los PMA asiáticos que se concentran en las prendas de vestir. Así pues, es vital que los países desarrollados se aseguren de que los productos de interés comercial para los PMA queden incluidos dentro del 97% de las líneas arancelarias.

En tercer lugar, es necesario seguir avanzando a ritmo acelerado hacia el 100% en todos los países desarrollados. La Declaración de Hong Kong no especificó un plazo para cumplir la meta del 100% de las líneas arancelarias, por lo que se corre el riesgo de que retrase el cumplimiento de la meta principal de la Declaración. A la fecha, solo algunos países desarrollados alcanzaron la meta del 100%. En consecuencia, es imperioso que el objetivo de cumplir esta meta principal no pierda su impulso.

La extensión del acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes a todos los países de la OCDE arrojaría un beneficio adicional de exportación de 2.000 millones de dólares, y los beneficios llegarían a alcanzar 5.000 millones si los principales países de renta media otorgaran dicho acceso⁷. En los Estados Unidos, por ejemplo, el proyecto de la "Ley de la Nueva

Las medidas que permiten un amplio acceso a los mercados, combinadas con la flexibilidad de las normas de origen, pueden derivar en un incremento sustancial de las exportaciones de los PMA tanto hacia los países desarrollados como hacia otros países en desarrollo.

Todos los países desarrollados deberían cumplir la meta de la línea arancelaria de al menos el 97% lo más pronto posible.

Es necesario seguir avanzando a ritmo acelerado hacia el 100% en todos los países desarrollados.

Según un estudio, la extensión del acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes a todos los países de la OCDE arrojaría un beneficio adicional de exportación de 2.000 millones de dólares, y los beneficios llegarían a alcanzar 5.000 millones si los principales países de renta media otorgaran dicho acceso.

Asociación para el Desarrollo del Comercio de 2009 (HR. 4101)" prevé extender los beneficios del acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para todos los productos originarios de los PMA.

Al mismo tiempo, si se alcanza el 100% de las líneas arancelarias, las exportaciones de los países africanos hacia los Estados Unidos se verán afectadas, ya que esto supondría una erosión de las preferencias comerciales de la Ley AGOA, en especial en cuanto a los beneficios para las prendas de vestir (véase el recuadro 9). En consecuencia, es importante resolver los problemas significativos de ajuste de ciertos países del África subsahariana, y tomar las medidas necesarias para mejorar su competitividad. Todo mecanismo innovador debe ser evaluado en función de la resolución de los problemas de ajuste.

Los países en desarrollo miembros de la OMC que estén en condiciones de hacerlo podrían ofrecer preferencias comerciales útiles a los PMA que permitan obtener beneficios significativos de la mayor presencia en los mercados internacionales para varios PMA.

Por otro lado, los países en desarrollo miembros de la OMC que estén en condiciones de hacerlo podrían ofrecer preferencias comerciales útiles a los PMA que permitan obtener beneficios significativos de la mayor presencia en los mercados internacionales para varios PMA. En los últimos tiempos han surgido diversas iniciativas encaminadas en esa dirección, que han impulsado, entre otros, la India, China y el Brasil. China amplió el acceso a los mercados en favor de 30 PMA de África, proponiendo introducir de manera gradual a lo largo de tres años el régimen de franquicia arancelaria para el 95% de las líneas arancelarias, comenzando con el 60% de los productos en 2010. La India otorga acceso preferencial a los mercados a los 49 PMA. Desde 2008, ese país concede acceso libre de aranceles al 85% de las líneas arancelarias, con la eliminación progresiva de los aranceles en un plazo de cinco años. En 2009, el Brasil anunció su intención de otorgar acceso a los mercados libre

Recuadro 9. Ciertos aspectos del acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes^a

Los productos incluidos y la simplificación de las normas de origen son las dos cuestiones principales en lo que respecta al acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes. Los beneficios otorgados al África subsahariana en la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA) son importantes en el sector de las prendas de vestir, dado que el margen preferencial es amplio y que los exportadores en cuestión lo aprovechan plenamente. Por el contrario, los PMA asiáticos, cuyo comercio se rige por el Sistema Generalizado de Preferencias, no disfrutaban las mismas ventajas. Por consiguiente, los PMA de Asia podrían obtener mejores resultados si se ampliaran los productos incluidos. Según las estimaciones de la UNCTAD, si se incluyeran todos los productos, el valor de las preferencias (renta) aumentaría de 1,4 millones a 555 millones de dólares en el caso de Bangladesh. Ampliar el acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes al 100% de los productos supondría una erosión de las preferencias para el África subsahariana. El análisis de una simulación comercial utilizando el modelo LORCAM (Logical para el Análisis de las Restricciones del Comercio y el Acceso a los Mercados) sugiere que, si bien representaría un aumento de 847 millones de dólares en las exportaciones de Bangladesh y de 555 millones de dólares en las de Camboya —o sea, del 23% y el 28% con respecto a sus exportaciones anteriores, respectivamente—, las exportaciones de Lesotho, Madagascar, Kenya, Mauricio y Swazilandia se reducirían entre 3 y 6 millones de dólares, o sea, entre el 1,6% y el 1,9%, en comparación con los valores previos.

Las normas de origen afectan gravemente la capacidad de los PMA de utilizar con eficacia las preferencias comerciales vigentes. Para la UE, que en la actualidad concede acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes en virtud de la iniciativa "Todo menos armas", la reforma de las normas de origen preferenciales representa un factor primordial. Según las estimaciones de la UNCTAD, el 81% de los 41 PMA que pueden acogerse a la iniciativa "Todo menos armas" aprovecharon las preferencias. Este porcentaje se puede comparar con el mayor índice de aprovechamiento de 9 PMA del grupo ACP que celebraron acuerdos de asociación económica con la Unión Europea (98%) en virtud de las normas de origen de dichos acuerdos. El aprovechamiento relativamente escaso de las preferencias por parte de los 41 PMA que pueden acogerse a la iniciativa "Todo menos armas" se explica por el comportamiento de 8 PMA asiáticos, que dependen de las prendas de vestir. Estos productos enfrentan normas de origen relativamente exigentes en el mercado de la Unión Europea, ya que les requieren armar las prendas desde el hilado en lugar de hacerlo desde el tejido ("doble transformación"). Una vez concluida la elaboración de las nuevas normas de origen, los PMA aprovecharán más las preferencias.

^a "La evolución del sistema internacional de comercio y del comercio internacional desde el punto de vista del desarrollo: el impacto de las medidas de mitigación" (TD/B/57/3) y "Comercio internacional y desarrollo: Informe del Secretario General" (A/65/211).

de aranceles y de contingentes al 80% de todas las líneas arancelarias desde mediados de 2010 hasta alcanzar el 100% en 2014. Otros países en desarrollo deberían seguir la tendencia de conceder este tipo de acceso a los PMA con miras a 2015, el año del cumplimiento de los ODM.

Otro problema que presenta el acceso preferencial a los mercados es la posibilidad de sufrir un cambio abrupto de carácter unilateral. Por ello, la Declaración de Hong Kong especifica que el acceso preferencial a los mercados para los PMA debería tener carácter perdurable. La estabilidad y la previsibilidad del acceso a los mercados debería atraer inversiones nacionales y extranjeras en sectores con potencial exportador. Se podría instar a los países que conceden preferencias a aplicar sus esquemas durante el mayor tiempo posible para asegurar su estabilidad, seguridad y previsibilidad.

Se comprobó también que las normas de origen constituyen un gran obstáculo para el aprovechamiento del acceso preferencial a los mercados. Por ello, en la Declaración de Hong Kong se señala que las normas de origen deberían ser liberalizadas, simplificadas y más transparentes a fin de facilitar las exportaciones de los PMA (véase el recuadro 10).

Por último, sería conveniente explorar otras alternativas nuevas e innovadoras para que las exportaciones de los PMA tengan un acceso preferencial a los mercados que sea verdaderamente significativo para

Se podría instar a los países que conceden preferencias a aplicar sus esquemas durante el mayor tiempo posible para asegurar su estabilidad, seguridad y previsibilidad.

Las normas de origen deberían ser liberalizadas, simplificadas y más transparentes a fin de facilitar las exportaciones de los PMA.

Recuadro 10. Normas de origen

El solo hecho de conceder preferencias arancelarias o acceso a los mercados libre de aranceles para los productos originarios de los PMA no implica que las preferencias comerciales se aprovecharán de manera eficaz. Las preferencias dependen del cumplimiento de los requisitos previstos en las normas de origen. La función de las normas de origen es reducir el riesgo de desviación del comercio y asegurar que los beneficios de las reducciones arancelarias previstas en las normas se apliquen a los productos manufacturados o cultivados por medios genuinos en los países que gozan de las preferencias comerciales. No obstante, algunos estudios indican que si las normas de origen son muy restrictivas se aprovechan menos las preferencias (véase, por ejemplo, UNCTAD, 2003; y Persson y Wilhelmsson, 2006).

Por otro lado, las sucesivas rondas de negociaciones en el marco del GATT y de la OMC han disminuido significativamente el margen preferencial a partir de los años setenta, tornando anacrónicas las normas de origen de carácter restrictivo. Por último, como señala la Comisión Europea, los países que más preferencias otorgan creen que estas normas están desactualizadas (2007): "Las normas de origen son antiguas y no han acompañado la evolución del comercio mundial. Las normas vigentes fueron elaboradas en los años setenta y no han cambiado mucho desde entonces, a pesar de que el mundo del comercio sí lo hizo".

Los PMA lograron que en la Declaración Ministerial de Hong Kong se incluyera una mención a las normas de origen, en virtud de la cual los miembros de la OMC acordaron "velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones procedentes de los PMA sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados". La mención resulta de utilidad, pero no señala cuáles deberían ser las normas de origen, ni analiza cómo repercuten en el aprovechamiento de las preferencias comerciales^a.

Actualmente, los PMA están evaluando una propuesta de una norma de origen general basada en un criterio porcentual, que se basa en el cálculo del valor del material utilizado en la fabricación de un producto en particular, de manera de subsanar las deficiencias de otros tipos de cálculos y también de evitar la proliferación de normas de origen basadas en productos específicos por líneas de productos. Además, la metodología del cálculo toma en cuenta el costo del transporte de los insumos a los PMA. Éste es un factor que penaliza injustamente a los PMA, en particular a los países insulares y los países sin litoral.

La propuesta, que se basa en las conclusiones de un cuestionario dirigido a las empresas del África Oriental y Meridional, hace hincapié en la determinación del nivel de los porcentajes y emplea una metodología creada por la UNCTAD (2003). La Comisión Europea (2007) usó esta misma metodología para establecer los porcentajes en la propuesta de las nuevas normas de origen preferenciales para el programa SGP, especialmente en la Iniciativa "Todo menos armas", que se está examinando con miras a su aprobación. La Comisión concluyó que si se bajara el umbral del 55%-60% al 30%-45% se podrían aprovechar al máximo las preferencias, y los efectos totales en el comercio aproximadamente se triplicarían, en relación con el umbral más alto. Estos efectos podrían ser todavía mayores si en la propuesta de los PMA los niveles porcentuales se estableciesen en el 15%-25%.

^a Normas de origen y procedimientos de origen aplicables a las exportaciones de los PMA (UNCTAD/DITC/TNCD/2009/4).

ellos. Por ejemplo, los países desarrollados deben incentivar a sus empresas nacionales a desarrollar fuentes de suministro en los PMA mediante la concesión de un tratamiento fiscal favorable o de ayuda para cubrir parcialmente los costos. De esta manera, los PMA podrían aprovechar el acceso preferencial a los mercados acordado pero que no pueden explotar debido a que carecen de capacidad de oferta (Mistry y Olesen, 2003). Otra posibilidad sería alentar a los inversores de países en desarrollo a invertir en los PMA y aprovechar el acceso preferencial a los mercados que estos países tienen. De esta manera, la cooperación Sur-Sur podría fortalecer el desarrollo de los PMA y de otros países en desarrollo. Las iniciativas de acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes también podrían vincularse a otras medidas de apoyo tendientes a fomentar las capacidades productivas, a facilitar la integración de las cadenas de suministro, y a promover el comercio y la competencia en los PMA beneficiarios, por ejemplo a través de la Ayuda para el Comercio⁸.

c) Acceso preferencial a los mercados de las exportaciones de servicios de los PMA

Es menos probable que el trato preferencial de los PMA en relación con los servicios provoque una desviación del comercio para otros países en desarrollo, pues son más las probabilidades de que constituya un nuevo acceso y, a diferencia del comercio de bienes, no implicaría una pérdida de ingresos.

Los servicios representan un sector prometedor en términos de acceso preferencial a los mercados para los PMA. De acuerdo con las Modalidades para el trato especial de los países menos adelantados miembros en las negociaciones sobre el comercio de servicios adoptadas en 2003 (OMC, 2003a), los miembros de la OMC están evaluando "una exención —que alcanzaría a todos los miembros— de las obligaciones derivadas del Artículo II, párrafo 1 del AGCS, respecto del trato preferencial a favor de todos los miembros que son PMA" cuando se aplique dicho mecanismo. De esta manera, los primeros resultados de una decisión de exención significarían un avance importante. Pero la dificultad reside en hallar una forma efectiva de asegurar las oportunidades de acceso preferencial a los mercados de manera similar al Modo 4 (movimiento de personas físicas), en el marco de la exención.

El desarrollo y el comercio del sector de los servicios, como el turismo, el movimiento de proveedores de servicios y los servicios relacionados con la tecnología de la información, podrían convertirse en motores del desarrollo en el ámbito nacional.

En relación con los servicios, el trato preferencial de los PMA supondrá seguramente una mejora del bienestar. Es menos probable que provoque una desviación del comercio para otros países en desarrollo, pues son más las probabilidades de que constituya un nuevo acceso y, a diferencia del comercio de bienes, no implicaría una pérdida de ingresos públicos. Se podría ofrecer un trato preferencial amplio, ya que las barreras que existen son restrictivas o muy altas. Este tipo de acceso daría un impulso mayor a la diversificación económica de los PMA. El desarrollo y el comercio del sector de los servicios, como el turismo, el movimiento de proveedores de servicios y los servicios relacionados con la tecnología de la información podrían convertirse en motores del desarrollo tanto en el ámbito local como en el nacional.

La exportación de los servicios con arreglo al Modo 4 es otro sector con buenas perspectivas. La migración hacia las ciudades y la incapacidad del mercado de trabajo para absorber a los recién llegados impulsaron el aumento del movimiento migratorio desde los PMA. Si las oportunidades de empleo en los PMA no mejoran, estas corrientes migratorias seguirán creciendo. Por esta razón sería importante que se contemplara la provisión de servicios conforme al Modo 4; también sería significativo generar un movimiento laboral más amplio que comprendiera todas las categorías de calificaciones, y que se simplificara el reconocimiento de la formación obtenida. La creciente importancia de las remesas en muchos PMA indica que el proceso de

emigración espontánea ya está avanzado. También indica que tanto los países de origen como los países receptores obtienen beneficios. Para los países de origen, los beneficios de la emigración incluyen las remesas y los pagos a los trabajadores, el alivio de la presión en el mercado local de trabajo y la oportunidad de que las ideas y la tecnología adquiridas retornen luego al país de origen. En los países receptores, en particular los países desarrollados, los trabajadores extranjeros compensan la escasez de trabajadores menos calificados.

Un proceso más organizado de provisión de servicios de trabajo conforme al Modo 4 podría incrementar los beneficios para ambos. La liberalización del 3% del mercado de trabajo de los países de la OCDE aportaría beneficios de 156.000 millones de dólares en materia de bienestar a nivel mundial. El aporte al desarrollo del Modo 4 y de otros movimientos de trabajo más amplios es significativo, ya que los trabajadores migrantes del mundo son una vía cada vez más importante de transferencia de conocimientos e ideas. El Modo 4 sigue teniendo ciertas limitaciones por las inquietudes que genera su impacto en el mercado de trabajo nacional, por eso solo se admite la transferencia de trabajadores de una misma empresa en visita de negocios o de proveedores de servicios o vendedores. Si bien algunos países están considerando la inclusión de nuevas categorías de proveedores de servicios, hasta ahora las ofertas no satisfacen las expectativas de los PMA y de otros países en desarrollo en términos de cobertura sectorial, de eliminación de las restricciones tales como los cupos, las pruebas de necesidades económicas o las pruebas del mercado de trabajo, o la simplificación de los procedimientos administrativos para el ingreso de los proveedores de servicios acorde al Modo 4.

Los miembros de la OMC podrían mejorar las condiciones de acceso a los mercados para las exportaciones de servicios de los PMA, especialmente de aquellos comprendidos en el Modo 4, en particular mediante el otorgamiento de visas temporales. Por ello, sería muy importante que se adoptara una decisión de exención sobre el trato preferencial y más favorable a los servicios o a los proveedores de servicios de los PMA.

d) Adhesión a la OMC

El proceso de adhesión de los PMA a la OMC es engorroso y lento. Por otro lado, el proceso suele llevar a asumir compromisos más firmes y estrictos que los aplicables a los miembros actuales de la OMC, con la consecuencia de que los márgenes de flexibilidad de las políticas de los países adherentes se ven reducidos significativamente, mientras que algunas disposiciones de trato especial y diferenciado, como los períodos de transición, están sujetas a negociaciones caso por caso. En razón de que los países en proceso de adhesión se encuentran en una posición más desventajosa para negociar mientras procuran llegar a ser miembros, se consideró agilizar y mejorar el proceso de adhesión para que sea más justo y equitativo.

Si bien esta excepción no forma parte de los "primeros resultados" que propusieron los ministros de los PMA, el proceso de adhesión podría modificarse rápidamente mediante la introducción de mejoras significativas y la aplicación inmediata y efectiva por parte de los miembros de la OMC de la Decisión sobre la adhesión de los PMA de diciembre de 2002 (OMC, 2003), que ha de ser respaldada por acuerdos institucionales adecuados, transparencia y mecanismos de seguimiento. Un problema fundamental es que el artículo XII del Acuerdo de la OMC no prevé disposiciones especiales

Sería importante que se contemplara la provisión de servicios conforme al Modo 4; que se generara un movimiento laboral más amplio que comprendiera todas las categorías de calificaciones, y que se simplificara el reconocimiento de la formación obtenida.

Los miembros de la OMC podrían mejorar las condiciones de acceso a los mercados para las exportaciones de servicios de los PMA, especialmente de aquellos comprendidos en el Modo 4, en particular mediante el otorgamiento de visas temporales.

El proceso de adhesión de los PMA a la OMC es engorroso y lento y suele llevar a asumir compromisos más firmes y estrictos que los aplicables a los miembros actuales de la OMC.

La adhesión de los PMA a la OMC se debería facilitar y debería ser compatible con el nivel de desarrollo de los PMA.

aparte de aclarar que la adhesión debe realizarse "en condiciones que habrá de convenir". Esto trae aparejados escollos significativos para los PMA. Por ello, la Declaración de Dar es Salaam propuso varias iniciativas que incluyen la "interpretación precisa de la Decisión de 2002" con miras a mejorarla. Pareciera que no solo se necesita aplicar la Decisión: es necesario mejorarla y crear algunos mecanismos prácticos de seguimiento.

En particular:

Los Estados miembros de la OMC deberían otorgar de manera automática a todos los PMA el derecho a beneficiarse de las disposiciones de trato especial y diferenciado previstas en los acuerdos de la OMC, y abstenerse de procurar concesiones para el acceso a los mercados por encima del nivel de las efectuadas por los miembros de la OMC que son PMA.

- La adhesión de los PMA a la OMC se debería facilitar y debería ser compatible con el nivel de desarrollo de los PMA. Es decir, los nuevos miembros que son PMA no deberían estar obligados a asumir compromisos más exigentes que aquellos contraídos por los miembros actuales que son PMA. Por el contrario, los Estados miembros de la OMC deberían otorgar de manera automática a todos los PMA el derecho a beneficiarse de las disposiciones de trato especial y diferenciado previstas en los acuerdos de la OMC, y abstenerse de procurar concesiones para el acceso a los mercados teniendo en cuenta el nivel de las concesiones efectuadas y de los compromisos adquiridos por los miembros de la OMC que son PMA (Decisión de 2002). Esto se podría promover mediante la adopción de un mecanismo vinculante para acelerar la adhesión de los PMA.
- Los miembros de la OMC deberían adoptar una norma para que el proceso de adhesión de los PMA a la OMC se complete en el menor tiempo posible, por ejemplo, tres años. Esto sería factible si se otorgara automáticamente a todos los PMA el trato especial y diferenciado, lo que acortaría significativamente todo el proceso.
- Los miembros de la OMC deberían simplificar el proceso de adhesión de los PMA y eliminar procedimientos innecesarios. Esto también contribuiría a acortar el proceso.

Los miembros de la OMC deberían adoptar una norma para que el proceso de adhesión de los PMA se complete en el menor tiempo posible.

2. EL EMPODERAMIENTO DE LOS PMA PARA QUE UTILICEN TODOS LOS MÁRGENES DE FLEXIBILIDAD PREVISTOS EN LAS NORMAS DE LA OMC

El mayor acceso a los mercados puede ser beneficioso para los PMA, pero económicamente es irrelevante si estos países no pueden aprovechar las ventajas. Esto depende de las políticas y de la financiación, los dos aspectos que se abordarán en esta sección y en la siguiente.

Los PMA necesitan desarrollar lo que se podría denominar una "política comercial estratégica", a diferencia de la política comercial vigente que busca la mayor liberalización del comercio como un fin en sí mismo.

Como se planteó en el capítulo 3 y se analizó en mayor detalle en UNCTAD (2004), la rápida y amplia liberalización del comercio de los PMA no tuvo los efectos deseados. Esto se debió fundamentalmente al bajo nivel de desarrollo de sus capacidades productivas y a la amplia brecha de productividad con respecto a otros países. Los PMA necesitan desarrollar lo que se podría denominar una "política comercial estratégica", a diferencia de la política comercial vigente que busca la mayor liberalización del comercio como un fin en sí mismo. Esta nueva política comercial debe apoyar su desarrollo y las medidas de reducción de la pobreza. Tendría que ser compatible con el nuevo entorno macroeconómico mundial que dejó la crisis, y aprovechar las ventajas de las nuevas oportunidades vinculadas al comercio Sur-Sur. Los PMA deberían contar con el apoyo necesario para hacer uso de todos los márgenes de flexibilidad disponibles en virtud de las normas de la OMC para impulsar el desarrollo de sus capacidades productivas con miras a alcanzar su integración estratégica en la economía mundial.

La integración estratégica en la economía mundial debe comenzar por el extremo del desarrollo antes que por el extremo del comercio en la relación entre el comercio y el desarrollo (UNCTAD, 2006a). El primer paso para promover una participación más plena de los PMA en el régimen comercial multilateral, de manera coherente con sus objetivos de desarrollo más amplios, es empoderar a los PMA para que utilicen todo el espacio de políticas que el régimen comercial multilateral vigente les concede de pleno derecho, pues en la práctica, con las reglas del juego imperantes, la mayoría de los PMA no lo usa. Además, la proliferación de los acuerdos comerciales regionales, en especial los acuerdos Norte-Sur, implica que el espacio de políticas que tenían los PMA bajo la égida de la OMC se ha visto remplazado o relegado por compromisos más exigentes y amplios asumidos en el marco de dichos acuerdos. Por otro lado, la adhesión de los PMA a la OMC también ha llevado a que muchos PMA asuman compromisos de una naturaleza que excede las normas de la OMC. El siguiente paso es asegurar que los márgenes de flexibilidad que otorga el trato especial y diferenciado respalden de manera genuina el desarrollo de las capacidades productivas.

a) Uso de los márgenes de flexibilidad disponibles

Un ejemplo —quizás el más ilustrativo— para demostrar que los PMA no usan los márgenes de flexibilidad es la amplia brecha que existe entre los tipos arancelarios consolidados y los aplicados en los PMA. Esta diferencia, denominada "excedente arancelario" (y, en algunos casos "agua en las tarifas") indica el grado de flexibilidad que cada miembro de la OMC tiene dentro de las normas vigentes. Foletti y otros (2009) señalan que los PMA cuentan con un espacio de políticas relativamente amplio en relación con el "agua", pero no lo utilizan. Los derechos arancelarios consolidados de los miembros de la OMC que son PMA superan ampliamente el 40% y, en algunos casos, el margen es aún mucho más alto (gráfico 35). No obstante, los aranceles aplicados son muy inferiores. La diferencia entre ambos es sumamente pronunciada, y ello indica, en principio, que los instrumentos arancelarios para el desarrollo del comercio podrían utilizarse de manera mucho más dinámica que en la actualidad.

Los PMA no aprovechan todas las flexibilidades que les ofrecen las normas de la OMC ni todo el espacio de políticas, debido, en parte, a la proliferación de políticas universales a través de los programas de ajuste estructural y las condicionalidades de la ayuda financiera de las IFI, incluidas las medidas de alivio de la carga de la deuda. Buira (2003) advierte que cuanto más débil es el país receptor, mayores son las posibilidades de que la condicionalidad conlleve la imposición de políticas del FMI. Paul Volcker, ex Presidente de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, señaló: "Cuando el Fondo hace una consulta con un país pobre y débil, el país se alinea con el Fondo; cuando consulta a un país grande y fuerte, es el Fondo el que se alinea con el país" (citado en Buira, 2003: 4). Esto refleja la asimetría de la arquitectura de gobernanza internacional vigente, y en parte explica por qué los PMA impulsaron un proceso unilateral de liberalización comercial tan rápida y extensiva en los años noventa. Los acuerdos bilaterales de libre comercio con países desarrollados también restringen, incluso con más fuerza, el uso del espacio de políticas existente para el desarrollo (UNCTAD, 2009c).

Se debería facilitar y alentar a los PMA a adoptar una política comercial estratégica en el marco de un conjunto más amplio de políticas tendientes al desarrollo de sus capacidades productivas y al incremento de las oportunidades

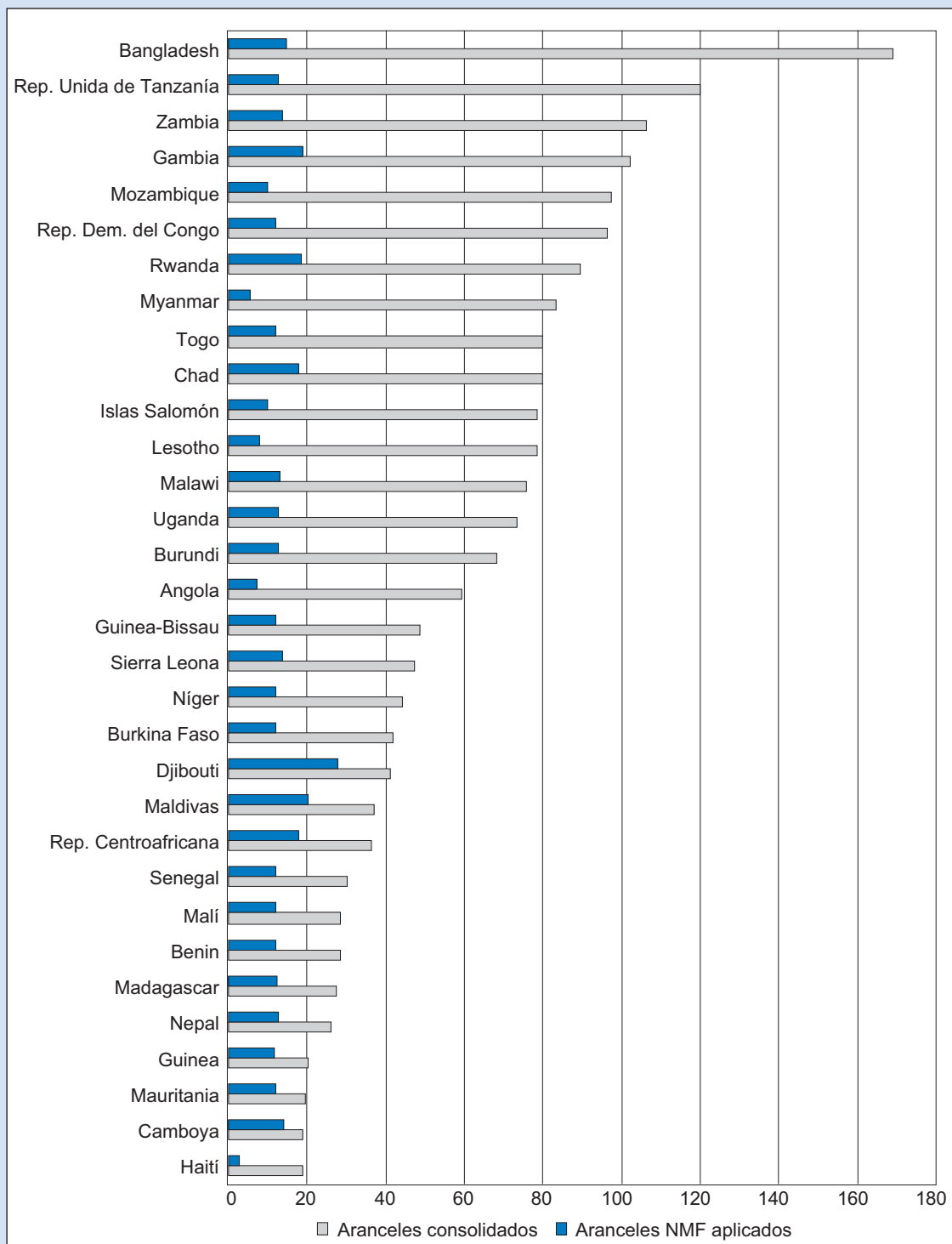
El primer paso para promover una participación más plena de los PMA en el régimen comercial multilateral, de manera coherente con sus objetivos de desarrollo más amplios, es empoderar a los PMA para que utilicen todo el espacio de políticas que el régimen comercial multilateral vigente les concede de pleno derecho.

Los PMA no aprovechan todas las flexibilidades que les ofrecen las normas de la OMC ni todo el espacio de políticas, debido, en parte, a la proliferación de políticas universales a través de los programas de ajuste estructural y las condicionalidades de la ayuda financiera de las IFI, incluidas las medidas de alivio de la carga de la deuda.

La Declaración de Dar es Salaam insta a realizar esfuerzos para garantizar que el mandato de coherencia entre la OMC y las IFI, en consonancia con los derechos y los márgenes de flexibilidad obtenidos por los PMA en el marco de la OMC, se haga plenamente operativo para apoyar los objetivos de desarrollo de los PMA.

Gráfico 35

Derechos arancelarios NMF consolidados y aplicados a los PMA que son miembros de la OMC
(Porcentaje)



Fuente: OMC, CCI y UNCTAD (2009) y cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los datos de la Función de descarga de aranceles de la OMC (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariff_data_s.htm).

de empleo. Es preciso hacer hincapié en que la Declaración de Dar es Salaam insta a realizar esfuerzos para garantizar que el mandato de coherencia entre la OMC y las IFI, en consonancia con los derechos y los márgenes de flexibilidad obtenidos por los PMA en el marco de la OMC, se haga plenamente operativo para apoyar los objetivos de desarrollo de los PMA.

Sería ideal que para establecer la velocidad y el alcance del proceso de liberalización comercial se tomara en consideración, antes que nada, la meta de desarrollo de las capacidades productivas de los PMA. No obstante, dada la gran apertura de los regímenes comerciales de la mayoría de los PMA, esta opción ya no es factible. La nueva política comercial estratégica debería dar prioridad, en primer lugar, al apoyo a la producción agrícola y, en segundo lugar, a la promoción selectiva de las nuevas actividades que permitirán diversificar la economía y desarrollar gradualmente la competitividad internacional.

i) Fortalecimiento de la producción agrícola de los PMA

La liberalización comercial, en conjunción con las subvenciones a la agricultura que se otorgan en los países desarrollados, redujo en gran medida los incentivos a la producción y a la exportación agrícola en los PMA⁹. Es importante que los países desarrollados eliminen estas subvenciones que distorsionan el comercio de los productos que compiten con las exportaciones de los PMA, en particular el arroz, el azúcar y el algodón. Por otro lado, la comunidad internacional debería procurar que los PMA puedan contar con políticas agrícolas más proactivas utilizando a este efecto todos los instrumentos de política disponibles, en particular las medidas arancelarias y no arancelarias, con miras a preservar la seguridad alimentaria y estimular la producción para la exportación. Será difícil promover una nueva revolución verde en relación con la productividad de los productos alimentarios básicos en los PMA si no existe una política comercial adecuada para el sector agrícola.

ii) Promoción de nuevas actividades a través del uso selectivo de las políticas industriales y comerciales

Cuando la integración estratégica en la economía mundial se maneja a conciencia, prevé el uso de las políticas comerciales para acelerar la industrialización y la diversificación de la economía. Es necesario apartarse del modelo vigente de integración que se basa principalmente en las ventajas competitivas estáticas. La selección en sí misma de los instrumentos de política en un proceso dinámico de cambio estructural está destinada a evolucionar con el tiempo. Las iniciativas nuevas y prometedoras merecen el apoyo a la industria incipiente por un plazo determinado, mientras que otros sectores más antiguos podrían abrirse a la competencia internacional. Una política comercial razonable para los PMA sería aquella que eliminara los prejuicios contra las exportaciones, cuando persistan. Al mismo tiempo, ofrecería protección selectiva y temporal a las actividades económicas que tienen el potencial de aumentar las exportaciones o sustituir las importaciones, o ambas cosas. El uso selectivo de aranceles de importación para la diversificación económica es más útil para los PMA que para los países desarrollados, ya que los primeros carecen de fondos públicos para otorgar subvenciones u otros tipos de incentivos para promover actividades nuevas. Los PMA que cuentan con escasos recursos pueden recurrir a ciertas subvenciones (incentivos fiscales, gasto fiscal, etc.), establecer requisitos para los inversores en relación con la transferencia de tecnología o los resultados de exportación, y exigir que los bienes que adquiera el gobierno tengan componentes de origen nacional.

Dado que varios PMA, en particular los asiáticos, están en las primeras etapas de la industrialización, la producción y la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra poco calificada también aportaron importantes

La nueva política comercial estratégica debería dar prioridad, en primer lugar, al apoyo a la producción agrícola y, en segundo lugar, a la promoción selectiva de las nuevas actividades que permitirán diversificar la economía y desarrollar gradualmente la competitividad internacional.

La comunidad internacional debería procurar que los PMA puedan contar con políticas agrícolas más proactivas utilizando a este efecto todos los instrumentos de política disponibles, en particular las medidas arancelarias y no arancelarias, con miras a preservar la seguridad alimentaria y estimular la producción para la exportación.

Es necesario modernizar la tecnología de la producción de manufacturas y de otros sectores para que la producción y las exportaciones se vuelquen hacia productos con un más alto valor agregado y de alta especialización.

beneficios, como el aumento del empleo, de los ingresos y de la productividad, y la modernización de técnicas básicas y capacidades de iniciativa empresarial. Hoy algunos de ellos participan de las cadenas mundiales de valor, gracias a algunos de los segmentos más intensivos en mano de obra de la producción de las empresas transnacionales, principalmente porque los costos de la mano de obra son muy bajos. Otros intentaron crear sus propias empresas dentro de estos segmentos productivos. En todos los PMA se deberían promover y ampliar estas dos opciones. De todas formas, por sí mismas estas medidas no garantizan un giro hacia un proceso permanente de desarrollo rápido y sostenible. Este es solo un primer paso en esa dirección. Las exportaciones intensivas en mano de obra tienen límites claros, pues también están sujetas a errores de generalización¹⁰. Por ello, es necesario modernizar la tecnología de la producción de manufacturas y de otros sectores para que la producción y las exportaciones se vuelquen hacia productos con un más alto valor agregado y de alta especialización.

El objetivo general debería ser la combinación de la protección selectiva por un plazo limitado y la promoción de las exportaciones como componentes de una sola estrategia tendiente a acelerar la inversión, los ingresos y el crecimiento de la productividad a largo plazo.

Los países que lograron aumentar la producción y las exportaciones en los segmentos intensivos en mano de obra y de salarios bajos deberían adoptar medidas que permitan reemplazar gradualmente los elementos y los componentes intensivos en calificación y tecnología importadas con partes de producción nacional, con el objetivo de incrementar el valor agregado nacional de sus exportaciones. Para ello, es preciso que las políticas comerciales adopten un enfoque diferente del que se ha utilizado hasta ahora. También se requiere la adopción de políticas complementarias, en especial aquellas relativas a la modernización tecnológica que permite avanzar hacia la siguiente etapa del desarrollo (véase el capítulo 6). El objetivo general debería ser la combinación de la protección selectiva por un plazo limitado y la promoción de las exportaciones como componentes de una sola estrategia tendiente a acelerar la inversión, los ingresos y el crecimiento de la productividad a largo plazo (recuadro 11).

En la formulación de una política comercial estratégica, se pueden aprender importantes lecciones para evitar los errores de las experiencias pasadas de los procesos de sustitución de importaciones, en particular en América Latina. Por ejemplo, el resultado de la protección prolongada de determinados sectores es la ineficiencia y la captación de rentas. La experiencia de los que recién se incorporan a estos procesos de cambio, en especial en el Asia Oriental, indica que diversos mecanismos como el control recíproco, los requisitos en materia de resultados y las cláusulas de extinción resultan efectivos para evitar estos problemas.

El hecho de no contar con capacidades institucionales avanzadas para aplicar una serie de políticas e instrumentos complejos no debería ser un impedimento para los PMA. En definitiva, cuando muchos de los países que hoy son desarrollados emprendieron sus procesos de industrialización, tampoco contaban con las mismas instituciones que tienen hoy, pero lograron incorporarse al proceso de convergencia junto con los principales países luego de un proceso de aprendizaje. Ya se han observado las consecuencias para los PMA de la aplicación de políticas universales, en especial en lo relativo a la liberalización comercial; ha habido resultados buenos y malos en el mejor de los casos. Por ello, es hora de que estos países busquen nuevas formas de cumplir sus metas de desarrollo.

Recuadro 11. Las políticas comerciales y el grado óptimo de apertura de los PMA

Bhaduri (2005) y Akyüz (2009) sostienen que la apertura no debería ser independiente de los plazos y los espacios, como propicia hoy el paradigma del libre comercio. Por el contrario, debería tomar en cuenta la etapa de desarrollo de cada país y la dirección en la cual está intentando encaminar su economía. Estas circunstancias tan específicas requieren de un régimen comercial multilateral con una flexibilidad tal que permita a todos los países alcanzar un nivel de apertura "ideal" para su contexto en un momento dado. Por otro lado, la apertura debería basarse en el principio de no reciprocidad, para que los PMA mantengan protegidas algunas actividades frente a la competencia que aún no están preparados para enfrentar.

Lo ideal sería que este régimen habilitara a los productores nacionales a adquirir insumos a precios mundiales (es decir, insumos libres de derechos) y que, a la vez, protegiera a los productores contra la competencia perjudicial proveniente del exterior. En la práctica, esto requiere una estructura arancelaria selectiva y diferenciada, que contemple exenciones al pago de derechos de importación para ciertos insumos y aumentos de aranceles para los bienes que compiten con la producción nacional. La importación de artículos de lujo debería estar sujeta a los aranceles más altos que permitan las normas de la OMC, y la importación de alimentos que no se producen en el país debería estar exenta de derechos. La producción agrícola nacional de los PMA también debería gozar de protección contra los competidores extranjeros, muchos de los cuales son nacionales de países desarrollados y reciben altas subvenciones gubernamentales.

Con respecto al desarrollo de las capacidades productivas, no tiene mucho sentido imponer aranceles a todos los productos importados, ya que en los PMA muchos de estos no se producen. En su lugar, se deberían prever aranceles a los productos que los PMA tienen posibilidad de producir por sí mismos. En las primeras etapas de la industrialización, es contraproducente aplicar aranceles a los bienes de capital y a la mayor parte de la maquinaria, pues como deben importarse, no serán asequibles si están sujetos a aranceles y la economía se vería privada de estos medios esenciales de producción. A fin de promover la producción sustitutiva de las importaciones, cuando se trate de bienes importados que podrían producirse en el ámbito nacional y que incrementan el valor agregado o requieren una mano de obra intensiva, los aranceles deberían incrementarse para que los productores locales cuenten con un tiempo de aprendizaje y experimentación razonable. Esto contribuiría a aumentar las capacidades productivas a largo plazo, a diversificar la estructura productiva y a crear empleos, lo que a la vez descomprimiría las presiones sobre el mercado de trabajo.

Para que los PMA puedan adoptar estos instrumentos de política comercial, la interpretación de las normas de la OMC debería ser más flexible, de modo tal que las industrias nacientes de los PMA puedan utilizar más activamente las medidas de promoción, tanto arancelarias como no arancelarias. De esta forma, los PMA tendrían un espacio de políticas mayor para transformar su fuerte dependencia de los productos básicos en una producción más diversificada y con mayor valor agregado. Solo así los PMA podrán aprovechar al máximo el acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados e integrarse en la economía mundial de manera más favorable.

También se deben tener en cuenta las iniciativas de integración económica regional en la formulación de una política comercial estratégica. En general, los PMA son países pequeños con mercados locales de tamaño muy reducido, lo que implica que no pueden aprovechar las ventajas de las economías de escala. La integración económica regional permite contrarrestar esta desventaja, ya que amplía el mercado y ofrece a los PMA la oportunidad de exportar a otros países y, a la vez, de proteger su producción frente a la competencia de países en desarrollo más avanzados y países desarrollados. Por otro lado, hay indicios de que el comercio interregional, incluso entre los PMA y/o los países de renta baja, tiene por lo general un contenido tecnológico mayor que el comercio Norte-Sur (cap. 4). En consecuencia, los PMA deberían esforzarse por afianzar los modelos de integración regional existentes entre los asociados con similar nivel de desarrollo y propiciar una cooperación Sur-Sur más fuerte, como se argumenta en el capítulo 7. Así se incrementaría el espacio de políticas de estos países en el ámbito regional.

Si bien la prioridad debería ser el empoderamiento de los PMA para usar los márgenes de flexibilidad disponibles, no debería descuidarse la consolidación del trato especial y diferenciado.

En resumen, para que los PMA puedan fomentar el desarrollo de sus capacidades productivas, necesitan hacer pleno uso de la flexibilidad de las normas del comercio multilateral, una flexibilidad que debería estar garantizada, y no quedar desdibujada por los acuerdos comerciales regionales

o los procesos de adhesión a la OMC. Empoderar a los PMA para que hagan uso de esta flexibilidad debería llegar a ser el objetivo fundamental de la ayuda de la comunidad internacional en pos del desarrollo de estos países.

Un problema importante del período de transición previsto en el trato especial y diferenciado es que no guarda una relación significativa con la capacidad de producción y exportación de cada PMA ni con su nivel general de desarrollo.

Un mecanismo de apoyo internacional de carácter prioritario para los PMA debería ser acelerar la corriente de asistencia al comercio con destino a los PMA y lograr que sirviera para mejorar sus capacidades productivas y su competitividad internacional.

b) Refuerzo del trato especial y diferenciado para los PMA

Como se analizó en el capítulo 2, las disposiciones de trato especial y diferenciado para los PMA previstas en los acuerdos de la OMC se plasman en períodos de transición más prolongados para que no queden expuestos de manera inmediata a las disciplinas multilaterales. No obstante, la duración de estos períodos de transición es totalmente arbitraria. Por ejemplo, en el Acuerdo sobre los ADPIC, el período de transición para los PMA era de 11 años a partir de la fecha de su entrada en vigor (1º de enero de 1995), y en 2005 se extendió hasta el 1º de julio de 2013. Un problema importante del período de transición es que no guarda una relación significativa con la capacidad de producción y exportación de cada PMA ni con su nivel general de desarrollo. Para mejorar el trato especial y diferenciado es necesario que los períodos de transición durante los cuales los PMA no están obligados a aplicar las normas de la OMC estén vinculados a criterios económicos y sociales objetivos y no a períodos fijos, como sucede en la actualidad. Por ello, si bien la prioridad debería ser el empoderamiento de los PMA para usar los márgenes de flexibilidad, no se debe descuidar el fortalecimiento del trato especial y diferenciado.

3. ACELERACIÓN DE LA PROVISIÓN DE AYUDA PARA EL COMERCIO

La financiación es vital para el desarrollo del comercio y para que los PMA logren aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados. Como se vio en el capítulo 2, el Marco Integrado mejorado constituye un importante mecanismo operacional para lograr que la asistencia en favor del desarrollo del comercio en los PMA se centre en actividades prioritarias y se integre en las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. No obstante, durante la última década, la corriente de asistencia al comercio, utilizando la definición estadística de la OCDE de esta categoría, aumentó más lentamente en los PMA que en otros países en desarrollo. Un mecanismo de apoyo internacional de carácter prioritario para los PMA debería ser acelerar esa corriente con destino a los PMA y lograr que sirviera para mejorar sus capacidades productivas y su competitividad internacional. El desarrollo de la capacidad relacionada con el comercio debería considerarse una parte del objetivo más amplio de desarrollar los sectores productivos de los PMA y promover el desarrollo de sus sectores privados.

El Estudio de diagnóstico de la integración comercial es la base fundamental del Marco Integrado mejorado; por ello resulta claro que su contenido es vital para el éxito general del proceso de incorporación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo. En este sentido, es necesario elaborar las metodologías adecuadas de incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza. UNCTAD (2004) ofrece un enfoque que coloca la balanza comercial, los pronósticos de exportaciones e importaciones y la elasticidad del crecimiento de la reducción de la pobreza en el centro del análisis de las políticas a los efectos de identificar las opciones de políticas comerciales.

Es necesario asegurar que el Diagnóstico de la Integración Comercial promueva la implicación del país. Para lograrlo se puede recurrir al apoyo técnico para la creación de un proceso eficiente de adopción de políticas comerciales en los PMA en el cual: i) los intereses comerciales del país estén claramente definidos dentro de la estrategia general de desarrollo; ii) los intereses se traduzcan en políticas y metas de negociación; y iii) se distribuyan las funciones y se asignen los recursos necesarios para la aplicación de las políticas y la promoción de dichos intereses (Solignac Lecomte, 2003: 3). En este proceso, la coordinación de todos los ministerios gubernamentales y la consulta con el sector privado tienen una importancia central (Saner, 2010).

En términos generales, es evidente que la facilitación del comercio que reduce los costos de transacción y en la actualidad retrasa las corrientes comerciales es un factor importante que debe ser financiado. No obstante, es necesario ir más allá de la asistencia técnica que facilita el comercio y apoyar también las políticas nacionales tendientes a incrementar la capacidad de oferta de los PMA. Sería importante ayudar a los PMA a desarrollar economías más dinámicas y diversificadas, para lo cual deberían reducir la dependencia de los productos básicos, aumentar el valor añadido nacional y acrecentar sus capacidades tecnológicas. La financiación es necesaria para promover la agricultura sostenible en los PMA, y para impulsar los sectores de la manufactura y los servicios, así como para mejorar la infraestructura relacionada con el comercio, en especial los transportes y las comunicaciones. Algunas de estas esferas prioritarias que podrían apoyarse para promocionar la diversificación basada en los recursos y el desarrollo tecnológico se abordan en el siguiente capítulo.

Es evidente que la facilitación del comercio que reduce los costos de transacción y en la actualidad retrasa las corrientes comerciales es un factor importante que debe ser financiado. No obstante, es necesario ir más allá de la asistencia técnica que facilita el comercio y apoyar también las políticas nacionales tendientes a incrementar la capacidad de oferta de los PMA.

Notas

- 1 Para un análisis de los aspectos prácticos de la movilización de los recursos nacionales en África, véase UNCTAD, 2009a.
- 2 Esta sección y la siguiente se basan en gran medida en Culpeper, 2010.
- 3 El aumento en 2009 incluyó tanto los 161.200 millones de DEG recomendados por el G-20 como una asignación adicional de 21.500 millones de DEG propuesta en 1997 en virtud de la cuarta enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, que permite a todos los miembros participar equitativamente en el sistema de DEG, aunque se hayan unido al Fondo luego de su asignación.
- 4 Los países que solo pueden obtener financiación de la AIF son aquellos cuyo INB *per capita* es inferior a 1.165 dólares, y que pueden obtener créditos sin interés y donaciones de la Asociación Internacional de Fomento. Los países que pueden obtener financiación combinada del BIRF y la AIF son países que reúnen los requisitos de la AIF sobre la base de los niveles de ingreso *per capita*, pero también tienen solvencia para obtener algunos préstamos del BIRF.
- 5 Desde julio de 2004, el objetivo explícito de los miembros de la OMC es tratar la cuestión del algodón de manera ambiciosa, rápida y específica (Programa de julio de 2004). La cuestión del algodón goza de un apoyo fuerte y amplio del grupo de los PMA, así como de otros Estados de África, el grupo ACP, el G-20 y otros países desarrollados, como "prueba de fuego" de la dimensión de desarrollo de la Ronda de Doha. Los Cuatro del Algodón propusieron una fórmula para reducir el apoyo nacional al algodón, que está pendiente de acuerdo. La cuestión más importante es la capacidad de los Estados Unidos de reducir el apoyo nacional, en particular el límite del compartimento azul sobre productos específicos, que ese país sostuvo que solo podría determinarse tras un acuerdo sobre una fórmula general de reducción del apoyo nacional, y con sujeción a mejores oportunidades de acceso a los mercados en las grandes economías emergentes.
- 6 La idea fue propuesta inicialmente por el Centro para el Desarrollo Mundial (Elliott, 2010).
- 7 Bouët y otros (2010).
- 8 Dicho mecanismo de ayuda fue propuesto en el proyecto de ley de los Estados Unidos mencionado (HR 4101).
- 9 Un buen ejemplo es la producción de arroz en Haití (para más información, véase UNCTAD, 2010b).
- 10 La "falacia de la composición" se refiere a la situación en la cual una estrategia resulta provechosa para un productor o un país, pero termina siendo perjudicial si todos ellos utilizan la misma estrategia al mismo tiempo.

Bibliografía

- Akyüz Y (2009). Industrial tariffs, international trade, and development. In: Cimoli M, Dosi G and Stiglitz J, eds., *Industrial Policy and Development*. Oxford and New York, Oxford University Press:
- Aryeetey G (2004). A development-focused allocation of the special drawing rights. Discussion Paper 2003/3, UNU-WIDER, Helsinki.
- Atkinson AB (2004). New sources of development finance: Funding the Millennium Development Goals. UNU-WIDER, Helsinki
- Bhaduri A (2005). Toward the optimum degree of openness. In: Gallagher K, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books: 69-79.
- Bhinda N and Martin, M (2009). Private capital flows to low-income countries: dealing with boom and bust. FPC CBP Series No. 2, Debt Relief International, London.
- Bird G (2009). Reforming IMF conditionality: From "streamlining" to "major overhaul". *World Economics*, 10 (3) July-September: 81-104.
- Briceno-Garmendia C, Estache A and Shafik N (2004). Infrastructure services in developing countries: access, quality, costs and policy reform. World Bank Policy Research Working Paper 3468, World Bank, Washington, DC.
- Bouët A et al. (2010). The costs and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries: Who and what matters. Research paper for the Center for Global Development, Washington, DC, March.

- Buira A (2003). An analysis of IMF conditionality. G-24 Discussion Paper No. 22, UNCTAD, Geneva.
- Carrère C and de Melo J (2009). The Doha Round and market access for LDCs: Scenarios for the EU and US markets. CEPR Discussion Paper no.7313 (June). London, Centre for Economic Policy Research.
- Chang H-J (2003). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- Culpeper R. (2010). Global governance, international support mechanisms and LDCs: Reality and opportunities. Study prepared for UNCTAD as background paper for the *The Least Developed Countries Report 2010*. Geneva, 15 May.
- Dalleau M (2010). The Vulnerability-Flex Mechanism: A success story? *Trade Negotiations Insights*, 9 (2). Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development.
- de la Torre A, Gozzi JC and Schmukler SL (2007). Innovative experiences in access to finance: Market friendly roles for the visible hand? Policy Research Working Paper No.4326, World Bank, Washington, DC.
- De Renzio P and Mulley S (2006). Donor coordination and good governance: Donor-led and recipient-led approaches. Oxford, Managing Aid Dependency Project, University of Oxford and University College, London.
- Di John J (2008). Taxation, resource mobilization and productive capacity-building in LDCs. Study prepared for UNCTAD as background paper for the *Least Developed Countries Report 2008*. Geneva, UNCTAD.
- Elliott KA (2010). Open markets for the poorest countries: Trade preferences that work. Washington, DC, CGD Working Group on Global Trade Preference Reform, Center for Global Development.
- European Commission (2007). Impact assessment on rules of origin for the Generalized System of Preference (GSP), Taxud/GSP-RO/IA/1/07, Brussels, 25 October.
- Foletti L, et al. (2009). Smoke in the water: the use of tariff policy flexibility in crises. Policy Research Working Paper no. 5050, World Bank, Washington, DC.
- Gibbon P and Schulpen L (2004). Comparative appraisal of multilateral and bilateral approaches to financing private sector development. In: Odedokun M, ed., *External Finance for Private Sector Development: Appraisals and Issues* London, Palgrave Macmillan (for UNU-WIDER): 42–91.
- Girishankar N (2009). Innovating development finance. Policy Research Working Paper 5111. Washington, DC, World Bank.
- Griffith-Jones S, Griffith-Jones D and Hertova D (2008). Enhancing the role of regional development banks. G–24 Discussion Paper Series no. 50. Geneva, UNCTAD.
- Helleiner G (2010, forthcoming). Towards realistic governance reform in international financial institutions. *Global Economy Journal*, 10(3).
- Hughes A and Brewster H (2002). Lowering the threshold: Reducing the cost and risk of private direct investment in least developed, small and vulnerable economies. Commonwealth Secretariat Paper Series, London.
- IDA (2009a). IDA15 Mid-Term Review: Implementation Report Washington, DC, International Development Association, Resource Mobilization Department.
- IDA (2009b). Proposal for a pilot IDA crisis response window. Washington, DC, International Development Association, Resource Mobilization Department.
- IMF (2007). Structural conditionality in IMF- supported programs. Independent Evaluation Office, Washington, DC.
- IMF (2010). Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis. Washington, DC.
- Kar D and Devon CS (2008). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*, Global Financial Integrity, Washington DC.
- Killick T (2008). Aid management policies in least developed countries. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2008*. Geneva, UNCTAD.
- Menocal AR and Mulley S (2006). Learning from experience? A review of recipient-government efforts to manage donor relations and improve the quality of aid. ODI Working Paper no. 268, Overseas Development Institute, London.
- Mistry PS and Olesen NE (2003). Mitigating risks for foreign investments in least developed countries. Report prepared for the EGDI-Secretariat, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm, Sweden.
- Ndikumana L and Verick S (2008). The linkages between FDI and domestic investment: Unravelling the developmental impact of foreign investment in sub-Saharan Africa. *Development Policy Review*, 26(6), 713–726.
- Ocampo JA et al. (2010). The great recession and the developing world. Paper prepared for the Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs. Madrid, 9-10 June, 2010.

- OECD (2005). Paris declaration on aid effectiveness: Ownership, harmonization, alignment, results and mutual accountability. Development Co-operation Directorate - Development Assistance Committee, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Persson M and Wilhelmsson F (2006). Assessing the effects of EU trade preferences for developing countries. Lund, Lund University.
- Saner R and Guilherme R (2008). IMF conditionalities for the least developed countries. *G-24 Policy Brief* No. 19, Washington, DC.
- Saner R (2010). *Trade policy governance through inter-ministerial coordination: a source book for trade officials and development experts*. Republic of Letters Publishing, Dordrecht, The Netherlands.
- Solignac Lecomte HB (2003). Building capacity to trade: What are the priorities?, Web Docs No. 11, OECD Development Centre, Paris (<http://www.oecd.org/dev/technics>).
- Soros G (2001). Open societies, sovereignty, and international terrorism. Address to the Asia Society Hong Kong Centre, 19, September 2001.
- UNCTAD (2000). *The Least Developed Countries Report 2000: Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in LDCs*. United Nations publication, sales no. E.00.II.D.21, Geneva and New York.
- UNCTAD (2003a). *World Investment Report 2003 - FDI policies for development: national and international perspectives*; UNCTAD; New York and Geneva.
- UNCTAD (2003b). Trade preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements, UNCTAD/ITCD/TSB/2003, Geneva.
- UNCTAD (2004). *LDC Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.9, Geneva and New York.
- UNCTAD (2008). *The Least Developed Countries Report 2008: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.20, Geneva and New York.
- UNCTAD (2009a). *Enhancing the Role of Domestic Resources in Africa's Development: a Policy Handbook*. UNCTAD. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009b). *LDC Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009c). Economic Partnership Agreements: Comparative analysis of the agricultural provisions, UNCTAD/DITC/TNCD/2009/3, Geneva.
- UNCTAD (2010a). Responding to the challenges posed by the global economic crisis to debt and development finance. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010b). Rebuilding Haiti: a new approach to international cooperation. UNCTAD Policy Brief No. 13, New York and Geneva.
- van Waeyenberge E, Bargawi H and McKinley T (2010). Standing in the way of development? A critical survey of the IMF's crisis response in low-income countries. Brussels, The European Network on Debt and Development and Third World Network.
- Weeks J (2010). Enabling recovery and macro stability in LDCs. Study prepared for UNCTAD as a background paper for the *Least Developed Countries Report 2010*, New York and Geneva.
- Weisbrot M et al. (2009). IMF-supported macroeconomic policies and the world recession: A look at forty-one borrowing countries. London, Centre for Economic Policy Research.
- Williamson J (2005). Policies to reduce the vulnerability of low-income countries. In: Teunissen JJ and Ackermann A, eds., *Protecting the Poor: Global Financial Institutions and the Vulnerability of Low-Income Countries*. The Hague, Forum on Debt and Development: 14–34.
- WTO (2003a). Modalities for the special treatment of Least-Developed Country members in the negotiations on trade in services, Council for Trade in Services, TN/S/13, Geneva.
- WTO (2003b). Accession of Least-Developed Countries, General Council's Decision of 10 December, 2002, WT/L/508, 20 January, Geneva.
- WTO (2005). *Doha Work Programme Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, 22 December.
- WTO (2009). Dar es Salaam Declaration, LDC Ministerial Meeting, WT/MIN/(09)2, Geneva.
- WTO, ITC and UNCTAD (2009). *World Tariff Profiles 2009*. Geneva, World Trade Organization, International Trade Centre and United Nations Conference on Trade and Development.
- Zimmermann F and McDonnell I (2008). Broadening ownership for development. In: OECD Development Centre, *Financing Development 2008: Whose Ownership?* Paris, OECD Development Centre.

Un programa de acción:

III) productos básicos y

IV) tecnología

Capítulo

6

En este capítulo se analizan dos de los cinco pilares básicos de la nueva arquitectura internacional del desarrollo: los productos básicos y la tecnología. Sin una política eficaz en materia de tecnología, es imposible crear una cadena de valor de productos básicos, hay pocas probabilidades de diversificación hacia otros sectores, y los PMA que se han diversificado no pueden progresar más allá de las manufacturas que exigen poca especialización de la mano de obra o de la prestación de servicios simples. Durante mucho tiempo, la arquitectura económica internacional no ha tomado en cuenta los productos básicos y la tecnología, pese a que tanto uno como otro ofrecen notables oportunidades de crear iniciativas constructivas, que reportarían grandes beneficios para los PMA.

A. Productos básicos

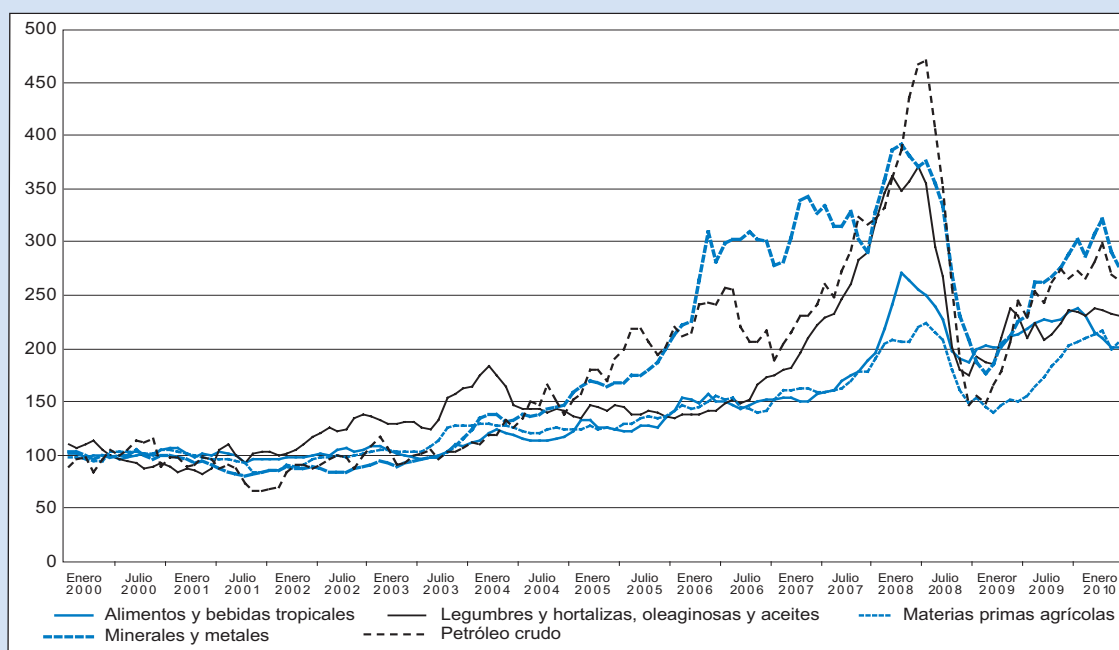
El comportamiento de los productos básicos plantea un gran problema de desarrollo para los países que dependen de ellos, y particularmente para los PMA. El problema surge por una combinación del deterioro de la relación de intercambio a largo plazo (para una serie de productos primarios) y la extrema volatilidad de los precios a corto plazo, que menoscaba las perspectivas de inversión productiva y repercute de manera negativa en el rendimiento del capital. Tal como lo han señalado Berensztein y otros (2009), las crisis de los precios de los productos básicos son muy persistentes, e incluyen la volatilidad de los precios que, en el caso de los productos primarios, de un año al otro sufren variaciones de entre el 10% y el 40%. Esta situación puede repercutir de manera negativa en la balanza de pagos y en el endeudamiento externo de una economía. Además, la volatilidad de los precios no solo obstaculiza la planificación fiscal sino que también exacerba las desigualdades sociales y traba el desarrollo (gráfico 36).

La renuencia constante de la comunidad internacional a reconocer las cuestiones de desarrollo vinculadas a los productos básicos ha representado un costo muy alto en términos de la pérdida de oportunidades de desarrollo para los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, especialmente los PMA. El funcionamiento actual de los mercados internacionales de productos básicos es claramente insatisfactorio, ya que solo conduce a crisis recurrentes con costos sociales y económicos muy altos para los PMA. La seguridad alimentaria está vinculada en forma directa a esta compleja problemática y por lo tanto exige una respuesta urgente de la comunidad internacional.

La reciente crisis alimentaria puso de manifiesto un grave caso de fallo del mercado en los mercados internacionales de productos básicos. Hay consenso general en que el mercado mundial de granos, en particular, no funciona adecuadamente. Ello se debe, en gran parte, a la especulación sin controles, a través de los derivados financieros, por parte de los inversores financieros

El comportamiento de los productos básicos plantea un gran problema de desarrollo para los países que dependen de ellos, y particularmente para los PMA.

La renuencia constante de la comunidad internacional a reconocer las cuestiones de desarrollo vinculadas a los productos básicos ha representado un costo muy alto en términos de la pérdida de oportunidades de desarrollo para los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, especialmente los PMA.

Gráfico 36
Volatilidad de los precios de algunos grupos seleccionados de productos básicos, 2000-2010
 (Índices, 2000 = 100)


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *GlobStat*.

La reciente crisis alimentaria puso de manifiesto un grave caso de fallo del mercado en los mercados internacionales de productos básicos.

en los mercados de productos básicos agrícolas. Ello ha dado lugar a una volatilidad incontrolable, que genera cada vez más preocupación por los efectos de esa especulación excesiva. De permitir que esta situación continúe, podría crearse otra burbuja especulativa y otra crisis alimentaria. Este fallo que han presentado los mercados internacionales de granos debe corregirse, y para ello se requiere una acción colectiva mundial. Para frenar la volatilidad del mercado y garantizar un suministro confiable de alimentos, durante algún tiempo se consideraron distintos esquemas de estabilización. Hay diversos factores en materia comercial que desempeñan un papel importante en la seguridad alimentaria, pero el vínculo entre los volúmenes y los precios de exportación es delicado, como lo experimentó Tailandia en 2008: a los grandes incrementos registrados en las exportaciones de arroz se sucedieron los fuertes incrementos de precios. Por lo tanto, no cabe duda de que si se ha de transformar el comercio en un vehículo de crecimiento para los PMA, primero es necesario mejorar la eficacia de los mercados internacionales de granos. Este tendría que ser un tema central de una futura agenda internacional de políticas, y como tal, un objetivo importante de la nueva arquitectura internacional del desarrollo. En la esfera de los productos básicos, la meta a largo plazo debería ser la transformación estructural encaminada a crear economías más diversificadas. Pero a corto y mediano plazo es necesario elaborar nuevas políticas internacionales sobre los productos básicos.

Las actividades prioritarias en el ámbito del régimen económico mundial podrían contemplar la adopción de nuevas medidas para reducir la inestabilidad de los mercados de los productos básicos y los efectos negativos de dicha inestabilidad, y en ese sentido incluir:

- i) El establecimiento de un mecanismo de financiación anticíclico global que garantice el rápido desembolso de la asistencia en momentos de crisis de los precios de los productos básicos, con un bajo nivel de

condicionalidad política y la concesión de créditos en condiciones muy favorables;

- ii) La formulación de sistemas innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos, que incluyan reservas físicas y virtuales;
- iii) La adopción de medidas fiscales para reducir la especulación en los mercados mundiales de productos básicos;
- iv) La creación de un mecanismo anticíclico de concesión de préstamos.

La nueva generación de medidas de apoyo internacional en la esfera de los productos básicos debería centrarse en distintos tipos de asistencia financiera y técnica para conseguir un mayor valor añadido local. El problema de la gran volatilidad de las ganancias de exportación puede ser abordado a través de medidas de estabilización de los ingresos en el ámbito nacional y medidas en el plano mundial para reducir la volatilidad de los precios de los productos básicos. Los mecanismos de apoyo internacional deberían abarcar así el apoyo para mejorar la utilización de las rentas de los recursos naturales y evitar los efectos del síndrome holandés. La asistencia técnica y financiera también puede contribuir a enriquecer los conocimientos del PMA sobre su propio potencial en materia de recursos naturales, y la capacidad de negociación de los PMA con las ETN para que los PMA reciban una mayor proporción de las rentas de la explotación de los recursos naturales, y que tales rentas se destinen a una industrialización basada en los recursos.

Las rentas que provienen de la explotación de recursos naturales son rentas económicas que derivan de la utilización de tales recursos. El concepto deriva del de "rentas económicas", formulado por David Ricardo, que puede interpretarse como el exceso de la rentabilidad de un producto por encima del costo total del producto.

1. MECANISMOS DE APOYO INTERNACIONAL PARA LA ESTABILIZACIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

a) Un mecanismo de financiación anticíclico global

La creación de un mecanismo de financiación anticíclico global se justifica por la necesidad de promover una gestión macroeconómica anticíclica de la demanda para facilitar el desarrollo socioeconómico sostenible de los PMA dependientes de los productos básicos. A muchos PMA les resulta difícil obtener por sí solos buenos resultados de una política macroeconómica anticíclica. No solo porque los gobiernos no tengan la capacidad para procurar una combinación de políticas que requiere conocimientos técnicos y especializados muy altos, sino porque se percibe que el costo de la oportunidad de mantener los ahorros en el extranjero es muy alto, a la luz de las necesidades inmediatas de acelerar el desarrollo económico y reducir la pobreza debilitante. Dada esta situación, lo que proponemos en esta instancia es crear un mecanismo de financiación anticíclico global para los países de bajos ingresos que dependen de los productos básicos, que garantice el rápido desembolso de la asistencia en momentos de crisis de los precios de los productos básicos con un bajo nivel de condicionalidad política y otorgamiento de créditos en condiciones muy favorables.

La gestión de la demanda de las economías de los PMA es muy compleja, pues una crisis de la balanza de pagos inducida desde el exterior puede

A muchos PMA les resulta difícil obtener por sí solos buenos resultados de una política macroeconómica anticíclica.

Dada esta situación, lo que proponemos en esta instancia es crear un mecanismo de financiación anticíclico global para los países de bajos ingresos que dependen de los productos básicos, que garantice el rápido desembolso de la asistencia en momentos de crisis de los precios de los productos básicos con un bajo nivel de condicionalidad política y otorgamiento de créditos en condiciones muy favorables.

desencadenar una brusca caída de la demanda interna. Las políticas ortodoxas de estabilización que se adoptaron en un principio para restaurar el equilibrio externo en tales circunstancias pueden provocar el desequilibrio interno de la economía, al menos a corto plazo. A la luz de una demanda agregada interna baja, estas políticas bien pueden ser procíclicas, siguiendo la dirección de las fuerzas internas y externas del mercado, más que anticíclicas como deberían ser (Nissanke, 2003). En las economías que dependen de los productos básicos, se considera que la gestión macroeconómica es anticíclica cuando existe una adecuada configuración de las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y financieras que permiten suavizar los efectos de las crisis de precios de los productos básicos en las balanzas interna y externa simultáneamente.

Muchos países de renta alta y media, como Noruega y Chile, han logrado mitigar con éxito los efectos del síndrome holandés, creando fondos de estabilización para moderar la propagación de la crisis de precios de los productos básicos al resto de la economía. Por ejemplo, Chile adoptó formalmente una política de balance fiscal estructural en 2001, con miras a idear una política fiscal coyunturalmente neutral. Esta política permite estabilizar los gastos corrientes vinculándolos al nivel estructural de los ingresos fiscales^{1 2}. Según este mecanismo basado en normas, todos los años el Ministerio de Finanzas calcula un presupuesto estructural basado en la brecha de producción entre el PIB tendencial y el PIB efectivo, y en las previsiones de los precios del cobre a mediano plazo. El gasto luego se calcula con referencia a este presupuesto estructural de manera tal que permita alcanzar un superávit anual del 1%. A resultas de estas políticas, el país ha acumulado grandes superávits desde 2001. El superávit luego se destina al Fondo Económico y Social (que anteriormente se denominaba Fondo de Compensación para los ingresos del Cobre) y al Fondo de Reserva de Pensiones, colocado en un fondo soberano transnacional. El banco central puede luego recapitalizar los activos cada cinco años. Esta medida permite proveer financiación mientras haya ingresos fiscales para contrarrestar el descenso futuro del precio del cobre. Así pues, Chile optó deliberadamente por ahorrar los beneficios excepcionales que dejó para el sector público la suba de los precios del cobre, y retrasó el gasto para el futuro, cuando posiblemente surgiera la necesidad de superar las restricciones a corto plazo en la capacidad de absorción que podría repercutir en el grado de apreciación de la moneda asociada con los periodos de auge³.

Resultaría sencillo poner en marcha una política fiscal anticíclica de estabilización cuando los ingresos que deja el sector de recursos naturales van a las arcas del gobierno, como sucede en Noruega, donde todos los recursos del petróleo y el gas pertenecen al Estado.

Una política fiscal anticíclica comprende la acumulación de ingresos del sector de los recursos naturales durante las épocas de auge y el uso de esos ingresos cuando los precios caen. Este tipo de política no solo estabiliza los ingresos sobre el ciclo de precios de los productos básicos, sino que también reduce la presión de revaluar el tipo de cambio durante el periodo de auge. Resultaría sencillo poner en marcha este tipo de política de estabilización cuando los ingresos que deja el sector de recursos naturales van a las arcas del gobierno, como sucede en Noruega, donde todos los recursos del petróleo y el gas pertenecen al Estado. En Chile, el Gobierno retuvo una participación del 40% en los activos de Codelco, la empresa minera de cobre que anteriormente era estatal. Tras su privatización, el Gobierno estuvo en posición de negociar con las empresas privadas unos ingresos razonables en concepto de regalías y un tipo impositivo justo sobre la participación restante. Además, en 2005 se aprobó y promulgó un nuevo régimen fiscal para las empresas mineras. Esto ha contribuido en gran medida a engrosar el superávit fiscal, tanto en términos absolutos como de porcentaje del PIB, desde el inicio del auge del cobre en los años 2002-2003.

Lamentablemente, a diferencia de lo que sucedió en Chile, el proceso de privatización de los recursos naturales en muchos de los países de bajos ingresos, en particular los PMA, estuvo signado por términos y acuerdos muy desfavorables, que fueron negociados con los auspicios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. Por ejemplo, Bova (2010) señala que la industria del cobre en Zambia —que con anterioridad estaba en manos de la empresa estatal Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM)— fue sometida a un proceso de privatización muy profundo en los años noventa. La empresa se dividió en una serie de empresas mineras de propiedad de ETN, y el Gobierno solo retuvo una pequeña participación. Pese al intento de garantizar un mejor acuerdo por conducto de la Ley de minas y minerales de 1995, estas ETN se beneficiaron del muy bajo nivel de regalías, de los impuestos a las exportaciones y de los impuestos sobre las ganancias, negociados en los acuerdos para el desarrollo firmados posteriormente entre el gobierno y las ETN involucradas⁴. A resultas de estas acciones, la contribución del sector minero al presupuesto fiscal ha sido muy marginal. Además, las divisas de las exportaciones del cobre han ido directamente al mercado de divisas con un régimen flotante y monetario, en lugar de ir al banco central. Esta situación no solo ha provocado un movimiento procíclico de los tipos de cambio (una gran apreciación de la moneda durante el período de auge y una abrupta depreciación durante la crisis), sino que también ha impedido al Gobierno de Zambia crear fondos de estabilización con los ingresos de las exportaciones. De esta forma, con estos regímenes monetarios y fiscales vigentes, Zambia queda atrapada sin espacio para intervenir con una política anticíclica.

Estos efectos negativos podrían compensarse con facilidades financieras anticíclicas adecuadas para los países de renta baja, en el plano mundial. Sin embargo, el servicio de financiamiento compensatorio que creó el FMI en 1963 tenía escasas imposiciones en materia de política y no ofrecía financiación en condiciones de favor. Los servicios posteriores del FMI que lo reemplazaron impusieron un alto nivel de condicionamientos, como la aceptación de un programa de políticas que requería una gestión procíclica, con contracción de la demanda, lo que demostró ser muy costoso para muchos PMA en términos del desarrollo socioeconómico que no se pudo alcanzar. Este carácter contractivo que caracterizó los servicios del FMI fue tan marcado que impidió a los gobiernos de los PMA afectados emprender programas sociales o de inversión pública sustentables durante los años ochenta y noventa, cuando la mayoría de los precios de los productos básicos estaban en baja y mostraban una alta volatilidad.

Históricamente, además de los acuerdos internacionales sobre los productos básicos, ha existido una serie de servicios de compensación de los déficits de ingresos de exportaciones de productos básicos, tales como el Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias del FMI y el sistema STABEX de la Comisión Europea, el sistema financiero compensatorio para estabilizar los ingresos de exportaciones de los países de África, el Caribe y el Pacífico (Maizels, 1994, Hewitt, 1993 y 2010). Si bien el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC) original del FMI fue creado en 1963 como un mecanismo semiautomático con bajo nivel de condicionalidades de políticas, para ayudar a los países con problemas temporales en las balanzas de pago (con condiciones no favorables), el Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias (SFCC) —el nuevo servicio creado en 1988 que reemplaza el Servicio de Financiamiento Compensatorio— se tornó demasiado restrictivo para aceptar la gestión de la demanda procíclica, por lo

El proceso de privatización de los recursos naturales en muchos de los países de renta baja, en particular los PMA, estuvo signado por términos y acuerdos muy desfavorables...

... así pues, estos países quedan atrapados sin espacio para intervenir con una política anticíclica.

que desde su creación ha sido utilizado por unos pocos países. Ambos servicios de financiamiento del FMI fueron reemplazados por el Servicio para Shocks Exógenos (SSE) en 2006. Este servicio ofrece préstamos en condiciones de favor a los países que deben enfrentar crisis exógenas y reúnen los requisitos para participar en los programas de crecimiento y reducción de la pobreza. El SSE no se utilizó hasta que fue objeto de reformas, en el año 2008, y cuando los PMA comenzaron a sentir plenamente el efecto de la crisis, en 2009⁵.

De manera análoga, el sistema STABEX ha tenido un éxito limitado en razón de la naturaleza procíclica de los desembolsos. Además, debido a que la compensación prevista en el STABEX solo se entregaba con carácter de subvenciones a los sectores agrícolas afectados por las crisis de los ingresos, se ha observado que traía aparejada una desviación de los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y que el STABEX tendía a desalentar las iniciativas de diversificación⁶. El FLEX, que reemplazó posteriormente el STABEX y el SYSMIN con arreglo al Acuerdo de Cotonú de 2000, ha sido criticado por la lentitud de sus desembolsos y las restricciones de los recursos. Recientemente se ha introducido el mecanismo V-FLEX, que ha significado un gran progreso (véase el capítulo 5). Además, los préstamos concedidos por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI están destinados a ayudar a los países a hacer frente a las crisis económicas que escapan al control de los gobiernos cuando tienen un efecto negativo en sus economías. Sin embargo, son tantas las condicionalidades asociadas con estos préstamos que a menudo se han tornado demasiado restrictivos.

Con el surgimiento del fundamentalismo del mercado y la consecuente desaparición de los convenios internacionales de productos básicos por distintas razones políticas y técnicas, los donantes se han volcado al uso de los mecanismos del mercado para gestionar los riesgos que acarrear la volatilidad extrema de los precios y las crisis de ingresos que la acompañan. Las instituciones financieras internacionales han alentado activamente la participación de los productores de productos primarios en los mercados de futuros y derivados, usando los instrumentos financieros de cobertura de riesgo vinculados a los productos básicos y basados en el mercado. Hasta el momento, no han tenido mucho éxito.

En resumen, no existe y es necesario crear un servicio financiero compensatorio adecuado para ayudar a los PMA y a otros países de renta baja, que contemple desembolsos de ayuda rápidos y una política de baja condicionalidad.

b) Planes innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos

La falta de regulación de los mercados y el uso de instrumentos derivados (es decir, contratos financieros) por parte de los inversores financieros con escaso interés en los productos físicos han generado una volatilidad excesiva. En consecuencia, las partes interesadas en los productos básicos físicos no han podido basarse en las señales de los precios del mercado para tomar decisiones informadas sobre la oferta y la demanda futuras, en particular las decisiones que afectan la inversión y el avance tecnológico necesario para la sustitución y conservación de los recursos. A la luz de las enormes fluctuaciones de precios que contribuyeron a provocar la crisis actual de la economía mundial, ha surgido una nueva razón para insistir en la estabilidad de precios.

En resumen, no existe y es necesario crear un servicio financiero compensatorio adecuado para ayudar a los PMA y a otros países de bajos ingresos, que contemple desembolsos de ayuda rápidos y una política de baja condicionalidad.

Aferrarse al desencanto que dejaron los planes de estabilización de los productos básicos en los años ochenta, que en el marco de los convenios internacionales de productos básicos propugnaban la gestión de reservas de estabilización y la asignación de contingentes de exportación, no se puede usar como una excusa fácil y legítima para justificar la falta de acción. Si bien a corto plazo las variaciones de precios ofrecen atractivas ganancias a los inversores y operadores, hoy sabemos que las consecuencias de estos ciclos de burbujas especulativas y crisis son devastadoras, infligen un daño colateral muy grave al comercio y a las economías reales, y obligan a pagar costos sociales muy altos en todo el mundo. La reciente crisis económica mundial es un claro testimonio de la diferencia abismal que separa los rendimientos privados de los beneficios sociales derivados de estas actividades en los mercados de activos. No solo han surgido ganadores y perdedores en una proporción desmedida e injusta, sino que en la esfera de la economía y la comunidad mundial todos han perdido en este juego.

Los significativos fracasos de los mercados de productos básicos exigen una intervención efectiva con nuevos mecanismos de estabilización y distintas medidas internacionales de regulación. El uso de productos e instrumentos derivados complejos ha dotado a las operaciones de los mercados de los productos básicos de una sofisticación tal que exige que toda intervención política posea un alto grado de innovación. Depender exclusivamente de la gestión de reservas de estabilización puede ser poco eficaz y costoso en el contexto de los parámetros fundamentales de mercados sujetos a rápidos cambios, como los que se observaron durante el período de 2002 a 2008. De manera análoga, las experiencias anteriores han demostrado que los planes de estabilización mediante asignaciones de contingentes de exportación u otros mecanismos de gestión de la demanda entre los países productores entrañan costos de transacción muy altos para las partes negociantes, al igual que otros problemas técnicos como los que surgen por la falta de coordinación y la presencia de oportunistas. No cabe duda de que para evitar la volatilidad extrema a corto plazo hace falta una gestión de inventarios eficiente de todos los productos básicos y las mercancías, y mantener un nivel prudente de reservas estratégicas de muchos productos básicos esenciales. Hoy se reconoce que los niveles muy bajos de existencias de algunos granos contribuyeron a la crisis alimentaria de 2008.

No solo es necesario mejorar la gestión estratégica de los inventarios, sino que también ha adquirido importancia la creación de un instrumento valedero para intervenir de manera eficaz con mecanismos de estabilización innovadores. Dicha intervención debería ser compatible con las leyes del mercado, y su aplicación dependería de las condiciones de los mercados. La intervención no debería obstaculizar la evolución y el afianzamiento del mercado, pues el aumento de la liquidez es fundamental para la cobertura real del riesgo. No obstante, la intervención debería activarse cuando comience a formarse una burbuja, para advertir a los operadores de que sus maniobras especulativas destabilizadoras serían contrarrestadas. Lamentablemente, cuando los parámetros fundamentales del mercado evolucionan con rapidez, mantener los precios de los productos básicos dentro de una franja de referencia negociada con anterioridad con los instrumentos de estabilización convencionales puede tornarse una tarea muy ardua. Cuando resulta difícil defender los niveles de precios en razón de la rapidez con la que cambian los parámetros que afectan las variables fundamentales, una estrategia más eficaz sería que uno de los objetivos de la intervención fuese disipar rápidamente el exceso de volatilidad

Los significativos fracasos de los mercados de productos básicos exigen también una intervención efectiva con nuevos mecanismos de estabilización y distintas medidas internacionales de regulación.

Los nuevos planes de estabilización tendrían que incluir un elemento de intervención "virtual" que se activaría rápidamente para calmar los mercados no bien comenzaran a formarse las burbujas especulativas.

en los mercados induciendo un cambio rápido en las conductas comerciales para desviar estas maniobras especulativas desestabilizadoras. Así, los nuevos planes de estabilización tendrían que incluir un elemento de intervención "virtual" que se activaría rápidamente para calmar los mercados no bien comenzaran a formarse las burbujas especulativas.

Desde la perspectiva del desarrollo, es necesario crear un servicio mundial que reúna los siguientes mecanismos y modalidades innovadores: a) una serie de mecanismos innovadores de estabilización de los precios de los productos básicos que difieran radicalmente de los planes anteriores creados en el marco de los convenios internacionales de productos básicos de los años ochenta; y b) un servicio de gestión de la oferta mundial de productos básicos para habilitar una gestión de la demanda anticíclica en las economías de los países de renta baja dependientes de los productos básicos.

Se propuso un nuevo mecanismo internacional de aplicación mundial que apunta a estabilizar los precios de los alimentos mediante reservas alimentarias y se concentra en dos aspectos.

Von Braun y Torero (2009) propusieron un nuevo mecanismo internacional de aplicación mundial que apunta a estabilizar los precios de los alimentos mediante reservas alimentarias y se concentra en dos aspectos. El mecanismo de intervención propuesto comprende la creación de dos tipos de mecanismos de reservas: un sistema físico real y un sistema de reserva virtual, que reduciría al mínimo cualquier ataque especulativo que sufran los mercados de alimentos básicos, para evitar la escalada de los precios en el futuro. Este enfoque se basa en una combinación de esfuerzos del mercado y de los Estados tendientes a estabilizar los precios de los productos básicos, y a crear las condiciones para modernizar la agricultura en los PMA mejorando el clima de inversión. Si bien este sistema físico de reserva de granos gestionado de manera pública y mundial seguirá siendo pequeño, el mecanismo de reserva virtual debería estar respaldado por un fondo que estaría financiado por los principales países productores de granos. El servicio de reserva virtual, respaldado por pagarés financiados, podría utilizarse para intervenir a tiempo en el mercado de futuros y evitar las escaladas de precios, además de mantenerlos cercanos a las variables fundamentales a largo plazo. De esta manera, el sistema intenta realinear los precios con las variables fundamentales del mercado y reducir toda volatilidad "en exceso" creada por los operadores "ruidosos" aplicando las reservas "virtuales".

Con el primer aspecto del enfoque —las reservas físicas de alimentos— se mantendrían las reservas estratégicas de cada país cerca del 5% del nivel de la corriente de ayuda alimentaria actual. La gestión de estas reservas podría ser tarea del Programa Mundial de Alimentos en distintos puntos de las regiones en desarrollo. Por otro lado, la gestión podría financiarse mediante fondos emergentes, que suministrarían los países que conforman el Grupo de los Ocho más el Brasil, China, la India, México y Sudáfrica (el G-8+5). El segundo aspecto de este enfoque estaría en manos de los países miembros que participen en el plan propuesto (el Club) y contaría con el respaldo de una reserva virtual con pagarés. También se prevé crear dos instituciones: una unidad de inteligencia y una comisión técnica de alto nivel, que se encargarán de vigilar de cerca los movimientos de los precios, y de formular y mantener un sistema de banda de precios dinámico basado en las variables fundamentales del mercado. Ambas instituciones ayudarían a impedir que los operadores ruidosos participaran activamente en maniobras especulativas y desestabilizadoras, y a supervisar simultáneamente las inversiones legítimas.

c) *Un régimen impositivo de múltiples niveles para las transacciones en los mercados de productos financieros derivados de productos básicos*

La función de estabilización de precios de los bienes públicos podría concretarse también con un régimen impositivo sobre las transacciones aplicado a los mercados de derivados de productos básicos. Se podría imponer un *impuesto sobre las transacciones en divisas* con miras a que "los tipos de cambio reflejen en mayor medida las variables fundamentales a largo plazo en relación con las expectativas y los riesgos a corto plazo", reforzando el peso de las expectativas regresivas en relación con las expectativas de extrapolación. Se prevé que esta estructura impositiva de múltiples niveles sobre las transacciones estaría inserta en un sistema móvil de zonas de referencia. Este régimen se podría aplicar a cada producto básico, logrando resultados similares a los que proponen von Braun y Torero (2009) a través del sistema de banda de precios.

La función de estabilización de precios de los bienes públicos podría concretarse con un régimen impositivo sobre las transacciones aplicado a los mercados de derivados de productos básicos.

Tal como se ha debatido en la bibliografía sobre el régimen cambiario de bandas de fluctuación (o zona objetivo), una banda puede tener la función de *crystalizar las expectativas del mercado* sobre dónde el equilibrio fundamental puede hacer que las expectativas se estabilicen en los horizontes temporales necesarios para influir en el comportamiento del mercado (Krugman, 1991; Svensson, 1992). Un régimen cambiario de bandas exitoso también puede ayudar a limitar la variabilidad de los precios impidiendo a los operadores ruidosos, y especialmente a los que operan con límites de pérdidas, ganar dinero con el alboroto de los mercados (Rose, 1996). Una banda puede ejercer un efecto estabilizador sobre los precios solo cuando puede garantizar que las expectativas se generan de manera estabilizadora. El impuesto sobre las transacciones propuesto sería uno de varios instrumentos de política utilizados para introducir y sostener la credibilidad que se requiere para alcanzar la estabilización.

Por ejemplo, en el sistema impositivo de dos niveles, el tipo impositivo para el primer nivel se fijaría en cero o en una cifra cercana a cero cuando los mercados funcionan con normalidad y sin alteraciones y los precios se mueven dentro de una banda, de manera tal que los mercados funcionan con eficiencia y gran volumen de liquidez. No obstante, si los precios comenzaran a desviarse de manera significativa de la banda de precios objetivo, se gravaría una porción de las transacciones y operaciones de derivados con un tipo impositivo más alto que corresponde al segundo nivel, a modo de "recargo" para poner un freno a la "excesiva" volatilidad de los precios. Una acotación importante: para ejecutar este sistema se necesita una estructura de dos niveles como mínimo, pues la credibilidad de la imposición del recargo estaría anclada en el hecho de que el sistema impositivo de las transacciones ya está vigente. El recargo de los precios podría administrarse de manera oportuna y veloz solo junto al impuesto sobre las transacciones subyacente, que serviría de "mecanismo de vigilancia y control para el recargo de precios". Según Spahn (1996: 24), este recargo actuaría como un "interruptor automático de circuitos cuando se activan los ataques especulativos", haciendo referencia a su aplicación en los mercados de divisas. En una situación de menor volatilidad, ni la liquidez ni la eficiencia de los mercados podrían verse menoscabadas o comprometidas con la aplicación de un tipo cero o cercano a esta cifra. Sin embargo, en condiciones especulativas, el recargo a los precios altos se

aplicaría en forma temporal para calmar los mercados. Con un sistema de múltiples niveles, los tipos impositivos podrían variar con más precisión cuando cambiaran las condiciones del mercado.

El propósito principal del sistema no sería fijar y defender una banda de precios estrecha específica negociada con anterioridad como en los mecanismos de estabilización anteriores, sino evitar una volatilidad de precios excesiva no justificada por las variables fundamentales del mercado, como se observó en el período 2008-2009.

Una vez que este sistema esté funcionando con eficiencia y credibilidad, la amenaza de la imposición del recargo solo será suficiente para mantener los precios dentro de la banda objetivo, sin que sea preciso recurrir a reservas de amortiguación o a tenencias de reservas costosas y considerables. De esta manera, cuando cambiaran las variables fundamentales, el sistema daría espacio para realinear los precios de los productos básicos en forma ordenada. En este contexto, cabe observar que en el sistema propuesto de múltiples niveles, la banda sería móvil y reflejaría los cambios continuos de las variables fundamentales. Además, la amplitud de la banda debería ajustarse según la evolución de los cambios de estas variables fundamentales, aunque siempre sería más conveniente fijar una gran amplitud de banda para contemplar un margen de error en las previsiones que posiblemente obedezca a la gran incertidumbre, y también para no afectar la liquidez. El propósito principal del sistema no sería fijar y defender una banda estrecha específica negociada con anterioridad como en los mecanismos de estabilización anteriores, sino evitar una volatilidad de precios excesiva no justificada por las variables fundamentales del mercado, como se observó en el período 2008-2009.

El sistema habrá funcionado con éxito si logra eliminar de los mercados la especulación desestabilizadora sin llegar a aplicar el recargo. Con esta forma de intervención creíble, utilizando la amenaza de imponer un tipo impositivo alto cuando los operadores cruzan ciertos umbrales críticos, los mercados no deberían caer en manos de operadores ruidosos desinformados ni contaminarse por el ruido que estos producen. En tal sentido, el sistema operaría como una intervención virtual con miras a lograr una estabilización de los precios de los productos básicos mediante el efecto "anuncio" o "luna de miel" (Krugman 1991; Krugman y Miller, 1993). Con respecto a la evolución de la dinámica de precios, el sistema se propone influir en la formación de las expectativas de los operadores.

d) Un mecanismo anticíclico de concesión de préstamos: indización según la capacidad de pago de los deudores

Tal como algunos expertos observaron (Nissanke, 2010), la crisis prolongada de la deuda en los países pobres muy endeudados (PPME) se relacionó con el hecho de que la comunidad de donantes no pudo crear un servicio de financiación eficaz y flexible para contingencias sobre una base *ex ante*, capaz de responder las crisis externas que enfrentan estos países. Por el contrario, durante los años ochenta y noventa, los acreedores oficiales aplicaron mecanismos de alivio de la carga de la deuda *ex post*, con condicionamientos en materia de políticas, como respuesta a las crisis recurrentes de liquidez y al sobreendeudamiento posterior. Por ende, es de suma importancia crear mecanismos de alivio de la carga de la deuda genuinos, flexibles y supeditados a la situación del país para evitar las crisis y el sobreendeudamiento recurrentes que durante tanto tiempo han mantenido estancada la evolución económica de los países de renta baja. Esto sucede pues los sistemas supeditados a la situación del país pueden establecer una distinción entre las consecuencias de los esfuerzos propios de los deudores y las situaciones que escapan a su control. Este sistema podría especificar las obligaciones contractuales supeditadas a la naturaleza de las condiciones que prevalecen en el país y, en consecuencia, manejar explícita y efectivamente

la incertidumbre asociada a las crisis exógenas y a los riesgos sistémicos presentes en cualquier transacción financiera intertemporal. Por ejemplo, Krugman (1988) señala que, en una negociación tipo, puede mejorar la relación entre la condonación de la deuda y la financiación indizando el reembolso del préstamo en función del "estado de la naturaleza", que es verificable.

Otra innovación que podría ser sumamente importante en el régimen mundial es un servicio de préstamos anticíclicos, indizado en función de la capacidad de pago de los deudores. Cohen y otros (2008) sostuvieron que los préstamos contingentes subsidiados eran mejores que las donaciones directas para financiar la inversión productiva en países muy vulnerables a las crisis externas, como la volatilidad de los precios de los recursos naturales. En este sentido, sugieren que la deuda y las cancelaciones de deuda son dos instrumentos que se complementan y que, con una gestión adecuada, pueden tener un rendimiento mejor que los préstamos o las donaciones que se otorgan en forma aislada. Profundizando en estas ideas, proponen un nuevo servicio para contingencias: el mecanismo anticíclico de concesión de préstamos. Este servicio transformaría el período de gracia de un préstamo tipo en condiciones de favor en un período de gracia fijo inicial y un período de gracia flotante. En concreto, proponen reducir el período de gracia de un préstamo tipo de favor de diez a cinco años, y mantener el período de gracia restante como un activo al que puede recurrir el país frente a una crisis negativa. Una crisis negativa se define como una crisis de las exportaciones, producida cuando las exportaciones caen por debajo de la media móvil de los cinco años anteriores.

Al indizar el servicio para contingencias con la capacidad de pago de los deudores, el mecanismo anticíclico de concesión de préstamos no impide por completo el problema potencial de los "incentivos". Sin embargo, a la luz de estos hechos, no cabe duda de que cualquier problema técnico asociado con la creación de un servicio para contingencias "eficiente" podrá resolverse si existe un sólido compromiso político con dicho servicio.

2. GENERACIÓN DE RECURSOS INTERNOS Y GESTIÓN DE INGRESOS

a) Gestión de las rentas y estabilización de los ingresos

Las rentas de los recursos naturales pueden ser la fuente más importante de ingresos para diversos PMA, pues una gran parte de la inversión extranjera directa (IED) en los PMA apunta a las industrias extractivas. En el sector minero, la mayoría de los gobiernos de los PMA arriendan sus derechos de propiedad a cambio de una renta económica. En los Estados patrimonialistas, esto suele suscitar problemas de corrupción, de gobernanza, debilidad del Estado, conflictos y falta de los controles de capital. La distribución justa de las rentas de los recursos naturales (es decir, el aumento de los ingresos fiscales de los gobiernos de los PMA provenientes de las actividades mineras) es un problema aún sin resolver, en especial para los gobiernos receptores; en general, la mayoría de los PMA ha expresado su disconformidad al respecto. Es necesario establecer prácticas fiscales aplicadas a la minería, y que los gobiernos de los países receptores obtengan los ingresos que tanto necesitan para canalizarlos hacia las metas de desarrollo económico y social. Para que los PMA se beneficien de sus recursos naturales —es decir, de los minerales, el petróleo, el gas, el cobre, el oro, los fosfatos, el estaño y el cobalto— es necesario resolver el problema esencial de la participación en los ingresos de las empresas transnacionales.

Otra innovación que podría ser sumamente importante en el régimen mundial es un servicio de préstamos anticíclicos, indizado en función de la capacidad de pago de los deudores.

El servicio de concesión de préstamos anticíclicos transformaría el período de gracia de un préstamo tipo en condiciones de favor en un período de gracia fijo inicial y un período de gracia flotante.

Las rentas de los recursos naturales pueden ser la fuente más importante de ingresos para diversos PMA, pues la inversión extranjera directa (IED) en los PMA apunta a las industrias extractivas.

Es necesario resolver el problema esencial de la participación en los ingresos de las empresas transnacionales.

La gran inestabilidad de las rentas de los recursos naturales a corto plazo se origina en los cambios en la economía internacional y en la consiguiente oferta y demanda de productos básicos, sobre las que los PMA carecen de control. Los precios internacionales de los productos básicos se caracterizan por gozar de estabilidad a largo plazo, y por tener una enorme volatilidad a corto plazo que acarrea la inestabilidad de los regímenes fiscales de los gobiernos de los PMA (es decir, en términos del nivel y la distribución de estas rentas). Para los gobiernos es muy difícil elaborar y aplicar planes de desarrollo con tal inestabilidad. Así pues, una condición esencial para lograr la estabilización de los ingresos es la estabilización de las rentas de los recursos naturales. Tal estabilización de ingresos puede entenderse como una política que promueve un nivel predecible de ingresos públicos provenientes de la explotación minera, que incluye los ingresos provenientes de las empresas estatales y los impuestos que paga la industria privada.

Una cuestión de política importante, en términos de gestión de las rentas de los productos naturales es evitar el síndrome holandés.

Una cuestión de política importante, en términos de gestión de las rentas de los productos naturales es evitar el síndrome holandés. Muchos PMA poseen capacidades amplias de producción subutilizadas, que se podrían aprovechar para dar respuesta al crecimiento de la demanda (UNCTAD, 2006 y 2007). La mayoría de los PMA funcionan muy por debajo de las "fronteras de las posibilidades de producción": no utilizan la totalidad de los recursos productivos a su alcance por lo que no se dan las condiciones para que prospere el síndrome holandés. La función del gasto público debería ser atraer inversiones privadas en lugar de alejarlas. Sería poco realista suponer condiciones de pleno empleo en los PMA. Al distender esta condición se desdibuja la probabilidad inmediata del síndrome holandés.

No obstante, muchos PMA padecen fuertes estrangulamientos de la oferta, escasez de infraestructura y tienen una gran carencia de conocimientos especializados. Los gobiernos pueden servirse en mayor medida de la política fiscal para derribar las principales trabas al crecimiento, mediante instrumentos públicos que estimulen las inversiones privadas y canalicen los recursos hacia la expansión de la demanda agregada en los sectores estratégicos de la economía. De esta forma, se mitigarían los posibles efectos del síndrome holandés; pero para que una política fiscal sea eficaz, debe estar respaldada por políticas cambiarias y monetarias.

Por este motivo, el denominado síndrome holandés no es un mal inexorable; la prevención depende en gran medida de las políticas, las instituciones, las condiciones de aprendizaje, y otras políticas fiscales y monetarias complementarias que neutralizarían los efectos negativos de las entradas de capital, en particular de la asistencia oficial para el desarrollo. Esta situación requiere la canalización de recursos para fortalecer las capacidades nacionales y movilizar los ingresos públicos y los ahorros internos, y mejorar el régimen fiscal y la recaudación impositiva. Todos estos elementos deberían ayudar a los gobiernos a gestionar los efectos macroeconómicos adversos a corto plazo y, por ende, a mitigar los efectos del síndrome holandés. No obstante, también es innegable que se han observado ciertos efectos del síndrome holandés en algunos PMA (crecimiento lento, desindustrialización, productividad y ganancias de exportaciones bajas), como sucede en Zambia (Weeks, 2008). Los PMA con grandes riquezas minerales han sufrido un menor nivel de desindustrialización y cambios estructurales que muchos otros países en desarrollo que carecen de cualquier ventaja comparable estática en materia de los recursos naturales. Es necesario seguir investigando sobre este tema, pues

sigue siendo ambigua la información sobre la repercusión a largo plazo de las entradas de capitales extranjeros a los PMA ricos en recursos, y sobre cuál es la mejor forma de llevar adelante la gestión durante los años de auge y cuando los precios se hundien.

b) Una estrategia de desarrollo basada en los recursos naturales

Si se parte de las experiencias de industrialización basada en la explotación de recursos naturales que han prosperado, puede presuponerse que para que surtan efectos los elementos clave de una estrategia centrada en los recursos naturales para catalizar la industrialización, particularmente la "profundización" del sector de recursos, es necesario optimizar los vínculos con la economía local. A continuación se detallan algunas de las principales oportunidades relacionadas con los recursos:

- *Rentas de los recursos:* La aplicación de ingresos diferenciales e inesperados procedentes de la explotación de recursos naturales al mejoramiento de la infraestructura básica de un país —tanto física como de conocimientos— mediante la inversión en infraestructura física (transporte, telecomunicaciones, energía) y social (desarrollo de recursos humanos, investigación y desarrollo, tecnología).
- *Infraestructura:* El uso accesorio de la infraestructura de los recursos de alta rentabilidad para expandir el potencial de otros recursos (como la agricultura, la silvicultura y el turismo)⁷ brindando acceso a las áreas cuyo potencial de rendimiento económico no es tan alto (por ejemplo, la agricultura) que no pueden invertir en una infraestructura especializada propia.
- *Valor añadido para las industrias consumidoras de materias primas:* El aprovechamiento de la ventaja local en la producción de recursos sin procesar para crear las industrias procesadoras de recursos (por ejemplo, el proceso de reducción), que a su vez podría producir insumos para el sector industrial.
- *Valor añadido para las industrias proveedoras de materias primas:* El uso del mercado del sector de recursos para crear el sector de suministro de recursos/insumos (bienes de capital, bienes fungibles, servicios), que suele ofrecer un mercado relativamente amplio para insumos específicos que se usan en la explotación de recursos.
- *Desarrollo de tecnología/productos:* Las tecnologías aplicadas a la explotación de recursos generalmente necesitan adaptarse a las condiciones locales (por ejemplo, al clima, la mineralogía y el terreno). Esta situación ofrece oportunidades para adquirir competencias tecnológicas específicas en el sector de insumos de recursos. Este sector suele ser intensivo en conocimientos y, por este motivo, necesita la inversión pública para potenciar el desarrollo de los recursos humanos y la investigación y el desarrollo.

La nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en la esfera de los productos básicos debería centrarse en distintos tipos de asistencia técnica y financiera para conseguir un mayor valor añadido en el ámbito local y establecer vínculos a partir de la diversificación basada en los recursos. A continuación se analizan tres mecanismos de apoyo internacional de vital importancia para optimizar las donaciones de recursos:

Para que surtan efecto los elementos clave de una estrategia centrada en los recursos naturales para catalizar la industrialización, particularmente la "profundización" del sector de recursos, es necesario optimizar los vínculos con la economía local.

La nueva generación de mecanismos de apoyo internacional en la esfera de los productos básicos debería centrarse en distintos tipos de asistencia técnica y financiera para conseguir un mayor valor añadido en el ámbito local y establecer vínculos a partir de la diversificación basada en los recursos.

Mecanismo 1: Mejorar la infraestructura del conocimiento para elevar el nivel y la calidad de la información sobre el potencial de un país en materia de recursos naturales

Cuanto menos se sepa sobre el valor potencial de un recurso, mayor será la proporción de las rentas que tratarán de exigir —comprensiblemente— los inversores, en razón del alto riesgo y del costo que demanda el descubrimiento y el dimensionamiento de un recurso cuya viabilidad es incierta. Si bien esto sucede principalmente con los recursos minerales y energéticos, el mismo razonamiento se aplica a las negociaciones de otros recursos; por ejemplo, en materia de terrenos agrícolas, silvicultura, pesca y atracciones turísticas. La mayoría de los PMA carecen de mapas geológicos básicos y, si los tienen, son deficientes. Esto representa un riesgo mayor para los inversores, quienes, en consecuencia, exigen regímenes fiscales extremadamente favorables para cualquier explotación que dimane de sus exploraciones. Por esta razón, cuanto mayor es el conocimiento de un país sobre el valor potencial de un recurso, mayor será su capacidad para negociar de manera equitativa la división de las rentas y los beneficios derivados de la explotación de ese recurso. Por ello es importante que los PMA puedan dar una solución al tema de la "infraestructura del conocimiento". Numerosos estudios sugieren que un Estado puede obtener beneficios muy grandes de sus inversiones en estudios geológicos (Jourdan, 2008). Por este motivo, sería conveniente que los donantes bilaterales y multilaterales consideraran no solo invertir en los PMA para que estos países desarrollen la infraestructura física, sino también para que puedan mejorar su infraestructura del conocimiento sobre los recursos naturales.

Mejorar la infraestructura del conocimiento para elevar el nivel y la calidad de la información sobre el potencial de un país en materia de recursos naturales; mejorar las capacidades de los PMA para negociar los contratos, y agrupar los recursos.

Mecanismo 2: Mejorar las capacidades de los PMA para negociar los contratos

En términos generales, la negociación de los contratos entre los PMA y las empresas transnacionales es en extremo asimétrica. Estas empresas suelen tener muchos más recursos y conocimientos especializados que los gobiernos de los países receptores. Reconociendo esta deficiencia, el Banco Africano de Desarrollo está creando un servicio de asesoramiento legal para ayudar a sus Estados miembros a manejar las negociaciones complejas de los contratos a largo plazo. Los PMA necesitan optimizar las condiciones de arrendamiento (o concesión de licencias) de sus recursos naturales desde un principio (es decir, a partir del contrato de explotación). Es importante hacerlo en esta instancia porque luego es difícil renegociar estos contratos sin enviar señales adversas a los inversores en cuanto a la certidumbre de los contratos, ya que esto podría crear percepciones negativas respecto del riesgo.

Mecanismo 3: Agrupar los recursos

La tercera área importante que requiere intervención es la creación o el mejoramiento de las capacidades de los PMA para auditar, vigilar, regular y mejorar los regímenes de explotación de recursos, y para forjar vínculos entre el sector de recursos y el resto de la economía interna. Una forma de facilitar estas acciones es la inclusión de la cláusula de transferencia de conocimientos técnicos en toda contratación de asesoramiento durante las negociaciones del contrato de arrendamiento/concesión, así como el empleo de una estrategia específica para el perfeccionamiento continuo de la formación técnica. Dado que los PMA carecen de recursos humanos con conocimientos especializados, se podría pensar en agrupar los recursos con los países limítrofes creando una reglamentación conjunta de la infraestructura transfronteriza relacionada con

los recursos (por ejemplo, autoridades de transporte, consorcios de energía eléctrica, organismos relacionados con la captación de agua), estudiar la posibilidad de administrar en forma conjunta los recursos transfronterizos, y crear capacidades regionales dentro de las comunidades económicas regionales. Esta capacidad podría enriquecerse si se recurre a los órganos regionales e internacionales de vigilancia y supervisión de los recursos, como el Mecanismo de examen entre los propios países africanos, la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas y el Proceso Kimberley para la certificación de diamantes.

Por último, no existe una estrategia única destinada a fortalecer las instituciones y la gobernanza de los recursos en los PMA, pero sí existen unas pocas estrategias de amplia aplicación, por ejemplo, la adhesión a protocolos internacionales (como la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas y el Mecanismo de examen entre los propios países africanos) y la creación de instituciones de importancia crítica para facilitar la explotación óptima de los recursos naturales.

Con el propósito de encarar las dificultades de las economías dependientes de los productos básicos que hemos analizado, incluidas las consecuencias a largo plazo para la seguridad energética y alimentaria, la UNCTAD ha creado un programa de investigación, análisis, fomento de la capacidad, aplicación de políticas y actividades de extensión, en especial en la esfera del petróleo y del gas. Este programa aspira a que las economías dependientes de los productos básicos puedan obtener de los recursos naturales mayores beneficios en materia de desarrollo. El objetivo de estas actividades es reunir a las partes interesadas principales, por ejemplo, a través de las Conferencias anuales africanas sobre las finanzas y el comercio de petróleo, gas y minerales (desde 1997), la Iniciativa de Productos Básicos Sostenibles (desde 2002) y el Foro Mundial sobre los Productos Básicos (2009). La Iniciativa sobre el Petróleo y el Gas de la UNCTAD ilustra de qué manera el apoyo técnico y el intercambio de información pueden incrementar los beneficios en materia de desarrollo a partir de los productos básicos.

Por último, no existe una estrategia única destinada a fortalecer las instituciones y la gobernanza de los recursos en los PMA, pero sí existen unas pocas estrategias de amplia aplicación, por ejemplo, la adhesión a protocolos internacionales y la creación de instituciones de importancia crítica.

B. Tecnología

1. INTRODUCCIÓN

Como se plantea en el capítulo 3 de este informe, la arquitectura del saber actual presenta dos deficiencias fundamentales. En primer lugar, se ha puesto énfasis casi exclusivamente en la promoción del cambio tecnológico y en la acumulación de conocimientos mediante el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual exclusivos. Esta tendencia, que surgió en gran medida en consonancia con el avance de la economía basada en el conocimiento en el mundo industrializado, no refleja las realidades de fondo de las economías de los PMA. La segunda deficiencia radica en la dificultad de considerar las cuestiones relativas a la transferencia y el intercambio de tecnología en un régimen orientado primordialmente a la protección de los derechos de propiedad intelectual. En el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC se definió claramente la arquitectura multilateral de la propiedad intelectual; sin embargo, aún no existe un marco global para las cuestiones tecnológicas que ofrezca un tratamiento equilibrado de los aspectos de la propiedad intelectual,

En el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC se definió claramente la arquitectura multilateral de la propiedad intelectual; sin embargo, aún no existe un marco global para las cuestiones tecnológicas que ofrezca un tratamiento equilibrado de los aspectos de la propiedad intelectual, la transferencia de tecnología y la brecha creciente de conocimientos entre los países.

la transferencia de tecnología y la brecha creciente de conocimientos entre los países. Hoy, la tecnología y la transferencia de tecnología aparecen en gran medida como anexos a las disposiciones que rigen los derechos de propiedad intelectual dentro del Acuerdo sobre los ADPIC. El enfoque es desparejo, pues se centra en la protección de esos derechos, en lugar de velar por la creación de más bienes públicos mundiales que podrían abrir el acceso de los países en desarrollo y los PMA a los conocimientos teóricos y prácticos en materia de tecnología. Si bien se han logrado algunos avances, y la Agenda de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) para el Desarrollo es un paso en este sentido (véase el recuadro 12), sigue sin sortearse el conflicto inherente entre los objetivos y los principios *a priori* del régimen de los derechos de propiedad intelectual y el consenso emergente sobre las necesidades de desarrollo de los PMA.

En el campo de la tecnología, los PMA no han podido aprovechar todo el potencial de las medidas concretas tales como la ampliación de los plazos para la protección de los derechos de propiedad intelectual en esos países. Esto se debe a una fricción fundamental en las condiciones del marco universal en el que operan. Paralelamente a esta lucha constante por un espacio y apoyo en las políticas que permitan nivelar el campo de juego en las cuestiones tecnológicas dentro de la OMC y la Agenda de la OMPI para el Desarrollo, se ha observado la creciente importancia de una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual como componente de los acuerdos de asociación económica y los de libre comercio (Latif, 2010). La mutua exclusividad de los dos discursos y la consiguiente reducción del espacio para los PMA en las políticas se reflejan en la pugna por el alcance, la aplicabilidad y el uso del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC, y en las cuestiones de transferencia de tecnología de la Agenda de la OMPI para el Desarrollo aún sin resolver; ambos aspectos se analizan en el capítulo 3 del presente informe.

Los PMA requieren con urgencia una arquitectura del conocimiento nueva, coherente y dinámica, que propicie el desarrollo y se centre en sus necesidades tecnológicas.

Los PMA requieren con urgencia una arquitectura del conocimiento nueva, coherente y dinámica, que propicie el desarrollo y se centre en sus necesidades tecnológicas. La nueva arquitectura del conocimiento se concibe como un sistema de prácticas, reglas, instituciones y normas que rigen la creación y la difusión del conocimiento de manera aplicable y asequible para todos los países por igual, independientemente de su etapa de desarrollo. Esta nueva arquitectura del saber es necesaria tanto para aumentar la densidad de conocimientos de las actividades en cada país como para acortar las distancias entre las estructuras de producción formales e informales de sus economías (Ocampo, 2005). La nueva arquitectura del saber tendría, como misión fundamental, la de reunir más apoyo internacional para los PMA en este camino, proporcionando un marco coherente de mecanismos institucionales (a través de los mecanismos de apoyo internacional) que promuevan el surgimiento de la capacidad tecnológica en las economías de esos países.

La nueva arquitectura del conocimiento tendría, como misión fundamental, la de reunir más apoyo internacional para promover el surgimiento de la capacidad tecnológica en las economías de los PMA.

El presente informe sugiere que la nueva arquitectura del conocimiento debe basarse en cuatro grandes reorientaciones sistémicas principales del régimen económico general:

- i) Establecer un equilibrio entre las dimensiones privada y pública del conocimiento;
- ii) Respaldar el surgimiento de una realidad nueva y coherente de la transferencia de tecnología que complemente el desarrollo de las capacidades nacionales;

Recuadro 12. Avances en el marco de la Agenda de la OMPI para el Desarrollo

La Agenda de la OMPI para el Desarrollo, adoptada en 2007, parte de un análisis crítico de la OMPI y sus programas de asistencia técnica^a, y procura alcanzar un equilibrio entre los titulares de los derechos de propiedad intelectual y los intereses en materia de desarrollo de los PMA y otros países en desarrollo. La Agenda, que contiene 45 recomendaciones organizadas en seis categorías de actividades, se considera un paso institucional significativo para las relaciones globales en lo que hace a la propiedad intelectual. La Agenda se basa en la premisa de que la OMPI debe dar una mayor orientación hacia el desarrollo a todas sus actividades, para poder ayudar a los países en desarrollo y a los PMA en su búsqueda de un mayor acceso al conocimiento y de políticas más flexibles que permitan idear y aplicar normas apropiadas sobre los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo.

Varias recomendaciones de la Agenda para el Desarrollo tratan directa y específicamente cuestiones de importancia para los PMA, como la transferencia de tecnología (Categoría C, recomendación 26). Aunque actualmente hay dos proyectos en curso como parte de la Agenda para el Desarrollo, el Comité sobre Desarrollo y Propiedad Intelectual ha pospuesto un tercero sobre transferencia de tecnología debido a la falta de consenso sobre en qué consiste dicha transferencia.

En principio, la Agenda para el Desarrollo se propone beneficiar a los PMA y a otros países en desarrollo que han sufrido restricciones normativas y prácticas de larga data en el acceso a los bienes públicos, y que han tenido escasas oportunidades de contar con normas apropiadas sobre los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo. Sin embargo, la Agenda será tan eficaz como lo permitan los procesos institucionales vigentes en la OMPI.

a Los países en desarrollo presentaron por primera vez en 2005 un plan detallado de reforma de la OMPI; como resultado de la propuesta, en octubre de ese año se creó un comité provisional sobre la Agenda para el Desarrollo. La propuesta original de la Argentina y el Brasil fue copatrocinada por otros 12 países en desarrollo. El Grupo de "Amigos del Desarrollo" llegó a la conclusión de que la OMPI debía dar una mayor orientación al desarrollo a todas sus actividades, e hizo un llamado a la creación de una agenda para el desarrollo destinada a reformar y a orientar las actividades futuras de la Organización.

iii) Apoyar la movilización de recursos nacionales para promover actividades con gran densidad de conocimientos;

iv) Respalda el surgimiento de un Estado desarrollista y orientado al conocimiento.

a) Establecer un equilibrio entre las dimensiones privada y pública del conocimiento

Se considera que el conocimiento tiene las propiedades de un bien público puro, en tanto no compite (es susceptible de consumo simultáneo) ni excluye. Por la naturaleza no competitiva del conocimiento, quien posee una idea o información no se ve perjudicado cuando otros la usan. El bajo costo marginal de la reproducción o la distribución del conocimiento hace de este un bien que no excluye, lo que en la práctica implica que el acceso a información nueva es relativamente asequible excepto cuando está protegida por un derecho de propiedad intelectual. Esta visión del conocimiento como un bien público, inspirada por la obra de Arrow (1962), fue fundamental porque forjó la base de un nuevo marco para examinar las cuestiones relacionadas con la generación de información pertinente en términos sociales. Se destacan dos aspectos: Arrow sostenía que era necesario un plan de incentivos, pero no especificó de qué tipo (Gallini y Schotchmer, 2002); por otra parte, aunque señaló claramente por qué el conocimiento algunas veces ostenta las propiedades de un bien público, no estableció categorías de conocimientos ni especificó en qué categorías se manifestaban esas características. En otras palabras, aunque hay casos en que la información ya creada se puede divulgar a un costo marginal, ciertamente esto no se aplica al conocimiento o a la información de tipo tecnológico. Por ello, la visión del conocimiento como un bien público de libre disponibilidad, por ejemplo bajo la forma de información codificada a la que se puede acceder sin costo o a muy bajo costo, y que puede transmitirse fácilmente a través del espacio y el tiempo, no refleja la realidad de la innovación y el desarrollo de las empresas y los países⁸.

El cambio técnico entraña varias actividades de importancia para las que los derechos de propiedad intelectual no ofrecen ningún incentivo en absoluto, y en los PMA estas actividades cobran gran relevancia.

Según las reflexiones de los especialistas en la economía evolutiva (por ejemplo, Nelson y Winter, 1982), el conocimiento tecnológico es a la vez un bien público y un bien de uso exclusivo (o bien casi privado). El cambio técnico entraña varias actividades de importancia para las que los derechos de propiedad intelectual no ofrecen ningún incentivo en absoluto, y en los PMA estas actividades cobran gran relevancia. Al centrarse en un incentivo en particular para la creación de conocimientos que es de uso limitado en el contexto de los PMA (como el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual para garantizar el rendimiento de las inversiones en investigación y desarrollo), el régimen de propiedad intelectual desvía recursos preciosos y capacidad institucional que podrían destinarse a crear un entorno propicio para la adquisición y el uso de los conocimientos (Gehl Sampath y Kozul Wright, 2010). Es necesario dedicar al menos la misma cantidad de recursos a velar por la aplicación efectiva del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC.

b) Respaldo el surgimiento de un régimen nuevo y coherente para la transferencia de tecnología que complemente el desarrollo de las capacidades nacionales

El aprendizaje tecnológico puede ser el resultado de la transferencia de tecnología por diversas vías: la presencia de empresas extranjeras; las empresas conjuntas; las corrientes de inversión extranjera directa; los programas de asistencia técnica y otras formas de ayuda; los contratos de licencia de tecnología; las importaciones de proveedores de las primeras fases de la cadena de producción, especialmente de bienes de capital; la colaboración en el ámbito de la investigación; y la subcontratación (Knell, 2007). Sin embargo, hasta ahora, ninguno de los numerosos debates sobre transferencia de tecnología en la OMC y otros foros internacionales ha conducido a un consenso sobre en qué consiste una transferencia de tecnología satisfactoria, ni sobre las formas y los medios para concretarla.

Se hace un llamamiento a un cambio de perspectiva que permita tomar en cuenta la relación doble entre la transferencia de tecnología y la capacidad tecnológica del país receptor.

El presente informe hace un llamamiento a un cambio de perspectiva que permita tomar en cuenta la relación doble entre la transferencia de tecnología y la capacidad tecnológica del país receptor. El desarrollo de la capacidad local para adaptar, aplicar y desarrollar tecnologías apropiadas y aptas para las condiciones locales es un complemento esencial de toda política de transferencia y adaptación de tecnología eficaz. La gran cantidad de información reunida sobre estos temas señala que para una transferencia de tecnología eficaz es tan importante la presencia de una capacidad de absorción suficiente en los contextos locales (en términos de la capacidad de aprendizaje en la práctica y de innovar basándose en innovaciones anteriores) como el diseño apropiado de las iniciativas de transferencia en sí. Aunque las descripciones de las políticas industriales abundan en ejemplos de países que lograron desarrollar sectores principalmente sobre la base de las inversiones continuas en las capacidades tecnológicas sin una transferencia de tecnología en gran escala, en el contexto de los PMA los avances en la adquisición de capacidad tecnológica local requieren contar con el respaldo de un mayor apoyo internacional para la transferencia de tecnología.

El desarrollo de la capacidad local para adaptar, aplicar y desarrollar tecnologías apropiadas y aptas para las condiciones locales es un complemento esencial de toda política de transferencia y adaptación de tecnología eficaz.

Para que esto se materialice es necesario que surja una nueva realidad de la transferencia de tecnología, basada en tres aspectos. En primer lugar, la importancia relativa y el alcance del conocimiento y el cambio tecnológico en el proceso de convergencia han cambiado. Las experiencias de las nuevas economías industrializadas y de los países ya industrializados revelan un

patrón de acumulación de capacidad en que la trayectoria de aprendizaje de las empresas y otros agentes del sistema de innovación casi siempre avanza a partir de la ingeniería inversa y la adaptación a las innovaciones basadas en innovaciones anteriores, y por último a un enfoque centrado en la investigación y el desarrollo (Kim, 1997; Amsden, 1989; Amsden y Chu, 2003). De manera similar, Budworth (1996) establece grados de la innovación, y predice una mayor probabilidad de innovaciones basadas en innovaciones anteriores en los países que se incorporan tardíamente al proceso de industrialización, como es el caso de los PMA. Según la clasificación de Budworth, las innovaciones basadas en innovaciones anteriores pueden abarcar desde pequeños cambios en las tecnologías de los procesos que conduzcan a mejoras significativas en los métodos de producción, hasta técnicas de organización que contribuyan a una mayor eficiencia en el resultado de los productos existentes, o a elaborar productos nuevos y con mejor tecnología. Sin embargo, en la bibliografía inicial sobre este tema, las innovaciones basadas en innovaciones anteriores no se suelen reconocer como parte del proceso de investigación y desarrollo, pues pueden superponerse con el desarrollo y no conforman una categoría formal y definida (Rosenberg, 1982). Pese a ello, las innovaciones basadas en innovaciones anteriores constituyen una etapa muy importante en los procesos de desarrollo de la capacidad en el ámbito empresarial, y reafirman la capacidad de las empresas de usar y adaptar los conocimientos existentes y crear productos comercialmente viables. Esta forma de crear productos, aunque no sean nuevos para el mundo o para la ciencia en general, representa un paso significativo hacia la formación de empresas locales independientes en los países rezagados que luego llegan a ser la columna vertebral de la actividad industrial.

Si bien estas distinciones son importantes, el avance y la convergencia tecnológica de los PMA pueden no seguir necesariamente la misma trayectoria que hasta ahora, debido a la aparición de varias limitaciones nuevas de la ingeniería inversa y a la imitación de tecnologías, en particular como parte de las normas de ampliación del Acuerdo sobre los ADPIC en los acuerdos regionales y los acuerdos bilaterales de libre comercio de los que son signatarios diversos PMA (*Informe sobre los países menos adelantados*, 2007). La ubicuidad de la tecnología en el desarrollo económico requiere un enfoque más progresivo con respecto a los PMA. En un enfoque tal, la acumulación de conocimientos y la capacidad de innovación tendrían una función más amplia, como base para el cambio y el progreso tecnológico en una gama de competencias más amplia, enmarcadas simultáneamente en un continuo de innovaciones basadas en innovaciones anteriores y de mayor capacidad de investigación y desarrollo. Este enfoque doble es esencial para acortar las distancias actuales y futuras en la infraestructura del conocimiento.

Esta visión conceptual alternativa de la tecnología y la innovación proporciona el fundamento de una nueva infraestructura institucional del saber que promoverá la difusión de conocimientos asociada con el aprendizaje colectivo y las economías externas (Marshall, 1921; Young, 1928; Stigler, 1961; Richardson, 1996), así como la "democratización del conocimiento" (von Hippel, 2006). Así, se necesitará hacer especial hincapié en la cooperación institucional, no solo dentro de los diversos componentes de los sistemas de innovación de los PMA sino también entre esos componentes, incluidas las fuentes externas de conocimientos. El objetivo sería promover las actividades tecnológicas compartidas o conjuntas, en redes que fomenten el aprendizaje.

c) Apoyar la movilización de recursos nacionales para promover actividades con gran densidad de conocimientos

El cambio técnico y la acumulación de conocimientos se vinculan con el comercio, los productos básicos, la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, y otras áreas importantes de la cooperación internacional entre los PMA y otros países en el contexto de la economía mundial.

El cambio técnico y la acumulación de conocimientos se vinculan con el comercio, los productos básicos, la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, y otras áreas importantes de la cooperación internacional entre los PMA y otros países en el contexto de la economía mundial. Hoy, estas interdependencias y vínculos son más evidentes que nunca. Por ejemplo, ahora se está reconociendo que el impacto de la apertura comercial y la reducción de las barreras comerciales (mediante la liberalización, la promoción de la inversión extranjera directa y otras medidas) sobre el crecimiento económico depende también de que converjan otras piezas del gran rompecabezas del desarrollo. Tal como apunta Rodrik (1999: 13), "Los países cuyas economías crecen rápido habitualmente también se abren más; en cambio, la progresión inversa —de una mayor apertura a un crecimiento más acelerado— es mucho menos frecuente".

Entre estas otras piezas del rompecabezas, cabe mencionar las políticas tecnológicas e industriales adecuadas, la ampliación de la infraestructura, la disponibilidad de capital humano, las inversiones financieras, y las políticas y la capacidad institucional apropiadas. Las inversiones en infraestructura, en particular en el sector industrial, favorecen considerablemente el desarrollo de los países que ocupan los estrados más bajos del desarrollo (Ocampo y Vos, 2008). Las inversiones circunscritas al capital humano, sin cambios análogos en la estructura productiva que generen demanda de los conocimientos especializados adquiridos, traen aparejado el riesgo de fuga de conocimientos por la emigración (Ocampo y otros, 2007: 200; *Informe sobre los países menos adelantados*, 2007, cap. 4).

La nueva arquitectura del conocimiento necesita apoyar la movilización de los recursos nacionales para consolidar las instituciones locales consagradas a promover el aprendizaje, partiendo del conocimiento local, de la infraestructura y de los conocimientos especializados.

La nueva arquitectura del conocimiento, por lo tanto, necesita apoyar la movilización de los recursos nacionales para consolidar las instituciones locales consagradas a promover el aprendizaje, partiendo del conocimiento local, de la infraestructura y de los conocimientos especializados de los habitantes, por tres razones principales (Archibugi y Pietrobelli, 2003):

- Las capacidades locales que determinan el potencial de uso y adquisición de conocimientos de un país no son fáciles de desarrollar ni se replican a bajo costo.
- El componente tácito del conocimiento sigue siendo esquivo y menos fácil de transferir y replicar en un contexto distinto.
- El núcleo innovador de las empresas de todo el mundo está pasando de comercializar las innovaciones tangibles a las intangibles; la pericia tecnológica se codifica en términos de especializaciones en gestión y organización, y las innovaciones tecnológicas se resguardan mediante los derechos de propiedad intelectual y las marcas comerciales. En este contexto, posiblemente no baste con que un país tenga producción para que los conocimientos puedan difundirse de manera significativa.

Frente a la falta de un apoyo institucional adecuado para promover la complementariedad de las distintas fuentes de aprendizaje requeridas para las actividades de producción, los PMA sufren las consecuencias de la ausencia de una "densidad institucional" que podría estimular el progreso tecnológico (Amin y Cohendet, 2000). Por esta razón, los mecanismos de apoyo internacional procuran impulsar la creación de mecanismos institucionales para los PMA y dentro de esos países que puedan llenar este vacío; por

ejemplo, redes de conocimientos, distritos tecnológicos, empresas conjuntas o servicios comerciales con gran densidad de conocimientos (Antonelli, 2005). Estos mecanismos se pueden crear dentro de los mercados y las entidades jerárquicas (empresas), o como iniciativas híbridas. Al promover la inclusión de la naturaleza dual del conocimiento, los mecanismos de apoyo internacional proveerían instrumentos para dar cabida tanto a la cooperación como a la competencia. Las redes de conocimientos estimulan el aprendizaje y el desarrollo científico y tecnológico en un clima de cambio constante e internalización creciente de las actividades económicas arraigadas en la ciencia. El aprendizaje se puede promover desde los mercados, las entidades jerárquicas o las redes; lo ideal es que los tres mecanismos de coordinación trabajen en simultáneo.

d) Respaldo al surgimiento de un Estado desarrollista y orientado al saber

El Estado desarrollista es un catalizador importante que permite suprimir las limitaciones que coartan el aprendizaje tecnológico y disfrutar así las ventajas de la apertura. En informes anteriores sobre los PMA se ha sugerido que se requiere una mayor intervención para encauzar el capital y la dirigencia empresarial hacia las industrias incipientes y, al mismo tiempo, medidas más intervencionistas e integrales que conlleven un gran impulso inicial y apunten a reducir el consumo interno y a acrecentar el ahorro. El logro de la convergencia necesaria no puede quedar librado a la acción espontánea de las fuerzas de mercado; se requieren también políticas dinámicas, la orientación del Estado y la creación de instituciones: en otras palabras, un Estado desarrollista. Un Estado desarrollista orientado al aprendizaje facilita y propugna el aprendizaje tecnológico, mitigando los costos a través de intervenciones en el mercado y en otros ámbitos, con vistas a generar conocimientos y actividades de aprendizaje nacionales.

El Estado desarrollista es un catalizador importante que permite suprimir las limitaciones que coartan el aprendizaje tecnológico y disfrutar así las ventajas de la apertura.

Este proceso exige políticas industriales explícitas que prioricen las actividades de aprendizaje tanto en el seno de las empresas como en el contexto más amplio de la innovación en el país, sumadas a la importación de tecnologías. Mediante la promoción de políticas industriales orientadas al desarrollo, el Estado se convierte en un factor decisivo para poner en marcha un círculo virtuoso de crecimiento económico sostenido en el tiempo, basado en el desarrollo de las capacidades productivas por todos los medios posibles. A tal fin, serán de suma importancia el progreso técnico y la capacidad de innovación (*Informe sobre los países menos adelantados, 2009*; Kozul-Wright y Gehl Sampath, 2010). Cada vez más países empiezan a adoptar este enfoque en su política industrial, para impulsar el crecimiento de la productividad y el empleo. El progreso tecnológico es importante para el desarrollo de nuevos tipos de bienes de consumo, maquinarias y tecnologías que respondan a los patrones nuevos de consumo que acompañan el aumento en el ingreso. La aplicación de técnicas nuevas de producción o la adaptación de las existentes a los contextos locales generarán una mayor productividad, más empleo y más competitividad.

Mediante la promoción de políticas industriales orientadas al desarrollo, el Estado se convierte en un factor decisivo para poner en marcha un círculo virtuoso de crecimiento económico sostenido en el tiempo, basado en el desarrollo de las capacidades productivas por todos los medios posibles.

Esta función nueva e importante del Estado debe apuntalarse con mecanismos de apoyo internacional que posibiliten al Estado del PMA aprovechar el espacio de políticas que generan los acuerdos internacionales de promoción del intercambio de conocimientos y de tecnología, de manera de favorecer su desarrollo económico y sus necesidades sociales. La intervención del Estado, con el apoyo de los mecanismos de apoyo internacional, sería crucial para asegurar la "integración estratégica" de los PMA a los mercados

En su nuevo papel, el Estado articula los enlaces entre la ciencia, la tecnología y las actividades económicas generando redes de contactos y propiciando actividades en colaboración, además de hacer los ajustes necesarios a los componentes del aprendizaje para conformar una estrategia de desarrollo integral.

mundiales, conservando, a la vez, cierta autonomía en materia de políticas y el aislamiento de las presiones sistémicas externas. En esta nueva arquitectura del saber, se advierte una diferencia palpable en la función que cumple el Estado: en tanto antes se limitaba a dirigir, ahora canaliza activamente los procesos de aprendizaje y las actividades en colaboración. Claramente, como se ha señalado, las experiencias de los países de industrialización temprana resultan útiles para los que tardíamente inician su propio proceso de industrialización, aprovechando este aprendizaje. No obstante, esto no entraña una mera imitación del proceso de crecimiento tecnológico de los países de industrialización temprana; se requiere también configurar "instrumentos institucionales" nuevos y pertinentes para cada contexto. En su nuevo papel, el Estado articula los enlaces entre la ciencia, la tecnología y las actividades económicas generando redes de contactos y propiciando actividades en colaboración, además de hacer los ajustes necesarios a los componentes del aprendizaje (educación, investigación y desarrollo, capacitación laboral) para conformar una estrategia de desarrollo integral (Amsden y Chu, 2003).

Este enfoque representa un corte decisivo con el discurso habitual sobre el progreso tecnológico relacionado con la denominada "presunción de igualdad": la premisa poco explicitada pero ubicua que subyace tras el paradigma económico vigente, según la cual todas las actividades económicas son esencialmente iguales, con el corolario de que la estructura económica es irrelevante. Por el contrario, desde nuestra perspectiva, los cambios en las estructuras productivas de las economías son esenciales para generar el crecimiento de las actividades económicas, que trae aparejados mayores rendimientos, una competencia dinámica imperfecta y un rápido progreso tecnológico. No obstante, no todas las actividades económicas determinan el crecimiento. Por ejemplo, es menos probable que los productos básicos y las actividades agrícolas —que tienden a caracterizarse por rendimientos decrecientes a escala, baja productividad, escaso valor agregado y bajas tasas de empleo formal— impulsen un proceso de crecimiento de este tipo. Las diversas actividades económicas propalan distintos patrones de aprendizaje y de difusión del conocimiento. Las actividades económicas generadoras de un crecimiento dinámico son las que pueden absorber las innovaciones y los conocimientos nuevos, que producen rendimientos a escala cada vez mayores. La historia demuestra que los períodos de crecimiento económico entrañan no solo una rápida formación de capital (inversión) sino también políticas dinámicas de "transferencia y dominio de las competencias y, sobre todo, de creación de un mercado viable..." (Ocampo y otros, 2007: 209). Por lo tanto, existen argumentos a favor de la intervención de los gobiernos de los PMA para aumentar la eficiencia de los mercados mediante diversas herramientas institucionales (Stiglitz y Greenwald, 1986).

El artículo 66.2 establece la obligación de velar por la transferencia de tecnología a los PMA de modo de ayudarlos a modernizar su "base tecnológica", en lugar de limitarse a apoyar su desarrollo científico.

2. EN QUÉ PUEDE BENEFICIAR EL ARTÍCULO 66.2 DEL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC A LOS PMA

El artículo 66.2 establece la obligación de velar por la transferencia de tecnología a los PMA de modo de ayudarlos a modernizar su "base tecnológica", en lugar de limitarse a apoyar su desarrollo científico. Aunque son importantes para los PMA, la cooperación científica, la capacitación y la educación no bastan para cumplir cabalmente con esa obligación si no se acompañan con componentes tecnológicos específicos. En particular, no se debe confundir "ciencia" con "tecnología" ni con los conocimientos tecnológicos, que involucran una serie de medidas estratégicas y claramente dirigidas a ampliar la base de conocimientos y la capacidad innovadora

de un país. Pese a que en algunas disciplinas de alta complejidad (como la biotecnología) parece haberse diluido en cierto grado la frontera entre ciencia y tecnología, la formación científica no tiene una orientación comercial directa, ni deriva en una aplicación industrial, si falta la capacidad necesaria⁹. La experiencia de varios países asiáticos demuestra que el acceso a la tecnología puede sentar las bases para la modernización tecnológica en las etapas iniciales de la industrialización, en tanto se desarrolla una base científica para respaldar las etapas posteriores y cuando los aportes científicos se tornan más esenciales.

Por otra parte, dado que el artículo 66.2 integra un tratado que se ocupa específicamente de las tecnologías amparadas por los derechos de propiedad intelectual, las tecnologías a las que se hace referencia no pueden acotarse únicamente a aquellas de dominio público, sino que deben incluir las que están protegidas por diversas formas de derechos de propiedad intelectual. Los países desarrollados han empleado una amplia gama de incentivos para promover diversas actividades de producción y tecnología; entre ellos, las exenciones de impuestos de varios tipos, el apoyo financiero, el trato preferencial en las adquisiciones gubernamentales y la asistencia técnica. Adicionalmente, el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias permite aplicar subvenciones a la investigación y el desarrollo con un plazo determinado¹⁰; en la misma línea, no se impide a los miembros de la OMC crear incentivos para investigación y desarrollo destinados específicamente a generar tecnologías para los PMA, o a transferir las tecnologías existentes mediante licencias y otros medios incorpóreos.

El presente informe sugiere que el discurso sobre la transferencia de tecnología y lo que ella implica debe partir de un concepto claro: que el progreso técnico depende de la disponibilidad de una gama de competencias más amplia, enmarcadas simultáneamente en un continuo de innovaciones basadas en innovaciones anteriores y de mayor capacidad de investigación y desarrollo. La transferencia de tecnología, tal como se prevé en el artículo 66.2, debe centrarse en ampliar el acceso de los PMA a la tecnología en todas las áreas de competencia (desde la ingeniería inversa hasta las innovaciones basadas en innovaciones anteriores, pasando por las tecnologías nuevas resultantes de la investigación y el desarrollo), en todos los sectores, acompañada por los conocimientos tecnológicos correspondientes. Se debería interpretar que el espíritu de la disposición y su mandato tienden a promover un mayor equilibrio entre los derechos de propiedad intelectual existentes, ya que es necesario que la participación sea más amplia y que los PMA tengan acceso a ellos. Los países desarrollados deben tomar parte activa no solo en la creación de estructuras de incentivos para que las empresas de sus países participen en la transferencia de tecnología, sino también en la creación de mecanismos de vigilancia e información para registrar las experiencias cuando la transferencia se concrete. Además de este alcance, que corresponde a las necesidades de conocimientos de los PMA, para lograr el objetivo del artículo 66.2 se necesita generar iniciativas institucionales concretas. Entre otras sugerencias, se ha planteado la posibilidad de crear consorcios de intercambio de tecnología y patentes mancomunadas (Correa, 2007). En la próxima sección se enumeran varios mecanismos de apoyo internacional, algunos de los cuales podrían utilizarse para concretar los objetivos del artículo 66.2. Por otra parte, podría crearse un mecanismo que posibilitara intercambiar experiencias de aplicación de las mejores prácticas para la transferencia de tecnología, y que promoviera la rendición de cuentas y una mayor divulgación.

La transferencia de tecnología, tal como se prevé en el artículo 66.2, debe centrarse en ampliar el acceso de los PMA a la tecnología en todas las áreas de competencia (desde la ingeniería inversa hasta las innovaciones basadas en innovaciones anteriores, pasando por las tecnologías nuevas resultantes de la investigación y el desarrollo), en todos los sectores, acompañada por los conocimientos tecnológicos correspondientes.

Para lograr el objetivo del artículo 66.2 se necesita generar iniciativas institucionales concretas.

Las iniciativas de transferencia de tecnología deberían incluir también la transferencia de tecnologías horizontales, por ejemplo, las necesarias para aplicar normas técnicas, metrología, pruebas, control de calidad, y viabilidad y gestión de proyectos. Esta asistencia podrá provenir de algunas organizaciones internacionales, como la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la OMPI, además de las instituciones nacionales¹¹. La asistencia técnica tendrá una mayor repercusión si se basa en principios adoptados de común acuerdo, como se sugiere en el recuadro 13 a continuación.

3. MECANISMOS DE APOYO INTERNACIONAL ESPECÍFICOS PARA LOS PMA DESTINADOS AL INTERCAMBIO DE TECNOLOGÍA Y CONOCIMIENTOS

La búsqueda y la adquisición de tecnologías marcan el inicio del uso de los conocimientos, de su divulgación y de los procesos de adaptación que conforman la base de lo que se denomina, en sentido amplio, "aprendizaje tecnológico". Por tanto, la innovación es a la vez un proceso de descubrimiento y de búsqueda, que no es sinónimo únicamente de descubrimientos radicales, sino que abarca también el proceso interactivo de aplicación económica del conocimiento a la producción. En la mayoría de los casos, los agentes de los PMA incorporan el aprendizaje o los conocimientos tecnológicos y adaptan los productos, procesos y prácticas organizacionales que ya se utilizan en otras partes del mundo. Sin embargo, también puede incluir innovaciones en materia de productos y procesos "nuevos en el mundo", "base de la pirámide", que cubren las necesidades antes insatisfechas de los pobres.

Es a través de actividades innovadoras que las economías de los PMA pueden liberarse de su fuerte dependencia de los productos básicos primarios y las manufacturas que exigen poca especialización de la mano de obra

La mayor productividad, el incremento en el valor agregado local, el aumento en la competitividad, los productos de mejor calidad y la introducción de actividades nuevas en una economía dependen de un sinnúmero de actividades innovadoras, pequeñas y grandes. Y es a través de estas actividades innovadoras que las economías de los PMA pueden liberarse de su fuerte dependencia de los productos básicos primarios y las manufacturas que exigen poca especialización de la mano de obra. Una reducción sustancial de la pobreza requiere estas actividades innovadoras, aunque la relación entre cambio tecnológico y reducción de la pobreza es compleja: depende de la intensidad de mano de obra de las tecnologías y de los procesos de destrucción creativa que involucran a toda la economía y hacen declinar las oportunidades de empleo en algunos sectores en tanto aumentan en otros en virtud del cambio tecnológico.

El sistema de conocimiento local recibe permanentemente la influencia de las interfaces de conocimiento globales y locales.

El conocimiento tecnológico que constituye la esencia de este ejercicio se caracteriza por varios atributos a la vez localizados y globalizados, entre los que cabe mencionar las formas y los medios de creación y diseminación del conocimiento implícito, la naturaleza acumulativa de los sistemas de conocimiento, y la dependencia de las instituciones con respecto a la trayectoria anterior para dar forma a los patrones de conocimientos de los países. Una base de conocimientos se genera, se mantiene y se difunde a través de los sistemas locales de conocimiento encarnados en el sinnúmero de instituciones interdependientes de un país centradas en el conocimiento (*Informe sobre los países menos adelantados, 2006*). Al mismo tiempo, el sistema de conocimiento local recibe permanentemente la influencia de las interfaces de conocimiento globales y locales; las interfaces son las influencias globales que repercuten sobre las fuentes de conocimiento externas que las empresas u organizaciones localizadas pueden aprovechar, la colaboración

Recuadro 13. Principios de asistencia técnica a los PMA relacionada con la propiedad intelectual

La cooperación técnica internacional centrada en el desarrollo requiere la prestación de asistencia técnica con la finalidad de ayudar a los PMA a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y a integrar sus regímenes tecnológicos a sus políticas de derechos de propiedad intelectual, de innovación e industriales. La asistencia técnica debe guiarse por los siguientes principios:

Creación de programas de asistencia integrales y coherentes. La cooperación técnica debe ayudar a los países a formular políticas nacionales de derechos de propiedad intelectual coherentes y vinculadas con objetivos más amplios de desarrollo y política pública. Es preciso reconocer que estas políticas son necesarias para que los compromisos adoptados en el ámbito internacional en materia de propiedad intelectual se pongan en práctica con un enfoque coherente.

Un enfoque integrado como eje. Los programas de asistencia técnica deben incluir capacitación en cuestiones relacionadas con la aplicación del derecho y la política de la competencia para hacer frente al posible abuso de los derechos de propiedad intelectual y de las prácticas que podrían impedir de manera indebida el comercio y la transferencia y divulgación de la tecnología y las innovaciones.

Enfoques neutrales, imparciales y no discriminatorios. La asistencia técnica debe prestarse con un enfoque imparcial, neutral y centrado en el desarrollo. Debe encararse como un asesoramiento basado en necesidades reales y manifiestas, y no discriminar entre los distintos destinatarios ni las cuestiones que se deben abordar. Aún más, no se la debe percibir como un sistema de recompensas para apoyar determinadas posiciones en las negociaciones internacionales.

Criterios en función de las evaluaciones. Las recomendaciones se deben basar en una evaluación exhaustiva de los efectos socioeconómicos potenciales —positivos y negativos— de los derechos de propiedad intelectual, entre ellos, su repercusión sobre el producto nacional bruto, la divulgación de las tecnologías, el acceso (en particular, de los pobres) a los frutos de las innovaciones extranjeras y nacionales, la transferencia de la renta (mediante ganancias y regalías), y los grupos y sectores sociales afectados.

Uso pleno de la flexibilidad del Acuerdo sobre los ADPIC. En el curso de la asistencia técnica, se debe informar a los PMA sobre los aspectos flexibles que contempla el Acuerdo sobre los ADPIC (como las importaciones paralelas, las licencias obligatorias, la definición de las normas de patentabilidad y las excepciones a los derechos exclusivos) y de las ventajas de incorporar disposiciones de ese tipo a la legislación nacional. Asimismo, es preciso informar a esos países sobre los inconvenientes de aceptar las obligaciones de los acuerdos de ampliación del Acuerdo sobre los ADPIC contempladas en los acuerdos comerciales regionales^a.

Uso pleno de disposiciones flexibles fuera del marco del Acuerdo sobre los ADPIC. Al prestar asistencia técnica, también es necesario informar a los PMA sobre las disposiciones flexibles que existen fuera del marco del Acuerdo sobre los ADPIC; por ejemplo, del uso de modelos de utilidad para proteger las innovaciones de las pequeñas y medianas empresas que podrían ser de utilidad para esos países.

Fuente: Correa, 2007.

- ^a En febrero de 2007, en la tercera sesión del Comité Provisional sobre Propuestas relativas a un Programa de la OMPI para el Desarrollo, se adoptó un conjunto de criterios para la asistencia técnica orientada al desarrollo. Entre otros criterios, se acordó que "La asistencia técnica de la OMPI deberá, entre otras cosas, estar orientada hacia el desarrollo y obedecer a una demanda, ser transparente y tener en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo, especialmente los PMA, así como los distintos niveles de desarrollo de los Estados miembros; además, las actividades deberán incluir un calendario de ejecución. A este respecto, el diseño, los mecanismos de ejecución y los procesos de evaluación de los programas de asistencia técnica deberán estar adaptados a cada país". (Véase el Resumen del Presidente del Comité Provisional sobre Propuestas relativas a un Programa de la OMPI para el Desarrollo, en www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/es/pcda_3/pcda_3_summary.doc).

que se puede establecer, las sinergias que pueden nacer de tal colaboración y los mercados previsibles para los productos locales, pero que a la vez también reciben la influencia de diversos factores globales.

Por este motivo, las oportunidades económicas internacionales que forman parte del comercio mundial, de la inversión y de otros tipos de transacciones multilaterales y bilaterales entre los PMA y la economía global revisten una importancia crucial para esos países en sus esfuerzos por ampliar su capacidad tecnológica. Constantemente, estas oportunidades facilitan y actualizan las interfaces de conocimiento globales y locales. El uso de estas oportunidades para promover la innovación cumple una función central en el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, y es esencial para promover el cambio estructural y la diversificación necesaria para superar la dependencia de los productos básicos, lo que adquiere más importancia todavía en vista de la profunda liberalización del comercio que ha emprendido la mayoría de esos países, y del grado cada vez mayor en que la competencia global se basa en el conocimiento. La innovación también será clave para la adaptación al

cambio climático y la transición a un camino de crecimiento con índices de carbono menos elevados. Sin embargo, en el momento actual, los donantes tienen escasa noción de cómo emplear efectivamente la ayuda para promover la ciencia, la tecnología y la innovación en los PMA.

Existen algunos mecanismos de apoyo internacional que se proponen responder a la necesidad de transferencia de tecnología y de intercambio de conocimientos en los PMA y otros países en desarrollo. Las asociaciones para el desarrollo de productos, en especial en lo que se refiere a la innovación farmacéutica y a los cultivos alimentarios, son buenos ejemplos de iniciativas que apuntan a crear bienes públicos de interés para los PMA, además de responder a la necesidad de conocimientos técnicos (Maskus y Reichman, 2004). En publicaciones recientes se sugiere que se podrían aplicar mecanismos de apoyo internacional similares en áreas emergentes de importancia para los PMA y otros países en desarrollo, como la creación de tecnologías relativas al cambio climático (Maskus y Okediji, 2010, en publicación). Sin embargo, tales mecanismos de apoyo internacional procuran compensar las deficiencias del régimen mundial de los derechos de propiedad intelectual y, en particular, buscan satisfacer la necesidad urgente de productos y servicios innovadores para los pobres, a saber, los atinentes a la salud, el acceso a los medicamentos, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Los nuevos mecanismos propuestos en este informe deberían apuntar a realinear gradualmente los incentivos del régimen global de los derechos de propiedad intelectual con las necesidades de desarrollo de los PMA promoviendo el intercambio de conocimientos, y a la vez reforzando la capacidad de innovación local de esos países.

En este informe se proponen nuevos mecanismos de apoyo internacional para dar respuesta a la creciente brecha del conocimiento. Los mencionados mecanismos deberían apuntar a realinear gradualmente los incentivos del régimen global de los derechos de propiedad intelectual con las necesidades de desarrollo de los PMA promoviendo el intercambio de conocimientos, y a la vez reforzando la capacidad de innovación local de esos países. Para superar la brecha del conocimiento, los mecanismos de apoyo internacional deben cumplir funciones claves en dos aspectos esenciales: en primer lugar, deben ayudar a los PMA a acrecentar su capacidad tecnológica atacando las principales deficiencias institucionales que amenazan las empresas y las organizaciones de esos países (véase recuadro 14); en segundo lugar, deben esforzarse por encontrar opciones que faciliten la convergencia tecnológica de los PMA fuera del ámbito del Acuerdo sobre los ADPIC y de los debates en curso sobre los derechos de propiedad intelectual, lo que incluye, por ejemplo, la aplicación de modelos de utilidad para apoyar las innovaciones locales y el uso innovador de los aranceles para promover la industria local.

Se espera que los mecanismos de apoyo internacional expuestos a continuación contribuyan a que la nueva arquitectura del saber global reoriente paulatinamente los principios básicos que explican los problemas tecnológicos de los PMA, ofreciendo así una base más firme para también aplicar otros mecanismos de apoyo internacional. Estos mecanismos podrían aplicarse en diversos sectores de todos los PMA, y se los debería considerar además en el contexto de las negociaciones internacionales en curso entre la OMC y la OMPI. Asimismo, la comunidad internacional o los mismos PMA podrían emplearlos como parte de las estrategias de integración regional para el cambio tecnológico y el intercambio de conocimientos, y como formas de cooperación Sur-Sur, al igual que se los podría aplicar en una cooperación triangular entre los PMA, los otros países en desarrollo y la comunidad internacional de donantes.

A continuación se proponen los siguientes mecanismos de apoyo internacional: la creación de un consorcio de intercambio de tecnología para

Recuadro 14. Limitaciones institucionales para el aprendizaje tecnológico en los PMA

En anteriores *Informes sobre los países menos adelantados* (2006-2009) se trataron en detalle tres conjuntos de *limitaciones institucionales y en las relaciones entre organizaciones* que entorpecen el aprendizaje tecnológico en los países menos adelantados y que se resumen a continuación.

i) Inversiones insuficientes en el aprendizaje tecnológico

Las oportunidades de aprendizaje propicias para la innovación pueden provenir de diversas fuentes; por ejemplo, de las inversiones en maquinaria y equipos nuevos, de proveedores de tecnología, de la movilidad de la mano de obra y de la interacción con otros agentes del conocimiento (por ejemplo, otras empresas, unidades formales de investigación y desarrollo dentro de las empresas, o asociaciones empresariales para investigación y desarrollo). Además, puede haber fuentes externas, como la fabricación contratada para fines de exportación y abastecimiento a las cadenas mundiales de valor. No obstante, el aprendizaje no se produce automáticamente y tiene un costo: las políticas y las instituciones tienen su peso. Como se apuntó en el *Informe sobre los países menos adelantados de 2007*, las oportunidades de aprendizaje industrial en los PMA se han visto bastante limitadas debido a las deficiencias institucionales, que impidieron ofrecer una infraestructura física y de conocimientos suficiente, o incentivos para incorporarse a un proceso de aprendizaje colectivo con otros participantes.

ii) Falta de un entorno propicio para la innovación

Es urgente movilizar los recursos nacionales para erigir una infraestructura física y de conocimientos más amplia y para crear instrumentos financieros que reduzcan los riesgos relacionados con la innovación en los PMA, lo que implica reactivar gradualmente las actividades del sector público en materia de investigación aplicada e investigación y desarrollo industrial, y respaldar el surgimiento de un sector empresarial local fuerte. Si esto no existe, *el acceso al conocimiento seguirá siendo, en el mejor de los casos, meramente un acceso a la información*, a causa de la falta de capacidad de los agentes locales para aprovecharla más acabadamente. En un esfuerzo por movilizar más recursos nacionales y encauzarlos hacia la innovación, sería deseable fijar metas claras y determinar el volumen de los recursos nacionales que se invertirá como parte de las estrategias nacionales para la ciencia, la tecnología y la innovación a fin de mejorar el entorno de aprendizaje en el país.

iii) Falta de apoyo suficiente al sector empresarial para propiciar el aprendizaje y la innovación

Los estudios más recientes acerca de los países que se incorporaron tardíamente al proceso revelan que—además de los impedimentos habituales como el riesgo y la incertidumbre de encarar el desarrollo de productos, el acceso a la mano de obra calificada y la escasa capacidad tecnológica—existen tres grandes grupos de restricciones a la innovación empresarial (véase, por ejemplo, Gehl Sampath, 2010; y Oyeyinka y Gehl Sampath, 2010). El primero se relaciona con la escala y el alcance de la financiación del sector público destinada a desarrollar la capacidad de explotar la tecnología y de generar innovación; este aspecto concierne a las actividades de investigación y desarrollo nacionales y las relacionadas con los pilotos y el diseño para una eventual comercialización. La segunda dimensión se relaciona con la escala de las capacidades del sector privado, que también está rezagado, principalmente debido al escaso acceso al crédito para expandirse y encarar nuevas formas de desarrollo de productos y procesos. Por último, las empresas usan los servicios de extensión para establecer normas, pruebas, metrología, control de calidad, información, derechos de propiedad intelectual, y formación profesional, técnica y especializada. En los PMA, es preciso fortalecer estos servicios, que habitualmente prestan una red de instituciones de investigación públicas y privadas. Al centrarse en la prestación de estos servicios, los mecanismos de apoyo internacional podrían ofrecer un apoyo muy necesario ayudando a las empresas de los PMA a expandirse, crecer e innovar.

Fuente: Informes sobre los países menos adelantados de 2007, 2006-2009.

la innovación en los PMA; un banco de licencias de tecnología; un fondo fiduciario de múltiples donantes para financiar la innovación empresarial en esos países; y una red de la diáspora para agrupar a talentos de los PMA en el extranjero.

a) Creación de un consorcio de intercambio de tecnología para la innovación en los PMA

A fin de difundir las tecnologías y los conocimientos necesarios para el crecimiento convergente de los PMA, una iniciativa importante con base en el mercado podría ser la creación y el apoyo a consorcios de intercambio de tecnología, o lo que también se denomina patrimonio común de tecnología o del conocimiento. Los consorcios permiten un uso más eficiente del saber que cuando este se ve sometido a los derechos exclusivos individuales de cada empresa; lo mismo sucede con la generación y el uso de la tecnología. Un consorcio de tecnología es un grupo de empresas que acuerdan términos para compartir las innovaciones presentes o futuras de cada una, de modo

A fin de difundir las tecnologías y los conocimientos necesarios para el crecimiento convergente de los PMA, una iniciativa importante con base en el mercado podría ser la creación y el apoyo a consorcios de intercambio de tecnología.

tal que todas las empresas del consorcio se benefician de la combinación de las actividades innovadoras de todo el consorcio. La investigación conjunta con fines de adaptación y el intercambio de tecnología (a diferencia de la concesión simple de licencias) ofrecen a los miembros del consorcio un grado de protección contra el parasitismo, y podrían alimentar y facilitar el mayor uso de los conocimientos tecnológicos por parte de las empresas de los PMA. Partiendo del intercambio voluntario de tecnología entre empresas con actividades afines, el consorcio alentaría la cooperación tecnológica entre empresas independientes, lo que agilizaría la adopción de tecnologías nuevas y superiores, además de permitir su difusión a un ritmo más rápido que el que permiten los acuerdos de concesión simple de licencias.

Al propiciar la divulgación y la adopción de las innovaciones más rápidas y con un alcance mayor, un consorcio de tecnología puede aportar a sus miembros prestaciones sociales.

Al propiciar la divulgación y la adopción de las innovaciones más rápidas y con un alcance mayor, un consorcio de tecnología puede aportar a sus miembros prestaciones sociales. Por su parte, la puesta en común de la información reduce los incentivos para que las empresas inviertan individualmente en investigación y desarrollo. Los consorcios de tecnología se caracterizan por los incentivos inherentes para incrementar —más que disminuir— el gasto en investigación y desarrollo, pues internalizan los aspectos externos de la innovación. Una empresa que desee comercializar tecnología necesita contar con la capacidad interna suficiente y la información tecnológica propia que pueda ofrecer a cambio, por lo que el consorcio se constituye en un incentivo intrínseco para que cada empresa invierta más en investigación y desarrollo. De esta manera, el intercambio de información aumenta el gasto en innovación que permite incrementar al máximo las ganancias, y el costo del ahorro, a su vez, posibilita aumentar al máximo las ganancias por unidad producida por cada empresa.

Los incentivos deben apuntar a ofrecer recursos a las empresas que opten por unirse al consorcio, y un grado de protección contra el riesgo y la incertidumbre asociados con la financiación de cualquier actividad innovadora.

Incentivos de mercado para un consorcio de intercambio de tecnología. La tecnología patentada (que se puede obtener únicamente de un proveedor monopólico) representa un insumo de estrangulamiento para la mayoría de las empresas. Un consorcio puede ayudar a resguardar a sus miembros de una competencia externa excesiva. No es necesario que las empresas dependan puramente de sus propias actividades de investigación y desarrollo, pues el consorcio puede ofrecer una ventaja competitiva a sus miembros en el mercado. Este elemento puede ser beneficioso en el aspecto social al internalizar los aspectos externos del proceso de innovación, enriqueciendo así los incentivos para innovar. Al mismo tiempo, puede ayudar a acelerar la difusión de las innovaciones y a catalizar el reemplazo de los procesos técnicos obsoletos.

Los incentivos deben apuntar a ofrecer recursos (a partir de la ayuda que actualmente carece de coordinación) a las empresas que opten por unirse al consorcio, y un grado de protección contra el riesgo y la incertidumbre asociados con la financiación de cualquier actividad innovadora. Estos recursos financieros deben destinarse a promover la investigación y el desarrollo, principalmente la investigación con fines de adaptación, que se basa en tecnologías extranjeras y procura hacerlas aptas para las condiciones locales. Los planes de financiación podrían proyectarse de manera tal de ofrecer a las empresas diversos incentivos fiscales y de inversión, en particular para inducir las a participar en actividades de investigación y desarrollo en colaboración en un nivel mucho más alto de lo normal en el contexto de los PMA. Los consorcios podrían tener alcance nacional o regional e incluir únicamente empresas de los PMA (sin contar a las multinacionales con base en esos países).

b) Un banco de licencias de tecnología

La tendencia a la proliferación de patentes en los países industrializados, en particular en los sectores de tecnología de avanzada y el uso de los derechos de propiedad intelectual como bienes estratégicos para restringir el acceso al conocimiento, determinan una distribución asimétrica e injusta de las oportunidades futuras de las empresas de los PMA y otros países en desarrollo. Las empresas de los PMA no solo encuentran dificultades para procurar y adquirir conocimientos sobre las tecnologías apropiadas, tampoco tienen los elementos necesarios para negociar licencias y derechos de licencia para esas tecnologías, y carecen de los conocimientos técnicos de gestión y legal requeridos. En términos tanto de las tecnologías nuevas como de las tradicionales, los costos de búsqueda y negociación en torno de la adquisición de licencias tecnológicas pueden ser extremadamente altos. Por otra parte, las empresas de los PMA carecen de información sobre los distintos tipos de tecnologías similares y sobre sus costos y méritos relativos, todos ellos factores que afectan sus posibilidades de hacer elecciones con fundamento.

Un banco de licencias de tecnología podría solucionar estos tres inconvenientes al actuar como un consorcio de licencias que ofrecería a las empresas de los PMA permisos para el uso de las tecnologías puestas en común. Las licencias no serían gratuitas, pero se las subsidiaría con fondos de los gobiernos de los PMA, de donantes o de ambos. El banco de licencias también podría proveer una base de datos de tecnologías e invenciones, así como información detallada sobre las empresas proveedoras, sus méritos relativos y los costos de la concesión de licencias; de este modo, se prestaría un servicio sumamente útil a las empresas y organizaciones de los PMA. Una tercera función del banco sería la de actuar como centro de coordinación de las tecnologías otorgadas bajo licencia, lo que reduciría las asimetrías en la negociación entre las empresas de los países desarrollados y las de los PMA. Se prevé que un banco de licencias de este tipo sería especialmente útil para promover las innovaciones o las tecnologías con financiación pública, así como las tecnologías ecológicamente racionales.

Para impulsar a las empresas de los países industrializados a participar en el banco de licencias de tecnología, el banco les pagaría aranceles al precio de mercado de las licencias, además de lo cual se comprometería a adherirse a las normas de protección de los derechos de propiedad intelectual aceptadas internacionalmente. Las empresas de los países industrializados que participen en el banco de licencias también podrían tener derecho al uso de una etiqueta que —siguiendo un modelo similar al del ecoetiquetado— certifique que la empresa es "favorable al desarrollo". La etiqueta podría servir a las empresas para aumentar su valor intangible en los mercados globales, como lo hacen las etiquetas que identifican el "comercio justo". El banco prestaría servicios únicamente a las empresas locales de los PMA (incluidas las empresas conjuntas con un componente de origen local superior al 60%), pero no a las transnacionales con base en esos países. Las empresas de los PMA que manifesten su interés en participar en el banco de licencias recibirían una subvención acorde a su capacidad de pago, para lo cual el banco establecería diversos umbrales financieros destinados a determinar el monto que se debe cobrar a las empresas de los PMA por el uso de las tecnologías en el consorcio de licencias.

El banco de licencias de tecnología que se propone crear se distinguiría de la explotación común de patentes en dos aspectos importantes. En primer

Las empresas de los PMA encuentran dificultades para buscar y adquirir conocimientos sobre las tecnologías apropiadas.

Un banco de licencias de tecnología podría solucionar estos inconvenientes al actuar como un consorcio de licencias.

El banco otorgaría licencias no solo para productos patentados, sino también para otros protegidos por otras formas de propiedad intelectual, con lo cual la cobertura alcanzaría a más sectores y empresas.

lugar, el banco otorgaría licencias no solo para productos patentados, sino también para otros protegidos por otras formas de propiedad intelectual, con lo cual la cobertura alcanzaría a más sectores y empresas. En segundo lugar, el banco no dependería de la motivación altruista de las empresas de los países industrializados. Las empresas propietarias de las licencias se beneficiarían de la buena voluntad generada por la etiqueta de "favorable al desarrollo", además de cobrar el precio de mercado de las licencias.

La Iniciativa internacional Spark es un mecanismo de apoyo internacional que se propone financiar la innovación empresarial en los PMA.

c) La Iniciativa internacional Spark: un fondo fiduciario de múltiples donantes para financiar la innovación empresarial en los países menos adelantados

Este mecanismo de apoyo internacional que se propone financiar la innovación empresarial en los PMA, incluiría la creación de fondos *nacionales* de tecnología e innovación, que recibirían financiación *internacional* a través de la ayuda oficial, de fundaciones del ámbito privado o de fondos soberanos de inversión. En un principio, la iniciativa estaría dirigida a los PMA que hayan elaborado una estrategia coherente de ciencia, tecnología e innovación para impulsar el desarrollo, y que puedan establecer la infraestructura institucional nacional necesaria para gestionar los fondos. Las razones por las que se escogió el nombre de Iniciativa internacional Spark se explican más adelante.

Este mecanismo incluiría fondos nacionales de tecnología e innovación, que recibirían financiación internacional a través de la ayuda oficial, de fundaciones del ámbito privado, o de fondos soberanos de inversión.

Dado que la innovación empresarial es el eje que permite el desarrollo industrial satisfactorio en los PMA, la iniciativa aportaría un marco de política, de financiación e institucional para rectificar los puntos débiles en el ámbito de la innovación del sector empresarial de esos países. Esto implicaría idear usos innovadores de la financiación oficial para el desarrollo que, tal como se ha planteado en el capítulo 5, demandaría la misma energía que requiere la búsqueda de fuentes de financiación novedosas. La propuesta que aquí se presenta aprovecharía las mejores prácticas que ya se aplican para financiar la innovación empresarial tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, y procuraría evitar el peligro de la fragmentación de la ayuda mediante un nuevo fondo vertical de tecnología para los PMA. Al incluir en la iniciativa una dimensión referida a la transferencia de tecnología, también se podría contribuir a la aplicación del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC. Además, la iniciativa se podría considerar un elemento de ayuda para el comercio, centrada no solo en la mayor agilización de las corrientes comerciales ya existentes sino también en la creación de corrientes nuevas al promover la competitividad en las exportaciones.

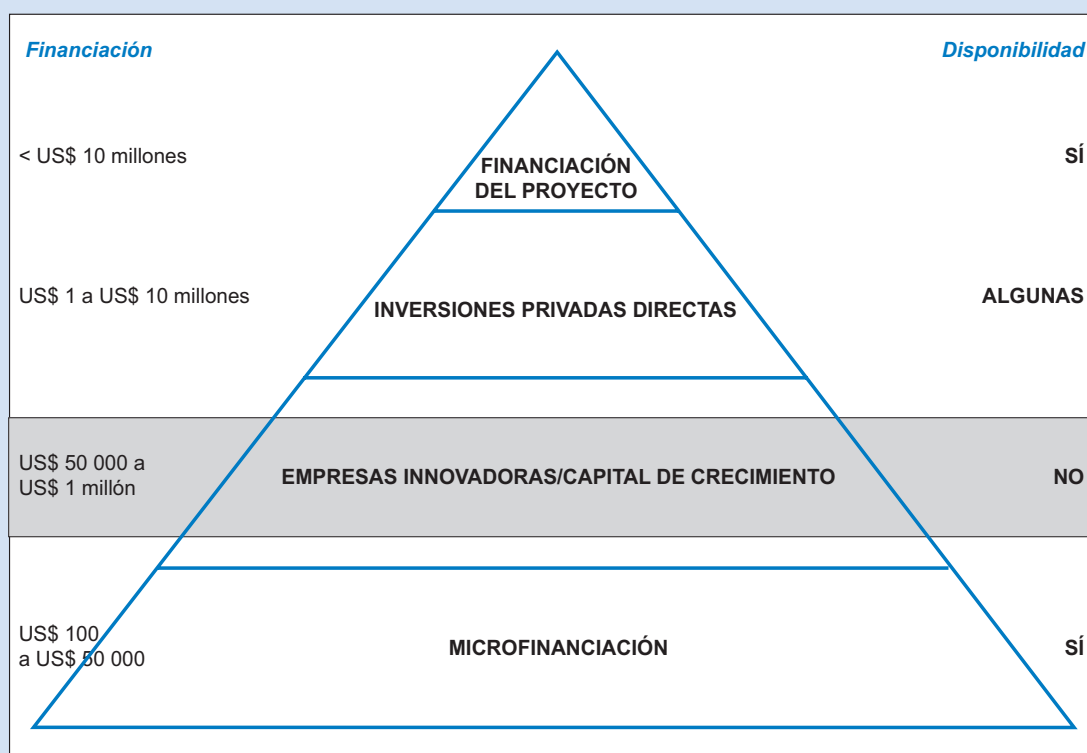
Dado que la innovación empresarial es el eje que permite el desarrollo industrial satisfactorio en los PMA, la iniciativa aportaría un marco de política, de financiación e institucional para rectificar los puntos débiles en el ámbito de la innovación del sector empresarial de esos países.

El vacío actual en las políticas y la justificación de un apoyo especial para financiar la innovación empresarial. Actualmente, es posible identificar tres áreas del discurso de los donantes que se relacionan con este tema: i) el desarrollo del sector privado; ii) el acceso creciente a la financiación; y iii) la ayuda para la ciencia, la tecnología y la innovación. No obstante, cada una de estas áreas muestra puntos débiles en lo que hace a la financiación de la innovación empresarial.

Al procurar aumentar el acceso a la financiación, se ha adoptado un enfoque estratégico centrado en el microcrédito y en el aumento de la importancia de los mercados de capital, por lo que persiste una pronunciada disparidad en el acceso a la financiación de las pocas empresas que conforman un "vacío intermedio" en la estructura empresarial (gráfico 37).

Gráfico 37

Acceso de las empresas de África a la financiación



Fuente: ODI, *Directions for Private Sector Development Instruments in Africa: 8 Strategies for the Policy Maker*, junio de 2005.

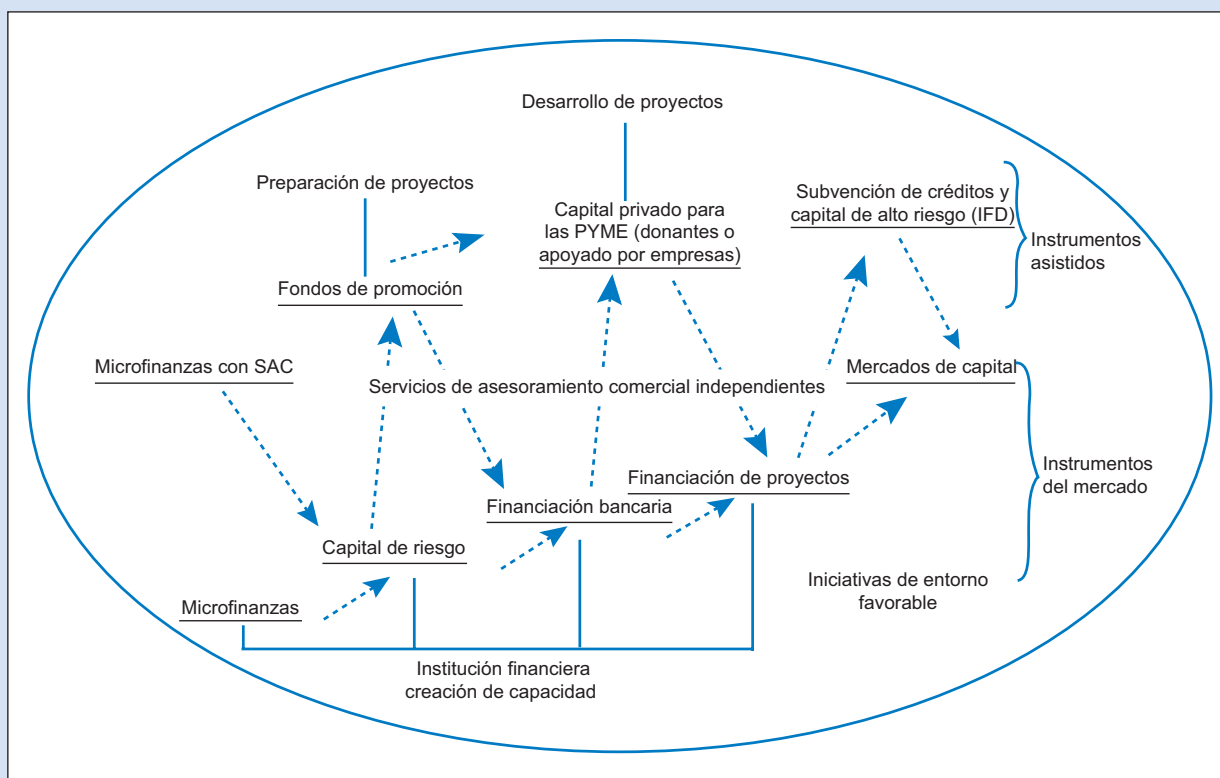
En cuanto al desarrollo del sector privado, existe una amplia diversidad de instrumentos (gráfico 38).

Sin embargo, en general, en el asesoramiento sobre las mejores prácticas para los donantes se trasluce una aversión al apoyo directo a las empresas locales, excepto que se trate de circunstancias especiales. Se hace mucho más hincapié en: i) la mejora del clima de inversión general; ii) la búsqueda de formas de disminuir las asimetrías en la información que disuaden a los bancos comerciales de otorgar préstamos; y iii) la prestación de servicios de apoyo a las empresas.

En tanto existe una superposición entre los enfoques de los donantes frente al mayor acceso a la financiación y al desarrollo del sector privado, no hay conexión alguna entre estos aspectos y la ayuda para la ciencia, la tecnología y la innovación (gráfico 39).

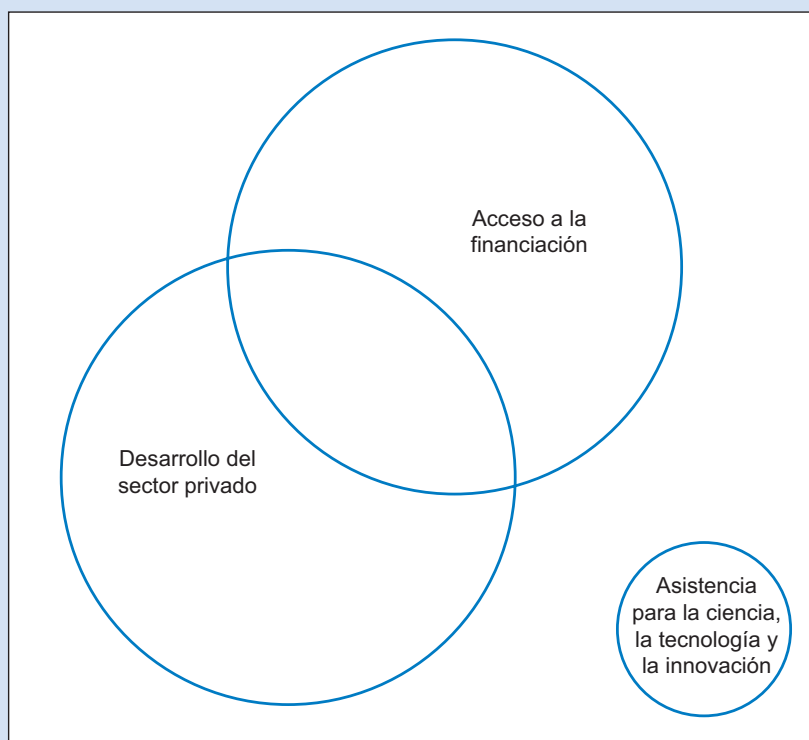
Las prácticas de los donantes en el área de la ayuda para la ciencia, la tecnología y la innovación están muy subdesarrolladas: al parecer, todo aumento en la ayuda para los PMA en este ámbito se destina principalmente a las universidades, en lugar de aplicarse al apoyo a la innovación de las empresas o las explotaciones agrícolas (UNCTAD, 2007). Se trata de una zona ciega de suma importancia, que ofrece una oportunidad significativa de mejorar la eficacia de la ayuda. Algunos organismos de ayuda están comenzando a incursionar en esta área. Por ejemplo, el organismo de ayuda GTZ, de Alemania, está explorando activamente vías y medios para promover la innovación mediante un enfoque sistémico; por su parte, el Organismo

Las prácticas de los donantes en el área de la ayuda para la ciencia, la tecnología y la innovación están muy subdesarrolladas: al parecer, todo aumento en la ayuda para los PMA en este ámbito se destina principalmente a las universidades, en lugar de aplicarse al apoyo a la innovación de las empresas o las explotaciones agrícolas.

Gráfico 38**Esquema de los instrumentos para el desarrollo del sector privado**

Fuente: ODI, *Directions for Private Sector Development Instruments in Africa; 8 Strategies for the Policy Maker*, junio de 2005.

Notas: Servicios de asesoramiento a empresas; IFD: instituciones que financian el desarrollo.

Gráfico 39**Diferentes áreas de práctica de los donantes en la financiación para el desarrollo empresarial**

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

Francés de Desarrollo organizó poco tiempo atrás una competencia conjuntamente con la Fundación Bill y Melinda Gates y el Banco Mundial, con la finalidad de buscar fuentes y usos innovadores de la financiación para el desarrollo, incluida la financiación destinada a catalizar la inversión empresarial (véase www.fininnov.org). Adicionalmente, el Banco Mundial, luego de su Foro Mundial sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, destinado a las alianzas para el fomento de la capacidad en pos del desarrollo sostenible y celebrado en Washington, D.C., en diciembre de 2009, está explorando las posibilidades de creación de fondos para la innovación.

Como se ha apuntado, según el paradigma vigente de las políticas, existe cierta renuencia entre los donantes a utilizar la ayuda directamente para financiar el desarrollo empresarial. Pese a ello y paradójicamente casi todos los países desarrollados han creado instituciones y fondos especiales para financiar la innovación empresarial. Esta política se basa en el reconocimiento de que existe un "valle de la muerte" en las primeras etapas de la financiación de la innovación, lo que significa que hay ideas con un gran potencial de beneficios económicos y sociales que no rinden frutos debido a los riesgos comerciales de introducir productos o servicios nuevos. Las instituciones y los fondos especiales proporcionan subvenciones y préstamos para subsanar esta carencia concreta del mercado. Algunos países en desarrollo, como el Brasil y Chile, también han creado fondos de este tipo, los que se han convertido en herramientas importantes de las políticas nacionales de desarrollo. Además, a principios de la década de 1980, China puso en práctica una iniciativa Spark con la finalidad de promover la innovación, en particular entre las empresas de las ciudades y las aldeas pequeñas y de las zonas rurales.

El hecho de que la iniciativa lleve el nombre de Spark ("chispa") destaca otra razón fundamental por la que, en el contexto del desarrollo, el apoyo financiero a la innovación es vital: la razón es que ofrece "externalidades de la innovación". En su forma más sencilla, estas adicionalidades y externalidades son evidentes en la "epidemia innovadora" que se dispara a medida que ganan aceptación los procesos y productos nuevos. Este aprendizaje colectivo y acumulativo se expresa en la curva de difusión de la innovación en forma de S, ampliamente conocida. Sin embargo, la verdadera repercusión de la innovación en las empresas se percibe cuando genera un cambio estructural y estructuras de economía dinámica con múltiples agentes (por ejemplo, agrupaciones de producción), así como una cultura local de iniciativa empresarial. El propósito de financiar la innovación empresarial en el contexto del desarrollo es aprovechar estos efectos externos, a fin de que los mercados favorezcan más categóricamente la innovación.

La estructura de la Iniciativa internacional Spark. El apoyo financiero internacional a la innovación empresarial podría canalizarse a través de un fondo global vertical (es decir, específico para cada problema). Ya existen fondos de este tipo, por ejemplo, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI); la Iniciativa acelerada de educación para todos; y el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos de América para luchar contra el SIDA (PEPFAR). No obstante, este no es el enfoque que se propicia aquí. Los fondos globales verticales tienden a ser atractivos por su visibilidad, que envía un mensaje claro a los políticos, los medios y el público, y por su capacidad de recaudar fondos en áreas determinadas. Quienes abogan por fondos de este tipo aducen que la fusión de los programas verticales ha permitido recaudar sumas sin precedente y

Algunos países en desarrollo, como el Brasil y Chile, también han creado fondos de este tipo, los que se han convertido en herramientas importantes de las políticas nacionales de desarrollo.

A principios de la década de 1980, China puso en práctica una iniciativa Spark con la finalidad de promover la innovación, en particular entre las empresas de las ciudades y las aldeas pequeñas y de las zonas rurales.

llamar la atención sobre las causas que más la necesitan. Sin embargo, estos fondos también contribuyen a la fragmentación de la ayuda, merman la implicación nacional y debilitan los sistemas de cada país. La Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD, 2008) también argumenta que, pese a los esfuerzos por lograr que los fondos globales verticales sean compatibles con la Declaración de París, "sigue habiendo demasiados programas globales que operan en un vacío... [y] se sigue observando un predominio excesivo de la tendencia a añadir más programas sin afianzar los existentes" (EURODAD, 2008: 8). Por lo tanto, lo que se propone en el presente informe no es un fondo global vertical puro, sino más bien un híbrido que combine elementos globales y nacionales. Este enfoque es sumamente coherente con el que propugna el Banco Mundial en un documento preparado para la Dirección de la Cooperación para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, donde se apunta que "ni los programas globales ni los de cada país son por sí solos una panacea para las cuestiones relacionadas con la asistencia para el desarrollo; es necesario conjugar la concepción, el proyecto y la aplicación" (OCDE, 2006).

Según Teubal (2009), la creación de un fondo nacional de tecnología "de referencia" para dar apoyo directo a las empresas con vistas a la innovación comercial debería incluir:

- *Una evaluación preliminar* de las necesidades basada en estadísticas, entrevistas, estudios de casos, encuestas específicas y comparaciones con programas similares en otros países.
- *Una definición de objetivos que debería abarcar:* i) la promoción del aprendizaje y la creación de capacidad de innovación, no solo en el ámbito tecnológico sino también en comercialización, producción, exportación y vinculación con asociados y proveedores; ii) la promoción de la iniciativa empresarial; y iii) la identificación de áreas con ventajas comparativas sostenibles.
- *Una identificación de las funciones a las que se dará apoyo;* por ejemplo, la transferencia de tecnología, el diseño, la ingeniería, el tiempo de aprendizaje y puesta en marcha, la utilización de los equipos para procesos nuevos, la capacitación de la mano de obra, los servicios de consultoría, y la investigación y el desarrollo. En el contexto de los PMA, es importante ser flexible con respecto a las funciones a las que se dará apoyo.
- *Detalle del volumen del presupuesto.* Un fondo de tecnología debería tener a su disposición entre 10 y 20 millones de dólares estadounidenses al año, dado que se necesita un nivel mínimo de apoyo para llegar a una masa crítica de empresas innovadoras.
- *Instrumentos de financiación.* La experiencia revela que "las subvenciones (préstamos o donaciones) han demostrado ser más efectivas que los beneficios fiscales" y que "tiene muchas ventajas entregar al menos un tercio de la subvención al inicio del proyecto". Análogamente, las donaciones son mejores que los préstamos por los elevados costos de las transacciones, y se pueden convertir en una donación condicional o en un préstamo condicional.
- *Programas "horizontales" o específicos.* Los programas "horizontales" apoyan una función de aprendizaje tecnológico o innovación en particular (por ejemplo, diseño, o investigación y desarrollo), y están abiertos a todas las empresas del sector empresarial. Esto es más sencillo al principio, pero en los casos en que las áreas de ventaja comparativa sostenible son

muy marcadas, también conviene adoptar programas específicos para dar impulso a la innovación en la industria o la tecnología seleccionadas. En consecuencia, se recomienda adoptar un enfoque híbrido y atento a la evolución (Teubal, 2009).

El fondo debería dar apoyo a distintos tipos de PYMES, entre ellas las microempresas dinámicas del sector informal. Es preciso prestar apoyo a diversos tipos de innovación en un amplio espectro de actividades: modernización de equipos, transferencia de tecnología extranjera, desarrollo de la capacidad tecnológica local, introducción de materiales nuevos, imitación, ingeniería inversa, diseño, ingeniería, aprendizaje/capacitación, e investigación y desarrollo. No obstante, dada la precariedad del sector privado de los PMA, es importante que el mecanismo de financiación contemple el agrupamiento con diversos servicios de desarrollo empresarial. Parte del proceso de innovación tal vez involucre la transferencia de tecnología, que plantea sus propias dificultades, las que también podrían incorporarse a la iniciativa. Por ejemplo, las PYMES de los países industrializados tienen un potencial de transferencia de tecnología que aún no se ha aprovechado, pero es necesario ofrecerles incentivos —tales como una subvención a quien transfiere— pues no basta con los precios de mercado (Foray, 2009). No obstante, la transferencia de tecnología resulta efectiva únicamente si va acompañada de un apoyo al destinatario de la transferencia que le permita forjar su propia capacidad tecnológica.

En este marco, la Iniciativa internacional Spark podría adoptar distintos enfoques. El enfoque general se orientaría a incrementar la innovación en sí y la capacidad de innovación en las economías de los PMA, pero el fondo también se podría orientar a dificultades concretas para la innovación. Un ejemplo obvio sería el del área de las tecnologías de generación de energía, que facilitan la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

El proceso de aplicación y las dificultades financieras. Para la puesta en práctica de las políticas se propone un enfoque evolutivo, que abarque unos pocos PMA con estrategias integrales para los temas de ciencia, tecnología e innovación. En una primera fase, previa a la ejecución, se debería planificar y evaluar las necesidades y las posibilidades; luego, la puesta en marcha debería ser lenta, previendo una propagación acelerada y un aprendizaje colectivo. Una vez alcanzada una masa crítica de empresas innovadoras, sería preciso rediseñar el mecanismo e introducir otros enfoques para promover la innovación. Con el tiempo, el papel del Estado se acotaría, al tiempo que el mercado empezaría a asumir las funciones necesarias.

Las experiencias anteriores indican que es muy importante comprometerse con el programa por un mínimo de cinco años y que es preciso contar con una financiación adecuada para que el instrumento sea sostenible y creíble para los beneficiarios en función de sus necesidades (Teubal, 2009). La falta de solidez en la ejecución puede traer aparejada una significativa falta de confianza, la que a su vez puede repercutir negativamente y por mucho tiempo en las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial. La confianza reviste importancia crítica para la puesta en práctica satisfactoria de un programa; un fracaso podría generar desencanto con las políticas de innovación.

La concepción de la iniciativa debe incluir dos elementos importantes: i) la creación de un coordinador nacional para la innovación, con la misión de gestionar la iniciativa en el país; y ii) la creación de un fondo fiduciario de

El fondo debería dar apoyo a distintos tipos de PYMES, entre ellas las microempresas dinámicas del sector informal.

Dada la precariedad del sector privado de los PMA, es importante que el mecanismo de financiación contemple el agrupamiento con diversos servicios de desarrollo empresarial.

El enfoque general se orientaría a incrementar la innovación en sí y la capacidad de innovación en las economías de los PMA, pero el fondo también se podría orientar a dificultades concretas para la innovación.

múltiples donantes, para suministrar fondos a los organismos involucrados. Se necesita algún mecanismo de rendición de cuentas del coordinador nacional para la innovación, que podrá estar o no vinculado a un organismo o consejo nacional de ciencia, tecnología e innovación, y no será necesario que sea gubernamental. Es posible que la participación de agentes no estatales favorezca la credibilidad. El modelo del fondo fiduciario de múltiples donantes proveería los medios para reunir fondos. Con respecto a la obtención de los fondos para una iniciativa destinada a financiar la innovación empresarial, existen ejemplos en América Latina que demuestran que es posible financiar fondos nacionales de tecnología con la renta de los sectores de recursos naturales (por ejemplo, las regalías del petróleo y el gas natural) o con fondos sectoriales dedicados exclusivamente a ese fin. Por ejemplo, lo recaudado por medio de un impuesto del 0,75% al 1% sobre el ingreso neto de las empresas concesionarias de la generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica se podría utilizar para promover la investigación y el desarrollo en el sector. La creación de fondos de tecnología destinando a ellos parte de la renta de los recursos naturales, o bien un enfoque combinado que utilice la renta de los recursos y un monto igual aportado por la ayuda externa podrían ser enfoques eficaces para los PMA.

d) Talentos de los PMA en el extranjero: agrupación de los talentos de la diáspora para las actividades basadas en conocimientos

La diáspora de los PMA puede ser esencial para aprovechar el conocimiento técnico y de gestión, con participación de diversos tipos.

La diáspora de los PMA puede ser esencial para aprovechar el conocimiento técnico y de gestión, con participación de diversos tipos. La bibliografía documenta de manera relativamente fidedigna las remesas a los familiares y las remesas colectivas a grupos en situación de crisis. Entre otras formas destacadas de aporte de la diáspora para aprovechar el potencial de desarrollo de un país, cabe mencionar la inversión en emprendimientos comerciales (por ejemplo, en el sector de los programas informáticos de la India); el liderazgo político (como es el caso de China); la transferencia de fuentes importantes de conocimiento para el desarrollo de un país, por ejemplo, la documentación de los conocimientos adquiridos en las lenguas locales (como la adquisición de tecnología en la República de Corea o el banco de competencias de la diáspora etíope); el liderazgo en cargos del sector público (tal es el caso del Afganistán); y, por último, el aprovechamiento de los conocimientos prácticos implícitos en los sectores emergentes, a través del empleo en firmas locales (como ocurre en las empresas de programas informáticos y los laboratorios farmacéuticos de la India).

No obstante, si bien las iniciativas que involucran a la diáspora son fáciles de poner en marcha, son sumamente difíciles de sostener y de promover de manera que contribuyan al desarrollo del país de origen. Las dificultades para institucionalizar la diáspora son un obstáculo para codificar y catalogar el papel que cumplen, sus funciones y sus contribuciones concretas si se desea establecer a partir de esta información un conjunto de "mejores prácticas" que otros países puedan seguir. En la mayoría de los casos, la participación de la diáspora ha sido producto de una respuesta espontánea al desarrollo de un país (Kuznetsov, 2006). Cabe citar como excepción el caso de la República de Corea, cuya diáspora tuvo importancia crítica en los años noventa al regresar de los Estados Unidos a trabajar para empresas locales (*chaebols*) y desarrollar en ellas tecnologías nuevas que no se otorgaban bajo licencia a firmas extranjeras. Más importantes todavía son las experiencias que confirman que la contribución de la diáspora depende principalmente de las instituciones del país de origen y de su capacidad para agrupar el talento

radicado en el extranjero y hacerlo participar en el proceso de desarrollo. Cuando los PMA padecen una situación institucional precaria y tienen escaso potencial para emprender actividades que requieran conocimientos sumamente especializados, y estos factores han producido una fuga de cerebros, se hace enormemente difícil promover el regreso de la diáspora para contribuir al desarrollo de los conocimientos en la economía local.

Se necesita con urgencia un mecanismo de apoyo internacional que ayude a coordinar los distintos tipos de diáspora y preste dos servicios esenciales: la búsqueda y la unificación de la diáspora de los PMA, y los fondos básicos para dar el puntapié inicial a la participación de quienes viven o trabajan en el extranjero, como parte del intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología (y, en particular, de los conocimientos prácticos implícitos). Un mecanismo de este tipo se podría basar en algunas experiencias empíricas recientes sobre el modo de movilizar el potencial de la diáspora en favor de los PMA. Sin embargo, la estructura del mecanismo dependería de las condiciones económicas y políticas del país, así como de las capacidades globales de su diáspora (Kuznetsov, 2006). Por ejemplo:

- Con condiciones desfavorables en el país y una diáspora bien organizada: crear proyectos de demostración (Kuznetsov, 2006: 233), como en Armenia.
- Con condiciones desfavorables en el país y una diáspora dispersa: centrarse en los individuos y en la participación en un diálogo político más amplio con miras a una reforma. Es importante poner énfasis en los individuos, pues en estas condiciones se hace difícil sostener redes organizadas. Es conveniente agrupar a los individuos que hayan logrado un éxito profesional considerable en el extranjero, y comprometer su colaboración en proyectos de desarrollo, así como en programas de reforma de políticas y discursos.
- Con condiciones moderadamente favorables en el país y una diáspora bien organizada: utilizar la diáspora para impulsar un cambio a favor de actividades con gran densidad de conocimientos. En los países donde el crecimiento está en marcha, la solidez y los talentos de la diáspora podrían agruparse para contribuir a superar las limitaciones. Por ejemplo, los segmentos emergentes en las cadenas de valor de buen desempeño se podrían emplear para atraer el talento de la diáspora y su colaboración para ayudar al país a ramificarse de modo de abarcar actividades con mayor densidad de conocimientos.
- Con condiciones moderadamente favorables en el país y una diáspora dispersa: intentar crear redes en la diáspora y promover su regreso a los sectores emergentes de mayor importancia.
- Con condiciones favorables en el país y una diáspora bien organizada: utilizar las redes de la diáspora como recurso clave para la transición hacia una economía basada en el conocimiento. Así se promueve una situación en que las capacidades del país y la contribución de la diáspora al país se combinan en un círculo virtuoso, coordinado mediante diversos incentivos que procuran integrar la diáspora a una identidad nacional positiva emergente. Cabe mencionar, para este caso, los ejemplos de China, la India, Irlanda y la Provincia china de Taiwán.
- Con condiciones favorables en el país y una diáspora dispersa: los países en proceso de crecimiento que luchan por independizarse del comercio de productos básicos y evolucionar hacia modalidades de producción

Se necesita con urgencia un mecanismo de apoyo internacional que ayude a coordinar los distintos tipos de diáspora y preste dos servicios esenciales: la búsqueda y la unificación de la diáspora de los PMA, y los fondos básicos para dar el puntapié inicial a la participación de quienes viven o trabajan en el extranjero, como parte del intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología (y, en particular, de los conocimientos prácticos implícitos).

con una estructura más diversificada podrían aprovechar su diáspora para promover el conocimiento y las competencias que se necesiten con urgencia para esta transición. Incluso redes pequeñas de la diáspora pueden tener una repercusión significativa para el aprovechamiento del conocimiento externo, y para coordinar el crecimiento de los conocimientos prácticos implícitos en la industria. Como ejemplo, cabe mencionar el de Chile, donde la Fundación Chile se ha dedicado activamente a encauzar el talento de la diáspora de manera de promover las actividades con gran densidad de conocimientos en las empresas locales.

Notas

- 1 Este tipo de política se analizó originalmente en el contexto del impuesto a las transacciones monetarias de dos niveles —un impuesto de Tobin modificado— con miras a estabilizar las fluctuaciones de la moneda (Spahn, 1996; y Nissanke 2005).
- 2 Chile había tenido una experiencia positiva con esta norma presupuestaria en los años noventa; sin embargo, la norma se adoptó formalmente en 2001, con la llegada al poder del nuevo gobierno de izquierda, y desde ese año la transparencia de la operación aumentó significativamente (Ffrench-Davis, 2010).
- 3 En Chile, hacia fines de 2008, los dos fondos de estabilización combinados habían acumulado ahorros equivalentes al 18% del PIB del país, en tanto las obligaciones fiscales resultaron insignificantes tras las amortizaciones significativas de los superávits fiscales previos (Ffrench-Davis, 2010). Con este nivel de acumulación de ahorros, el objetivo estructural del superávit se redujo en 2008 al 0,5%. Como resultado de la crisis económica mundial de 2008-2009, Chile pasó a tener el 0,4% de déficit fiscal estructural y el 4% de déficit medido, lo que permitió un aumento del 15% en la inversión fiscal pública, así como un incremento en el gasto social durante la posterior recesión.
- 4 Las ETN abonaron el 0,6% de las ganancias brutas y el 25% del impuesto a las exportaciones, en lugar de las tasas normales respectivas del 2% y el 35%, según se estipula en la Ley de minas y minerales de 1995. También se acogieron a muchas exenciones impositivas generosas (Jourdan, 2008).
- 5 Para un análisis de las últimas novedades en instrumentos de financiación de contingencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a disposición de los PMA, véase recuadro 7.
- 6 La administración de la compensación por productos minerales estuvo a cargo de un servicio independiente denominado SYSMIN.
- 7 La mayor parte del potencial turístico de los PMA se basa en los recursos naturales como la fauna, la flora y la geomorfología (por ejemplo, las playas y montañas), y no en atracciones construidas por el hombre.
- 8 Romer (1990) ha sugerido que el carácter de bien público del conocimiento deriva de la inversión de las empresas en la búsqueda y la innovación al desarrollar nuevos productos y servicios. Sin embargo, la búsqueda de conocimiento de las empresas tiene lugar en un entorno que podría describirse como de "alta apropiabilidad", donde se otorgan derechos de propiedad intelectual, como las patentes. Si bien los resultados de la innovación de las empresas representan rendimientos privados para esas empresas, los beneficios sociales podrían constituir una fuente común de conocimientos "gratuita" para la sociedad.
- 9 En las notas al pie número 26, 28 y 29, el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se hace una distinción entre la "investigación básica" —que define como "una ampliación de los conocimientos científicos y técnicos generales no vinculada a objetivos industriales o comerciales"—, la "investigación industrial" y las "actividades de desarrollo precompetitivas". Las disposiciones del Acuerdo no son aplicables a las actividades de investigación básica llevadas a cabo de forma independiente por instituciones de enseñanza superior o investigación.
- 10 En el artículo 31 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se establece que las disposiciones del artículo 8, entre otras, "se aplicarán durante un período de cinco años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Como máximo 180 días antes de que concluya ese período, el Comité examinará el funcionamiento de dichas disposiciones con el fin de determinar si su aplicación debe prorrogarse por un nuevo período, en su forma actual o modificadas". Sin embargo, hasta la fecha no se ha adoptado ninguna decisión sobre este tema.

- 11 Noruega, por ejemplo, ha informado al Consejo de los ADPIC sobre los programas que tienen estos objetivos que está encarando su Organismo de Cooperación para el Desarrollo, NORAD. El NORAD también "ha apoyado y apoya varios programas regionales y nacionales encaminados al reconocimiento y la aceptación internacionales de los sistemas de certificación, sobre una base tanto multilateral como bilateral. Algunos de esos programas incluyen también la financiación de laboratorios de pruebas para la exportación de alimentos y para determinados productos industriales. Se presta igualmente asistencia a los exportadores de los países en desarrollo y al desarrollo de la calidad y el diseño de productos (desarrollo de productos) para responder a los requisitos del mercado internacional" (IP/C/W/480/Add.4, 13 de octubre de 2006).

Bibliografía

- Amin A and Cohendet P (2000). *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities and Communities*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden AH and Chu WW (2003). *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Antonelli C (2005). The economics of governance: The role of localized technological change in the inter-dependence among transaction, coordination and protection. In: Green K, Miozzo M and Dewick P, eds., *Technology, Knowledge and the Firm: Implications for Strategy and Industrial Change*. Cheltenham, Edward Elgar: 29–50.
- Archibugi D and Pietrobelli C (2003). The globalization of technology and its implications for developing countries: Windows of opportunity or further burden? *Technological Forecasting and Social Change*, 70: 861–883.
- Arrow KJ (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. In: Arrow KJ, ed., *The Rate and Direction of Inventive Activity*. Princeton, NJ, Princeton University Press: 609–625.
- Bova E (2010). Challenges and implications of exchange rate management for commodity dependent countries: A case study on Zambia. PhD thesis submitted to University of London, School of Oriental and African Studies, June.
- Borensztein E, Jeane O and Sadri D (2009). Macro-hedging for commodity exporters. IMF Working Paper, WP/2009/229. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Budworth D (1996). *Finance and Innovation*, International Thomson Business Press.
- Cohen D, Djoufelkit-Cottenet H, Jacquet P and Valadier C (2008). Lending to the poorest countries: A new counter-cyclical debt instrument. OECD Development Centre Working Paper 269. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Correa C (2007). Intellectual property in LDCs: Strategies for enhancing technology transfer and dissemination. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2007*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development. Available at: http://www.unctad.org/sections/ldc_dir/docs/ldcr2007_Correa_en.pdf.
- EURODAD (2008). The reality of aid: Global vertical programmes. A tale of too many funds. Brussels, European Network on Trade and Development, July.
- Foray (2009). "Technology transfer in the TRIPS Age: The need for new types of partnerships between the least developed and most advanced economies", ICSTD Programme on IPRs and Sustainable Development, Issue Paper N.23, Geneva.
- Ffrench-Davis R (2010). Latin America: The structural fiscal balance policy in Chile: A move towards counter-cyclical macroeconomics. *Journal of Globalization and Development*, 1(1): article 14.
- Gallini N and Schotchmer S (2002). Intellectual property: When is it the best incentive system? In: Jaffe AB, Lerner J and Stern S, eds., *Innovation Policy and the Economy*, vol. 2. Cambridge, MA, MIT Press: 51–78.
- Gehl Sampath P (2010). *Reconfiguring Global Health Innovation*. London, Routledge.
- Gehl Sampath P and Kozul-Wright Z (2010). Tracing the contours of a new knowledge architecture of LDCs. South Centre Issue Paper (forthcoming), South Centre, Geneva.
- Hewitt A (1993). Commodity market instability and compensatory financing: why Stabex failed'. In Nissanke M. and A. Hewitt. eds., *Economic Crisis in Developing Countries: New Perspectives on Commodities, Trade and Finance*. London, Pinter.

- Hewitt A (2010). A role for compensatory finance in the 21st Century after the 2008 global financial crisis. In M. Nissanke and G. Movrotas. eds. *Commodities, Governance and Economic Development Under Globalization*. London, Palgrave Macmillan.
- Jourdan P (2008). Challenges of LDC resource-based development. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2009*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Kim L (1997). *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Cambridge, MA, Harvard Business School Press.
- Knell M (2007). Uneven technological accumulation and growth in the least developed countries. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2007*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development. Available at: http://www.unctad.org/sections/ldc_dir/docs/ldcr2007_Knell_en.pdf
- Kozul-Wright Z and Gehl Sampath P (2010). The return of industrial policy. A South Centre Issue Paper (forthcoming), South Centre, Geneva.
- Krugman P (1988). Financing vs. forgiving a debt overhang. *Journal of Development Economics*, 29(3): 253–68.
- Krugman P (1991). Target zones and exchange rate dynamics. *Quarterly Journal of Economics*, 106: 669–682.
- Krugman P and Miller M (1993). Why have a target zone? *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 38: 279–314.
- Kuznetsov Y (2006). Leveraging the diaspora of talent: Towards a new policy agenda. In: Kuznetsov Y, ed., *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries can Draw on their Talent Abroad*. Washington, DC, WBI Development Studies, World Bank Institute: 221–237.
- Latif AA (2010). A perspective on reform in Arab countries. In: Mendeley-Ortiz R and Roffe P, eds., *Intellectual Property and Sustainable Development: Development Agendas in a Changing World*. Cheltenham, Edward Elgar: 51–70.
- Maizels A (1994). The continuing commodity crisis of developing countries. *World Development*, 22(11): 1685–95.
- Marshall A (1921). *Industry and Trade*, 3rd edition. London, Macmillan Publishers.
- Maskus K and J Reichman (2004). "The globalization of private knowledge goods and the privatization of global public goods", Duke Law Faculty Scholarship, paper 1195.
- Maskus K and R Okediji (2010) Intellectual Property Rights and International Technology Transfer to Address Climate Change: Risks, Opportunities, and Policy Options, ICTSD Issue Paper, Geneva (forthcoming).
- Nelson RR and Winter SG (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA, Bellknap.
- Nissanke M (2003). Stabilization-cum-adjustment over the commodity price cycle. In: Nissanke M and Hewitt A, eds., *Economic Crisis in Developing Countries: New Perspectives on Commodities, Trade and Finance*. London, Pinter: 56–78.
- Nissanke M (2005). Revenue potential of the Tobin tax for development finance: A critical appraisal. In: Atkinson AB, ed., *New Sources of Development Finance*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford, Oxford University Press: 58–89.
- Nissanke M (2010). Reconstructing the aid effectiveness debate. In: Mavrotas G, ed., *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges, and the New Agenda*. Oxford, Oxford University Press: 63–93.
- Ocampo JA (2005). The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries. In JA Ocampo. ed., *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Palo Alto, Stanford University Press, ECLAC and World Bank.
- Ocampo JA and Vos R (2008). *Uneven Economic Development*. London, Zed Books.
- Ocampo JA, Sundaram JK and Khan S (2007). *Policy Matters*. London, Zed Books.
- OECD (2006). *Integrating Global Partnership programmes with country-led national programmes - synthesis of findings and recommendations*. Contribution of World Bank to the Policy Workshop on "Global Programmes and the Paris Agenda", COM/DCD/DEV (2006)7.
- OECD (2007). *National Innovation Systems*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oyelaran-Oyeyinka B and Gehl Sampath P (2010). *Latecomer Development: Innovation and Knowledge for Economic Growth*. London, Routledge.
- Richardson GB (1996). Competition, innovation and increasing return. DRUID Working Paper, No. 10, Copenhagen Business School, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen.
- Rodrik D (1999). *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*. Washington, DC, Overseas Development Council.
- Rose A (1996). Explaining exchange rate volatility: An empirical analysis of the "holy trinity" of monetary independence, fixed exchange rates, and capital mobility. *Journal of International Money and Finance*, 15: 925–945.

- Rosenberg N (1982). *Inside the Black Box: Technology and Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Romer PM (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5): S71–S102.
- Spahn PB (1996). The Tobin tax and exchange rate stability. *Finance and Development*, June: 24–27.
- Stiglitz JE and BC Greenwald (1986). Externalities in economics with imperfect information and incomplete markets. *Quarterly Journal of Economics*, 101 (2): 229–264.
- Stigler GJ (1961). The economics of information. *Journal of Political Economy*, 69(3): 213–225.
- Svensson L (1992). An interpretation of recent research on exchange rate target zones. *Journal of Economic Perspectives*, 6(4): 119–144.
- Teubal M (2009). Direct promotion of 'commercial' innovation (CI) in least developed countries (LDCs): A systems evolutionary (S/E) perspective. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2009*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development. Available at: http://www.unctad.org/sections/ldc_dir/docs/ldcr2009_teubal_en.pdf.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations Publication, sales no. E.06.II.D.9, Geneva and New York.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication. sales no. E.07.II.D.8, Geneva and New York.
- von Hippel E (2006). *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA, MIT Press.
- von Braun J and Torero M (2009). Implementing physical and virtual food reserves to protect the poor and prevent market failure. IFPRI Policy Brief. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Weeks J (2008). The reduction of fiscal space in Zambia? Dutch disease and tight-money conditionalities. Country Study No. 14. Brasília, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Young AA (1928). Increasing returns and economic progress. *Economic Journal*, 38: 527–542.

Un programa de acción:

V) cambio climático y

VI) cooperación Sur-Sur

para el desarrollo

Capítulo

7

En este capítulo se analiza el último pilar fundamental de la nueva arquitectura internacional del desarrollo —la adaptación al cambio climático y su mitigación— y la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, que es una cuestión de carácter transversal. Ambos temas plantean aspectos nuevos en materia de políticas, que cobrarán cada vez más importancia para los países menos adelantados en los próximos diez años.

A. Financiación de la adaptación al cambio climático y su mitigación en los PMA

La adaptación al cambio climático y su mitigación requerirán financiación y tecnología. Las propuestas del capítulo 6 de este informe tienen por objeto acelerar la transferencia de tecnología hacia los PMA y la adquisición de tecnología en esos países; por otra parte, se pueden aplicar no solo al desarrollo económico sino también para promover la transición hacia un crecimiento con bajas emisiones de carbono. Así pues, en esta sección se trata la financiación del cambio climático y se analizan las dificultades financieras que los PMA enfrentan para satisfacer las exigencias de la adaptación y la mitigación del cambio climático en vista de las limitaciones estructurales de esos países. Además, se proponen mecanismos de apoyo internacional nuevos para financiar la adaptación y la mitigación, y se examinan los elementos clave de un posible marco internacional para movilizar, administrar y suministrar los fondos.

Dado que existe un régimen intergubernamental que regula las respuestas de la comunidad internacional al cambio climático y establece los derechos y las obligaciones de los Estados partes de ese régimen, y que existe también un marco de negociación para acciones futuras a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Convención Marco), todo sistema de financiación de la adaptación al cambio climático y su mitigación deberá considerarse a la luz de las decisiones y los resultados de las deliberaciones que se celebren en estos foros. Sin embargo, últimamente, los donantes y los bancos multilaterales de desarrollo muestran una propensión cada vez mayor a optar por la financiación relacionada con el clima canalizada en forma bilateral, fuera de la égida de la Convención Marco, lo que tiende a socavar la coherencia y la transparencia de las políticas (Tan, 2010). Esto refleja la falta de una gobernanza global de la financiación existente para el cambio climático, al no haber una entidad que vele por la ejecución de los acuerdos alcanzados (hasta hoy y en el futuro) sobre la adaptación al cambio climático y su mitigación; todo ello es motivo de preocupación. Dada la incuestionable vinculación entre la política de desarrollo y el cambio

En este capítulo se propone que la financiación de la adaptación al cambio climático y su mitigación, como parte de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA, se base en cinco principios: i) la equidad y la compatibilidad con el régimen climático mundial; ii) una gobernanza con rendición de cuentas, transparente y representativa...

climático, se necesita una política de desarrollo económico sostenible que mejore la capacidad de adaptación de los PMA para reducir al mínimo los efectos del cambio climático y evitar que plantee nuevas amenazas (DAES, 2009: 71).

En este capítulo se propone que la financiación de la adaptación al cambio climático y su mitigación, como parte de una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA, se base en cinco principios: i) la equidad y la compatibilidad con el régimen climático mundial; ii) una gobernanza con rendición de cuentas, transparente y representativa; iii) la coherencia de las políticas con los regímenes internacionales comerciales y financieros y con las estrategias nacionales de desarrollo; iv) la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación; y v) la existencia de mecanismos eficaces para distribuir las cargas y los costos.

... iii) la coherencia de las políticas con los regímenes internacionales comerciales y financieros y con las estrategias nacionales de desarrollo; iv) la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación; y v) la existencia de mecanismos eficaces para distribuir las cargas y los costos.

Para cumplir los requisitos de equidad y de responsabilidad común pero diferenciada, es preciso que la comunidad internacional asigne la responsabilidad a quienes hayan contribuido principalmente al problema que condujo a la crisis, y que tome conciencia de la vulnerabilidad de quienes se ven obligados a llevar la carga más pesada en el ajuste al cambio climático. El índice del derecho al desarrollo con gases de efecto invernadero y de responsabilidad-capacidad para pagar contiene algunas propuestas recientes para mejorar los mecanismos actuales destinados a distribuir la carga y los costos (Baer, Athanasiou y Kartha, 2008), que incluyen mecanismos para asignar la responsabilidad partiendo de una combinación de emisiones e ingresos *per capita* y de los derechos adquiridos con relación a las metas mundiales de emisiones *per capita*. Los mecanismos que se proponen para distribuir la carga se basan en la capacidad para asumir una parte de esa carga, que a su vez se relaciona con los niveles de ingreso y es coherente con los objetivos de desarrollo de los PMA (Baer, Athanasiou y Kartha, 2008). En el cuadro 36 se muestran los resultados del índice del derecho al desarrollo con gases de efecto invernadero y de responsabilidad-capacidad para pagar en el caso de los PMA y otros grupos. El valor para los PMA es de 0,1 para 2010, 2020 y 2030. En teoría, utilizando el indicador para establecer las contribuciones a un fondo para el clima mundial en la suma anual de 250.000 millones de dólares, tocarían 250 millones a los PMA, 192.500 millones a los países del anexo I¹ y 57.500 millones para los países no incluidos en el anexo I. Con el tiempo, los indicadores pasarían a reflejar los cambios en la responsabilidad y la capacidad (cuadro 36). A medida que aumenten los

Cuadro 36

Derecho al desarrollo con gases de efecto invernadero: resultados para los PMA y para otros grupos

(Porcentaje mundial, salvo indicación en contrario)

	2010			2020	2030
	Población	PIB per cápita (en dólares PPA)	RCI	RCI	RCI
PMA	11,7	1 274	0,1	0,1	0,1
Países del anexo 1	18,7	30 924	77	69	61
Países no incluidos en el anexo 1	81,3	5 096	23	31	39
Países de ingresos altos	15,5	36 488	77	69	61
Países de ingresos medios	63,3	6 226	22	30	38
Países de ingresos bajos	21,2	1 599	0,2	0,3	0,5

Fuente: Worldwatch Institute, 2009.

Nota: RCI – Índice de capacidad y responsabilidad.

costos de la adaptación al cambio climático y su mitigación para los PMA, mayor será la necesidad de distribuir estos costos equitativamente, en un proceso gradual.

A continuación se analizan los elementos principales de una agenda positiva para una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA en lo que hace a la financiación para el cambio climático: i) favorecer la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación de las medidas relacionadas con el clima; ii) respaldar la creación de un fondo para el clima con rendición de cuentas, que sea transparente y tenga una gobernanza representativa; iii) promover el aprovechamiento de las oportunidades para el uso de energía renovable; y iv) propiciar una mayor participación de los PMA en las iniciativas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. Estos elementos se analizan en mayor detalle a continuación.

1. FAVORECER LA SOSTENIBILIDAD Y LA PREVISIBILIDAD DE LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

a) Cuestiones sistémicas

Las actividades de adaptación intensificadas en virtud de la Convención Marco tendrán una importancia crítica para los PMA y se las deberá considerar desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Aunque es preciso incorporar medidas de adaptación a la planificación general para el desarrollo en un sentido más amplio, el costo de la mayor capacidad de adaptación de los países en desarrollo —y en particular de los menos adelantados— se debe calcular sumándolo a los recursos necesarios para mantener el desarrollo económico y humano en esos países. Se estima que las inversiones y la financiación adicionales para la adaptación en los PMA tendrán un costo de 4.000 a 17.000 millones de dólares al año (Convención Marco, 2009), aunque es probable que estas cifras se eleven mucho más si no se adoptan a la brevedad medidas de mitigación que eviten un mayor calentamiento global.

Aunque el Acuerdo de Copenhague, fruto del 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, incorporó el compromiso de incrementar la financiación para los países en desarrollo en virtud de la Convención Marco —como el máximo de 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012 para fines de adaptación y mitigación (véase el Acuerdo de Copenhague, 2009: párr. 8)—, estos mayores montos no llegan a la altura de las estimaciones más conservadoras respecto de la financiación. Existe también el compromiso de movilizar 100.000 millones de dólares para destinar a iniciativas de mitigación, provenientes de una combinación de fuentes de financiación bilaterales y multilaterales, públicas y privadas; no obstante, ello no equivale a una financiación, sino solo al compromiso de movilizar recursos (Third World Network, 2010). El Acuerdo también compromete a las partes a crear un Fondo Verde de Copenhague para el Clima, una entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, y un Mecanismo Tecnológico destinado a intensificar la labor de desarrollo y transferencia de tecnología (Acuerdo de Copenhague, 2009: párrs. 10 y 11).

Además de cubrir los costos de la adaptación, los PMA deberán tener en cuenta las repercusiones económicas de la mitigación del cambio climático

en términos de su propia transición a una economía con bajas emisiones de carbono. En una revisión de la Convención Marco realizada en 2007 se estimó que, en el año 2030, la inversión adicional y las corrientes financieras para la mitigación del cambio climático en los países en desarrollo equivaldrán al 0,3%-0,5% del PIB mundial, y al 1,1%-1,7% de la inversión mundial en ese mismo año (Convención Marco, 2009). Llegado el año 2030, los países en desarrollo necesitarán alrededor del 46% de estas nuevas corrientes debido a que se prevé un crecimiento económico y poblacional, con el consecuente aumento en la demanda energética (Convención Marco, 2009: 2; Convención Marco, 2008: párr. 60). Las mencionadas estimaciones no incluyen los costos de operación o mantenimiento de las inversiones para la mitigación (Convención Marco, 2008: párr. 63). Las recientes estimaciones de costos llevan a coincidir en que, entre 2020 y 2030, las necesidades de los países en desarrollo en materia de financiación para la mitigación del cambio climático oscilarán entre los 100.000 y los 200.000 millones de dólares, y en que las necesidades en materia de adaptación alcanzarán en 2015 unos 86.000 millones de dólares anuales (DAES, 2009; PNUD, 2007).

Dada la magnitud del desafío, es esencial contar con la financiación suficiente para la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como velar por la sostenibilidad y la previsibilidad de las corrientes financieras.

Dada la magnitud del desafío, es esencial contar con la financiación suficiente para la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como velar por la sostenibilidad y la previsibilidad de las corrientes financieras. Los PMA padecen de por sí una mayor susceptibilidad a las contracciones económicas debido a sus deficiencias estructurales, por lo que urge más contar con una fuente estable de financiación vinculada al clima para amortiguar el impacto impredecible del cambio climático y generar inversiones económicas que favorezcan la adaptación al cambio.

El Fondo para los PMA sigue siendo pequeño en relación con la magnitud de los problemas que estos países enfrentan.

En el caso de los PMA, la mayor parte de la financiación destinada a las actividades relacionadas con el clima debería provenir de fuentes públicas externas, mucho más estables y predecibles. Puesto que para llevar a la práctica una política estratégica relacionada con el clima se precisa la intervención gubernamental, la financiación también debería apuntalar la capacidad del Estado de responder al desafío que plantea el clima y velar por que tal intervención no menoscabe los objetivos más amplios de desarrollo de los PMA. Asimismo, es preciso que los países desarrollados asuman compromisos financieros concretos y exigibles en este aspecto, tales como una contribución presupuestaria definida para la financiación relacionada con el clima y el cumplimiento de las metas. Por ejemplo, el Fondo para los PMA sigue siendo pequeño en relación con la magnitud de los problemas que estos países enfrentan, por lo que es preciso ampliar el alcance y el tamaño del Fondo a fin de satisfacer las necesidades de adaptación de los PMA. Análogamente, el Fondo de Adaptación ofrece a los PMA un marco más equitativo y eficiente para la administración y la entrega de la financiación relacionada con el clima bajo la égida de la Convención Marco.

Las soluciones basadas en el mercado no pueden constituir el grueso de la financiación relacionada con el cambio climático para los PMA.

Aunque el mercado cumple una función en la movilización de recursos financieros adicionales para la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como en la contribución de bienes y servicios relacionados con el clima, las soluciones basadas en el mercado no pueden constituir el grueso de la financiación relacionada con el cambio climático para los PMA. La complejidad de las medidas legales, financieras, procedimentales y técnicas necesarias para posibilitar una utilización eficaz del comercio de las emisiones de carbono a fin de movilizar los recursos financieros va más allá de la capacidad institucional de la mayoría de los PMA. Estos tendrían que

sopesar detenidamente si es efectivo en función de los costos dar prioridad a la creación de estructuras institucionales y de regulación complejas (y costosas) para apoyar el desarrollo de los mercados de carbono, frente al desarrollo de la capacidad del sector público para movilizar los recursos financieros e impulsar la inversión interna y los marcos de infraestructura económica que apoyen los objetivos de desarrollo más amplios a fin de reducir la vulnerabilidad al cambio climático.

En muchos de los PMA, las alianzas público-privadas serán esenciales para financiar la adaptación y la mitigación, pues es improbable que los mecanismos del sector privado por sí solos —por ejemplo, los seguros contra el riesgo de desastre o los instrumentos financieros relacionados con el clima a escala nacional, local y familiar (PNUMA, 2009: 18-20)— sean apropiados o suficientes para sustituir las medidas gubernamentales concertadas y la inversión pública en la adaptación al cambio climático. Aunque estos instrumentos pueden transferir el riesgo de la adaptación al mercado, su mayor costo a largo plazo puede perjudicar a los PMA, a diferencia de la inversión desde un principio en las medidas de adaptación.

b) Mecanismos de apoyo internacional para los PMA

Muchos de los instrumentos de financiación propuestos que operan fuera de la Convención Marco se orientan a las soluciones para el cambio climático que ofrece el sector privado (cuadro 37), sea como fuente de financiación relacionada con el clima o como iniciativas por derecho propio para la adaptación o la mitigación. La primera categoría abarca la utilización y la expansión de los mercados nacionales e internacionales de financiación de los créditos del carbono para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero en los países desarrollados y en desarrollo; para generar financiación para las medidas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo, entre ellos los PMA; y para facilitar la inversión del sector privado, principalmente la inversión extranjera directa, con vistas a financiar las operaciones de adaptación y mitigación. La "atracción" de los recursos del sector privado a este respecto tiene el propósito de complementar —cuando no de reemplazar— la financiación del sector público a fin de alcanzar la escala de inversiones necesaria para apoyar las iniciativas de adaptación y mitigación (DAES, 2009: 157). Por su parte, la segunda categoría implica utilizar el mercado y el sector privado para asignar y proveer bienes y servicios con el fin de facilitar las medidas de adaptación y mitigación en los países desarrollados y en desarrollo. Conforme a lo anterior, la financiación pública se puede emplear para crear incentivos de mercado y un entorno regulatorio que propicie las operaciones con instrumentos comerciales y las inversiones (cuadro 37).

Mediante una combinación de la movilización de los recursos nacionales (por ejemplo, los impuestos sobre el carbono) y de los impuestos sobre el carbono y los gravámenes al transporte internacionales, los gobiernos de los PMA podrían reunir fondos significativos para financiar la adaptación y la mitigación (cuadro 37). Las iniciativas que se propongan, como la de imponer gravámenes a las emisiones provenientes de los viajes y el transporte internacionales, no deben traer simultáneamente una carga injusta o indebida para los PMA, por lo que su aplicación no deberá ser uniforme para todos los países. La mayoría de las propuestas de impuestos sobre el carbono o sobre la carga o el transporte internacional —como el impuesto mundial sobre

La "atracción" de los recursos del sector privado tiene el propósito de complementar —cuando no de reemplazar— la financiación del sector público a fin de alcanzar la escala de inversiones necesaria para apoyar las iniciativas de adaptación y mitigación.

La mayoría de las propuestas de impuestos sobre el carbono o sobre la carga o el transporte internacional prevén excepciones para los PMA.

Cuadro 37

Opciones de los países en desarrollo para financiar la adaptación al cambio climático o mitigar sus efectos

Opciones de financiación entre gobiernos		Monto (en miles de millones de US\$)	Criterios
Gravámenes sobre el mercado del carbono	Aplicación de un gravamen equivalente al 2% de los fondos devengados del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) a las transferencias internacionales de RCE	US\$ 0,01-0,05	Las estimaciones posteriores a 2012 requieren la formulación de hipótesis de compromisos futuros ^{a b}
	Gravamen sobre el MDL del Pakistán	US\$ 0,2-0,5	Propuesta de un gravamen de entre el 3% y el 5% sobre el MDL destinado a financiar, en primer lugar, la adaptación al cambio climático a través del Fondo de Adaptación ^f
Subasta de derechos de emisión de gases	Subasta de derechos de emisión del transporte aéreo y marítimo internacional	US\$ 10-25	El promedio anual para el transporte aéreo aumenta entre 2010 y 2030. Propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega tomando como hipótesis un gravamen del 2% ^b
		-	El promedio anual para el transporte marítimo aumenta entre 2010 y 2030 ^b
Gravámenes sobre emisiones de transporte y de viajes	Gravamen sobre viajes aéreos internacionales	US\$ 10-15	Se basa en el pago de un arancel de US\$ 6,50 por pasajero, por vuelo ^b
	Mecanismo de distribución de la carga de Tuvalu	US\$ 0,04 anexo II; US\$ 0,003 para los no incluidos en el anexo I	Propuesta para crear un sistema tributario diferenciado que afecta el transporte aéreo y el marítimo, y grava con un 0,01% las tarifas aéreas y los fletes operados por los países no incluidos en el anexo II. Para los países que no están incluidos en el anexo I, dicho gravamen disminuye al 0,001% (los PMA y los pequeños Estados insulares en desarrollo están exentos) ^e
	Impuestos sobre el combustible de aviación	US\$ 4	Impuesto sobre el queroseno (consumo de combustible por una distancia X) ^g
Impuesto mundial uniforme	Impuesto mundial uniforme sobre las emisiones de CO ₂ ^{e f}	US\$ 18-20	Un impuesto mundial sobre todas las emisiones de dióxido de carbono con una excepción <i>per capita</i> para los PMA, tomando como base la propuesta de Suiza de un impuesto mundial sobre las emisiones de dióxido de carbono para facilitar la adaptación. Sin embargo, si el impuesto resulta exitoso, la base imponible se reducirá progresivamente, y lo mismo sucederá con los ingresos destinados a la adaptación climática
	Impuesto Tobin	US\$ 15-20	Un impuesto del 0,01% sobre las transacciones mayoristas en divisas
Contribuciones prorrateadas	Fondo Mundial contra el Cambio Climático (propuesto por México) ^e	US\$ 10-95	La propuesta de creación de un Fondo Verde apunta a que los países paguen una contribución sobre la base de sus emisiones históricas, su población y sus ingresos. Se destinará principalmente a acciones de mitigación, y aumentará de 10.000 millones de dólares a 95.000 millones de dólares en 2030 (más un fondo constituido por el gravamen a la adaptación, del 2% anual). De esta forma, los PMA podrían hacer uso de los fondos sin hacer contribuciones que sí tendrían que hacer los otros países en desarrollo.
	China más el G77 ^b	US\$ 185-402	La estimación de la Convención Marco (2008) se basa en una contribución de entre el 0,5% y el 1% del PIB de los países del anexo I, utilizando un mecanismo no especificado de aumento de los ingresos
Opciones de financiación diversas	Fondos para invertir reservas de divisas ^c	US\$ 200	Contribuciones voluntarias de hasta un 5% de las reservas de divisas a un fondo de inversión en proyectos de mitigación
	Acceso a programas de energía renovable en países desarrollados ^c	US\$ 0,5	Los proyectos de energías renovables admisibles en los países en desarrollo podrían certificarse; luego esa certificación se utilizaría para cumplir con las obligaciones previstas en los programas de uso de energías renovables en los países desarrollados, hasta una cantidad máxima especificada
	Canje de deuda por capital ^c	-	Los acreedores negocian un acuerdo que cancela una parte de la deuda externa improductiva pendiente de pago, a cambio de un compromiso del gobierno del país deudor de invertir la suma cancelada en proyectos de energía limpia
	Donación de derechos especiales de giro (DEG) ^c	US\$ 18	La donación de algunos DEG emitidos por países desarrollados con miras a destinar ese dinero a llevar adelante los objetivos de la Convención Marco
Opciones de financiación para asociaciones mixtas			Aprovechar la inversión del sector privado en la adaptación y mitigación del cambio climático, según las siguientes opciones
Bonos	Bonos del Estado, por ejemplo, el Mecanismo Mundial de Financiación de la Lucha contra el Cambio Climático, de la UE ^d	US\$ 1,3 hasta 2015	Endeudamiento tradicional de los gobiernos, y partidas presupuestarias que respaldan los proyectos de los PMA. Cada gobierno asume los riesgos derivados de la financiación de dichos proyectos emitiendo bonos. Este mecanismo propicia las grandes inversiones de inversores institucionales. Tanto el Mecanismo Mundial de Financiación de la Lucha contra el Cambio Climático, como el Servicio Financiero Internacional del Reino Unido propugnan estas opciones para financiar la adaptación al cambio climático
	Bonos verdes ^{c d}	-	La emisión de estos bonos está a cargo de una institución gubernamental de un país desarrollado, con garantía soberana (de manera similar a los bonos verdes del Banco Mundial), con un vínculo sólido entre los bonos y las inversiones. Los fondos recaudados se asignarían a coinversores del sector privado que tienen proyectos de reducción de emisión de gases en los PMA. No obstante, a pesar de que el riesgo recae en el gobierno, ambos sectores, el público y el privado, tienen incentivos similares para asegurar la rentabilidad máxima del proyecto. Algunos PMA —como Guinea Ecuatorial y el Sudán— podrían también emitir sus propios bonos verdes. Se estima que se podrían usar como capital unos 120.000 millones de DEG de países desarrollados, y se podrían emitir bonos verdes para recaudar unos 40.000 millones de dólares anuales con miras a otorgar préstamos en condiciones favorables para inversiones en energía limpia ^c
	Aumento del uso de la compensación de emisión de gases ^d	-	Las entidades reguladas deberían responder a sus obligaciones derivadas de la emisión de gases mediante una serie de compensaciones generadas en los PMA; así pues, se crearían corrientes de financiación hacia los PMA. Los bonos ofrecerían la posibilidad de acceder a reducciones importantes y a fondos para los PMA en el corto plazo

Fuentes: ^a Convención Marco, 2007; ^b Convención Marco, 2008; ^c Breidenkamp y Pattillo, 2010; ^d Stern y otros, 2009; ^e Müller, 2008; ^f Foro para la Colaboración en África, 2009; y ^g Landau, 2004.

las emisiones de dióxido de carbono propuesto por Suiza, el gravamen a los pasajeros de transporte aéreo internacional o los mecanismos de reducción de las emisiones marítimas internacionales— prevén excepciones en distinta medida para los PMA. Por ejemplo, el mecanismo de Tuvalu para la distribución de la carga (proyecto de adaptación) prevé un régimen tributario diferenciado para el transporte internacional aéreo y el marítimo, con un gravamen del 0,01% a los pasajes aéreos y al transporte de carga operados por los países del anexo II; un gravamen menor —del 0,001%— para los países no comprendidos en el anexo I; y excepciones para los vuelos y la carga marítima procedente y destinada a los PMA y los pequeños Estados insulares en desarrollo (Foro para la Colaboración en África, 2009: 10). Un sistema estratificado como este distribuye equilibradamente las responsabilidades entre los contaminadores históricos y los países que sobrellevan la mayor carga del ajuste al cambio climático. De manera similar, las Maldivas han propuesto (en nombre de los PMA) un gravamen sobre los combustibles para el transporte aéreo internacional de pasajeros que se destinaría a la adaptación y, aunque se trataría de una suma fija por cada pasaje, se diferenciaría según la clase en que viajase el pasajero. Las corrientes de ingresos que se estima provendrían de estos fondos podrían ser significativas, y se podrían combinar con planes adicionales para reunir fondos (cuadro 37). Dado que estas propuestas no vinculan la corriente de ingresos al precio del carbono, también tienen probabilidades de ser más previsibles. Los PMA podrían contemplar asimismo la posibilidad de ampliar la función y la capacidad de riesgo de los bancos rurales y de desarrollo comunitario, de modo de incluir la movilización de recursos para financiar los proyectos locales de adaptación al clima y su mitigación.

*Las Maldivas han propuesto
(en nombre de los PMA)
un gravamen sobre los
combustibles para el
transporte aéreo internacional
de pasajeros que se destinaría
a la adaptación.*

También se podría incorporar a una cartera de medidas para ayudar a satisfacer las necesidades de adaptación y mitigación de los PMA la donación de derechos especiales de giro para la financiación relacionada con el clima, quizá bajo la forma del Fondo Mundial del Cambio Climático o Fondo Verde propuesto en el Acuerdo de Copenhague (Bredenkamp y Pattillo, 2010). En la misma línea, se podría trabajar también sobre la propuesta de un Mecanismo Mundial de Financiación de la Lucha contra el Cambio Climático, que aportaría financiación desde su inicio (pues un dólar invertido ahora tiene probabilidades de ser más eficaz que un dólar gastado en 2030 para hacer frente al cambio climático) tomando préstamos del mercado de capitales privados y usando para devolverlos los ingresos futuros del mercado del carbono (cuadro 37). El Mecanismo Mundial de Financiación de la Lucha contra el Cambio Climático tendría el potencial de actuar como un servicio financiero puente hasta que se pudiera crear, por ejemplo, un impuesto sobre el carbono o un sistema de subasta de las cuotas de emisiones permitidas que generase ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de adaptación y mitigación de los países en desarrollo (Landau, 2004).

Con respecto a la movilización de los recursos nacionales para la financiación relacionada con el clima, un impuesto para la protección del medio ambiente que gravara ciertas actividades industriales con un índice elevado de emisión de gases de efecto invernadero podría inducir a las empresas privadas a desarrollar formas de producción más favorables para el clima (cuadro 37). A su vez, los ingresos provenientes de estos impuestos se podrían asignar a proyectos de reducción de los gases de efecto invernadero que de lo contrario no serían viables en virtud del mecanismo para un desarrollo limpio)².

2. LA GOBERNANZA DEL FONDO PARA EL CLIMA: RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y REPRESENTATIVIDAD

a) Cuestiones sistémicas

Existen dos grandes cauces de financiación de la adaptación al cambio climático y su mitigación al alcance de los países en desarrollo: los canales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y los canales ajenos a la Convención (gráfico 40). Las dos áreas más controvertidas en cuanto a la estructura de una arquitectura internacional para la financiación destinada al cambio climático son: a) las fuentes de financiación y b) las modalidades de financiación. En cuanto a la primera, los países desarrollados han manifestado preferir los canales ajenos a la Convención Marco para la movilización, la administración y el desembolso de fondos relacionados con el clima; a saber, las instituciones bilaterales y multilaterales existentes de asistencia oficial para el desarrollo, como el Banco Mundial (Khor, 2008: 17; South Centre, 2009: 1-2). Por su parte, los PMA preferirían que los fondos se canalizaran a través de la Convención Marco, con la supervisión de los fondos a cargo de la Conferencia de las Partes, pues consideran que esto propiciaría una mayor rendición de cuentas, más transparencia e, igualmente importante, coherencia con el régimen regulatorio en materia del clima de la Convención Marco. El hecho de que los fondos destinados al clima se mantengan fuera de la égida de la Convención Marco despierta una gran preocupación, pues se trataría principalmente de iniciativas impulsadas por los donantes, basadas en la premisa de una relación de ayuda asimétrica entre el donante y el destinatario de la financiación (Porter y otros, 2008: 51). Tampoco queda clara la relación de estos fondos con los principios centrales y las obligaciones de la Convención Marco, y es posible que se creen estructuras paralelas de gobernanza en materia de cambio climático que entren en conflicto con la Convención.

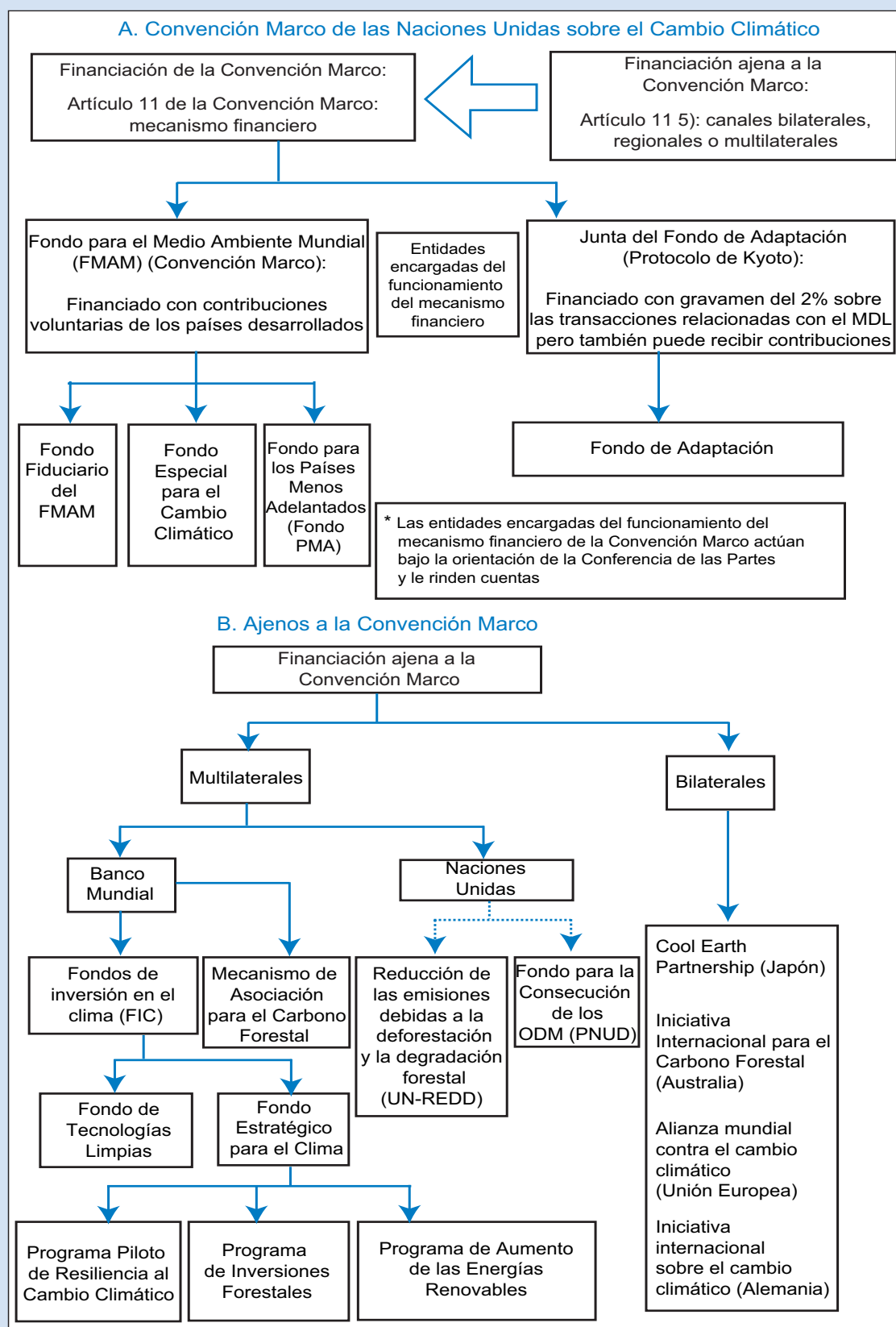
La canalización de fondos a través de los mecanismos de asistencia oficial para el desarrollo también complica el aspecto contable de la financiación relacionada con el cambio climático, y se mezclan las obligaciones de financiación asumidas por países desarrollados en tratados en virtud de la Convención Marco con sus compromisos voluntarios con la asistencia oficial para el desarrollo. Además de que en ese caso la financiación se contabilizaría doblemente (usando los mismos recursos para satisfacer los compromisos de la Convención Marco y la asistencia oficial para el desarrollo), la utilización de fondos fuera del ámbito de la Convención para cumplir con obligaciones contraídas por tratados también dificulta a la Convención Marco vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados (Porter y otros, 2008).

Muchas de las deficiencias de las modalidades actuales de financiación relacionada con el clima surgen de la fragmentación y la falta de representatividad en la administración y la regulación de los fondos destinados al clima.

Muchas de las deficiencias de las modalidades actuales de financiación relacionada con el clima surgen de la fragmentación y la falta de representatividad en la administración y la regulación de los fondos destinados al clima. Esta situación se complica más aún debido a las estructuras asimétricas de toma de decisiones que gobiernan estos fondos, que permiten a los países desarrollados y a las instituciones financieras internacionales actuar, en efecto, como guardianes de los fondos que los PMA requieren con urgencia. Estas deficiencias en la gobernanza han conducido al desembolso de fondos a través de mecanismos que no reflejan las necesidades y las prioridades de los países destinatarios y que imponen a estos países cargas administrativas

Gráfico 40

Mecanismos de financiación relacionados con el clima dentro y fuera de la Convención Marco



Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

Nota: La lista de mecanismos no es exhaustiva.

mayores. Las estructuras de gobernanza representativas, donde los países destinatarios y los que aportan la financiación tienen voz por igual, también son esenciales para llegar a conocer el verdadero alcance y la escala de los desafíos que los países en desarrollo enfrentan en el contexto del cambio climático y para hacer frente a esos desafíos conforme a las necesidades de desarrollo económico y humano de los países.

Asimismo, se necesita un sistema de seguimiento y preparación de informes para graficar las diversas corrientes financieras, de modo tal que esas corrientes se puedan medir, informar y verificar en el contexto de las obligaciones de los países desarrollados en virtud de la Convención Marco. El Grupo de los 77 y China han propuesto la creación de un nuevo mecanismo financiero bajo la égida de la Convención Marco, que requeriría que toda financiación comprometida fuera del ámbito de la Convención no se tome en cuenta a los fines del cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados. En caso de ponerse en práctica, esta medida pondría un freno a la proliferación de acuerdos de financiación y evitaría una mayor fragmentación de los recursos financieros. El nuevo mecanismo financiero propuesto —que respondería y rendiría cuentas a la Conferencia de las Partes, de la cual también recibiría orientación— implicaría insertar la financiación en una estructura de toma de decisiones mucho más representativa y con más capacidad de rendir cuentas, y velaría por que la financiación cumpliera con las disposiciones de la Convención Marco.

La creación de un mecanismo de financiación nuevo en virtud de la Convención no excluiría la creación de fondos fuera de ella, pero reduciría los incentivos de los países desarrollados para hacerlo, y los alentaría a mejorar la capacidad del nuevo mecanismo de financiación para "administrar las potenciales corrientes de financiación y las cuestiones administrativas y logísticas conexas" (South Centre, 2009: 13, párr. 26). De esta manera, también se fortalecería la vinculación entre los recursos financieros y los compromisos de los países desarrollados en virtud de la Convención, además de ampliarse la escala de la asistencia a los PMA, reduciendo a la vez la posibilidad de una doble contabilización y de la confusión de la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación de las medidas relacionadas con el clima (*ibid.*: párrs. 27 a 29). Será trascendental el papel de los bancos multilaterales de desarrollo en toda futura estructura de gobernanza. La Convención Marco podría proporcionar una estructura de gobernanza general para la financiación relacionada con el clima; en esta estructura, los elementos clave para sacar partido de la financiación para la adaptación al cambio climático y su mitigación en los PMA serían los bancos multilaterales de desarrollo y los fondos de inversión en el clima.

El vínculo entre las estrategias de desarrollo y las políticas sobre el cambio climático es crucial para los PMA.

Es preciso coordinar la movilización, la administración y la entrega de la financiación relacionada con el clima, como también las estrategias y las medidas financiadas. El vínculo entre las estrategias de desarrollo y las políticas sobre el cambio climático es crucial para los PMA. Si se lograra eliminar los obstáculos estructurales al desarrollo económico y humano de estos países, su situación se tornaría menos vulnerable al cambio climático, y los PMA podrían enfrentar mejor el desafío más amplio de la transición a una economía con bajas emisiones de carbono.

En consecuencia, los mecanismos de apoyo internacional para la financiación relacionada con el clima deben proyectarse de manera tal de abordar las limitaciones de los PMA frente a los numerosos retos que plantean

el cambio climático y el desarrollo económico y social. Los mecanismos de apoyo como el Fondo para los PMA (del que se habla más adelante) no deben exacerbar estas presiones imponiendo condiciones más onerosas o reduciendo la financiación de las inversiones en el desarrollo no relacionadas con el clima. Se necesita una mayor coherencia de las políticas sobre los nuevos fondos mundiales y bilaterales para el cambio climático y los planes de desarrollo nacional de los PMA como receptores de esta financiación. En la actualidad, no hay suficiente coincidencia entre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las políticas y los planes nacionales de desarrollo de los PMA. Asimismo, es difícil determinar el grado de armonización entre las distintas iniciativas bilaterales y multilaterales antes resumidas en el contexto de los PMA. Es preciso que los PMA se coloquen a la cabeza del diseño y la puesta en práctica de sus estrategias de adaptación al cambio climático y de desarrollo nacional, en tanto los donantes deben alinear y armonizar su ayuda con las prioridades y los sistemas del país.

b) Reforma del Fondo para los Países Menos Adelantados

La financiación de los programas nacionales de adaptación (PNA) no ha sido ni predecible ni suficiente para encarar las dificultades de la adaptación al cambio climático en los PMA. El Fondo para los PMA se creó en 2001, mucho antes que el Fondo de Adaptación establecido por el Protocolo de Kyoto, la Alianza contra el calentamiento de la tierra (Japón) y la Alianza mundial para hacer frente al cambio climático (Unión Europea). Pese a que el avance en la ejecución de los proyectos de adaptación prioritarios ha sido relativamente lento por la complejidad de los procedimientos del Fondo para los PMA, el Fondo debería seguir apoyando la adaptación de los PMA, con un enfoque reformado y con fondos frescos, aportando financiamiento eficaz y asistencia técnica.

El monto de los recursos financieros requeridos debe bastar para llevar adelante las tareas que se esperan del Fondo para los PMA (apoyar los PNA en su conjunto antes que programas aislados). Si se dispone de fondos limitados, es posible que sea necesario el mandato de reducir gradualmente el alcance de las actividades a ciertos grupos de acciones o países, antes que dar cobertura inadecuada a todos los PMA. Por ejemplo, el Fondo para los PMA podría ofrecer a los PMA la oportunidad de acceder a otros fondos de adaptación ofreciendo un servicio de preparación de proyectos que contemplara las restricciones de cofinanciación que aquejan a muchos PMA cuando desean obtener financiación relacionada con el clima. Asimismo, el Fondo tal vez podría crear un servicio que abarcara las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, destinado a financiar las prioridades de los PNA que estas entidades determinen, haciendo uso de planes innovadores de financiación para la adaptación al cambio climático.

Tras el Acuerdo de Copenhague, en el marco de los intensos debates relacionados con el clima, que han tocado temas de financiación y el posible reemplazo del Protocolo de Kyoto después de 2012, la Convención Marco y sus asociados deberán considerar si el Fondo para los PMA sigue siendo apto para cumplir con su propósito. Se podría argumentar que una reforma de la estructura operativa del Fondo para los PMA, que incluyera la incorporación de un componente de acceso directo a los mecanismos de financiación para los PMA (como en el caso del Fondo de Adaptación) y asegurara una financiación confiable (no voluntaria), haría del Fondo una entidad viable y necesaria para ayudar a los PMA a adaptarse al cambio climático.

El Fondo para los PMA debería seguir apoyando la adaptación de los PMA, con un enfoque reformado y con fondos frescos, aportando financiamiento eficaz y asistencia técnica.

El Fondo para los PMA podría ofrecer a los PMA la oportunidad de acceder a otros fondos de adaptación ofreciendo un servicio de preparación de proyectos que contemplara las restricciones de cofinanciación que aquejan a muchos PMA cuando desean obtener financiación relacionada con el clima.

Los gobiernos de los PMA deben contemplar en sus planes de inversión y presupuestarios un ciclo de planificación para la adaptación al cambio climático, a fin de hacer posible la coordinación de la financiación para la adaptación de diversas fuentes.

Es preciso que el Grupo de Expertos en PMA y el Consejo del Fondo para los PMA logren un mayor alcance (por ejemplo, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil) y concreten las mejoras potenciales resumidas en el documento preliminar de 2005 del Grupo de Expertos sobre las estrategias de aplicación para los programas nacionales de adaptación, y en las directrices del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE/CAD) sobre la incorporación de la adaptación mediante un alineamiento más profundo de los proyectos prioritarios de los programas nacionales de adaptación con las políticas gubernamentales y los procesos presupuestarios (DANIDA, 2009).

Los gobiernos de los PMA deben contemplar en sus planes de inversión y presupuestarios un ciclo de planificación para la adaptación al cambio climático, a fin de hacer posible la coordinación de la financiación para la adaptación de diversas fuentes y mantener el impulso necesario en las prioridades de adaptación desde la preparación de los PNA hasta su ejecución. DANIDA (2009) propone que se pongan en marcha plataformas de aprendizaje sistemáticas e inclusivas como prioridad de los PNA, para que las partes interesadas puedan intercambiar lecciones sobre la ejecución y potenciar las repercusiones de los proyectos de adaptación.

Los PMA podrían tomar medidas en pos de una mejora de la capacidad de adaptación mediante acuerdos regionales y transfronterizos para agrupar recursos financieros u otro tipo de recursos.

En vista de que los PMA carecen de la capacidad técnica necesaria, podrían tomar medidas en pos de una mejora de la capacidad de adaptación mediante acuerdos regionales y transfronterizos para agrupar recursos financieros u otro tipo de recursos, en especial para la creación de sistemas regionales de alerta temprana en caso de circunstancias climáticas extremas.

El apoyo presupuestario general como modalidad de ayuda que vincule la asistencia oficial para el desarrollo con las políticas nacionales puede posibilitar una financiación más flexible para los presupuestos del sector público de los PMA, mediante mecanismos administrativos con transacciones a bajo costo; además, puede afianzar la gestión nacional de los fondos, los sistemas de control de recursos y la rendición de cuentas en el plano nacional, lo que propiciaría una mayor financiación relacionada con el clima. Esto también requerirá mayor alineamiento y armonización de los fondos de los donantes en el plano nacional (UNCTAD, 2008). Por ejemplo, los donantes podrían agrupar sus fondos de adaptación en un único fondo nacional bajo la custodia del Ministerio de Finanzas. Los fondos se liberarían a pedido del ministerio del área para financiar inversiones y programas de adaptación al cambio climático (OCDE, 2009: 84).

3. APROVECHAMIENTO DE OPORTUNIDADES PARA EL USO DE ENERGÍA RENOVABLE

Los PMA enfrentarán un gran reto: la transición hacia fuentes de energía más sostenibles y seguras, manteniendo y ampliando al mismo tiempo el acceso a la energía asequible.

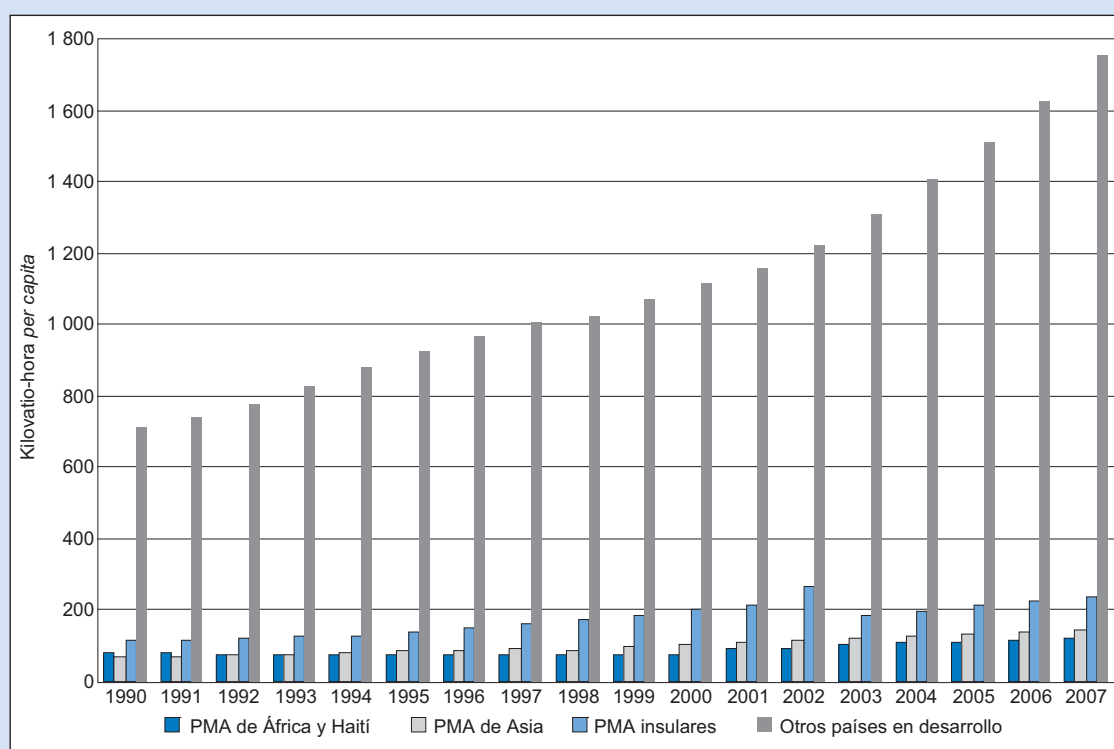
Dado que el consumo de la energía, que proviene principalmente de combustibles fósiles con elevadas emisiones de carbono, equivale al 66% del total de las emisiones de gases con efecto invernadero, los PMA enfrentarán un gran reto: la transición hacia fuentes de energía más sostenibles y seguras, manteniendo y ampliando al mismo tiempo el acceso a la energía asequible para uso industrial y doméstico (DAES, 2009: xi-xii y 35). Dos tercios de los países en desarrollo que integran la Convención Marco han comunicado que las medidas con respecto al abastecimiento energético son prioridades absolutas para las inversiones y las corrientes financieras, y que ha habido una transición

notable de los combustibles fósiles a la energía renovable (Convención Marco, 2007: párr. 758). El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2009: 42) ha afirmado que la energía es "el vínculo crítico entre el desarrollo y la mitigación del cambio climático", al tiempo que el acceso global a los servicios energéticos sigue mostrando una distribución tan despareja como el ingreso. Se calcula que cuatro de cada cinco personas sin electricidad viven en zona rurales de los países en desarrollo, principalmente en los PMA del Asia Meridional y el África Subsahariana (DAES, 2009). En el período 1990-2007, el consumo eléctrico *per capita* en los PMA alcanzó un promedio del 9% del consumo de otros países en desarrollo (gráfico 41).

Aunque sigue habiendo obstáculos considerables para la llegada de los servicios energéticos de los PMA a la población³, el acceso a las fuentes de energía sostenible es clave para ayudarlos a cumplir sus objetivos de desarrollo socioeconómico. La pobreza energética que afecta a alrededor del 75% de la población de los PMA generará más presiones sobre el medio ambiente debido a la mayor demanda para cubrir el déficit de energía (UNCTAD, 2006). La cantidad estimada de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) que se generaría para satisfacer las necesidades de quienes hoy no tienen electricidad ni una energía más limpia representaría un módico aumento del 2% en las emisiones mundiales de CO₂ (Socolow, 2006). Para estimular el desarrollo y el uso de fuentes de combustible no fósil en los PMA puede que sea necesario un cambio en el equilibrio de los mecanismos actuales de subvenciones. Es posible que, si se eliminan las subvenciones nacionales a los combustibles

Gráfico 41

Consumo de electricidad en los PMA y en otros países en desarrollo, 1990-2007
(Kilovatio-hora per capita)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, UNdata, Energy Statistics Database (consultada en mayo de 2010).

fósiles (keroseno, diésel y gas natural) se precisen medidas compensatorias para los consumidores más pobres de los PMA.

Los PMA están dotados de recursos sustanciales en materia de energía renovable, pero se utiliza menos del 10% de su capacidad.

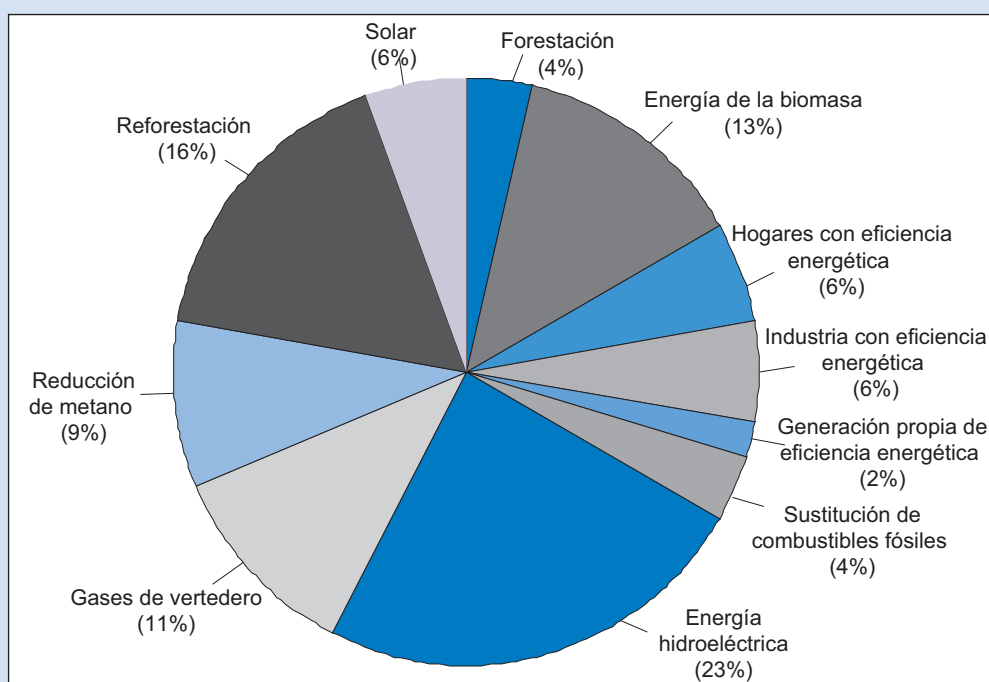
Los PMA, en particular los del África Subsahariana, están dotados de recursos sustanciales en materia de energía renovable (por ejemplo, el 12% del potencial hidroeléctrico mundial), pero se utiliza menos del 10% de su capacidad de 1,1 gigavatios (Agua para la Agricultura y la Energía en África, 2008). Sin embargo, en 2007, los PMA representaron únicamente el 2% de la generación mundial neta de energía eléctrica renovable, mientras que los otros países en desarrollo generaron el 45%. Entre los PMA, los mayores productores de energía eléctrica renovable son Bhután, la República Democrática del Congo, Mozambique y Zambia⁴. Con proyectos de energía renovable en pequeña escala para los 1.600 millones de personas sin acceso a la energía moderna se descentralizaría en mayor medida la generación de energía y, a la vez, se podría dar impulso al empleo "verde" y a las perspectivas de desarrollo en muchos PMA (Sánchez y Poschen, 2009).

La mayoría de los proyectos del MDL se ha centrado en la energía renovable y en la reforestación.

De manera similar, aunque solo 16 de los PMA cuentan con un proyecto del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), la mayoría de estos proyectos se ha centrado en la energía renovable (principalmente energía hidroeléctrica y energía de biomasa) y en la reforestación (gráfico 42). Hasta ahora, el mecanismo para un desarrollo limpio no ha tenido repercusiones perceptibles sobre las necesidades de mitigación y adaptación de los PMA, pero si se introducen mejoras tiene el potencial de superar las barreras financieras que encuentran los PMA frente a las tecnologías de energía renovable⁵. Por ejemplo, reviste importancia clave el requisito del mecanismo de que los proyectos en los que inviertan los países industrializados deberán ajustarse a las prioridades de desarrollo de los PMA. De esta manera, los PMA cuentan con cierto margen para dar prioridad a los proyectos que involucren tecnologías

Gráfico 42

Proyectos de MDL en los PMA, por sector



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en la base de datos de PNUMA-Centro Risoe sobre Energía, Clima y Desarrollo sostenible, *CDM/JI Pipeline, Analysis and Database* (<http://cdmpipeline.org/index.htm>) (consultada el 1º de marzo de 2010).

Nota: Sobre una muestra de 16 PMA.

de energía renovable para las inversiones en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio. Los sectores de las tecnologías de energía renovable y de generación de energía de los PMA albergan un enorme potencial de expansión y crecimiento. El sector de la energía renovable podría hacer una contribución significativa al desarrollo de una economía del conocimiento productiva y basada en la investigación, el desarrollo y la innovación en los PMA. Así, los PMA (y en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo) dependerían menos de las importaciones de energía y se estimularía el desarrollo sostenible de la industria mediante la inversión en tecnologías "verdes" (por ejemplo, las energías eólica, geotérmica, hídrica y solar). Análogamente, el desarrollo de la bioenergía ofrece el potencial de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de sustituir los combustibles fósiles.

También es urgente elaborar políticas efectivas de gestión forestal y de cambio del uso de la tierra en los PMA para ayudarlos a hacer frente al desafío doble de la mitigación y la adaptación en este contexto. Es probable que la deforestación y la consecuente pérdida de la biodiversidad en los PMA persistan hasta que se adopte un enfoque global para medir el impacto de la deforestación destinando a ese fin recursos significativos, como los que desembolsa el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), por ejemplo, para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (véase el siguiente punto). Para ello, probablemente se necesite ir más allá de los enfoques tradicionales frente a la deforestación, que parten de proyectos (como los planes con áreas protegidas); este enfoque no ha reducido de manera significativa el ritmo de las actividades de deforestación comerciales, ni ha incorporado lo suficiente las necesidades de las comunidades que dependen de los bosques.

También es urgente elaborar políticas efectivas de gestión forestal y de cambio del uso de la tierra en los PMA para ayudarlos a hacer frente al desafío doble de la mitigación y la adaptación.

4. UN ENFOQUE CONSTRUCTIVO PARA REDUCIR LAS EMISIONES DEBIDAS A LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

a) Cuestiones sistémicas

Los gobiernos reconocen cada vez más que los bosques son armas clave en la lucha contra el cambio climático, y las iniciativas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) se han convertido en un elemento importante en las negociaciones dentro del régimen multilateral para el cambio climático. En los PMA, corresponden a la deforestación y la degradación forestal el 65% de las emisiones de carbono (DAES, 2009: 42). Entre 1990 y 2007, las zonas forestales de los PMA menguaron de un promedio del 30% al 27% de la superficie total. Por ello, se juzga que poner coto a la deforestación y la degradación forestal es "una forma sumamente eficiente y relativamente rápida de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero" (DAES, 2009: 164). Se considera que la financiación a los países en desarrollo, en especial a los PMA, para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal es importante para lograr tres objetivos: i) apoyar las iniciativas globales de mitigación; ii) apoyar la adaptación al cambio climático en los PMA y otros países en desarrollo, así como la reducción de la pobreza en general; y iii) promover la biodiversidad mediante la conservación de los bosques (DAES, 2009; Myers Madeira, 2008: 9).

Con los mecanismos de REDD, los países o los agentes recibirían recompensas financieras por emprender actividades de este tipo que sean

Con los mecanismos de REDD, los países o los agentes recibirían recompensas financieras por emprender actividades de este tipo que sean mensurables, verificables y notificables, destinadas a preservar los bosques y a adoptar políticas de uso de la tierra más sostenibles.

La financiación pública abarcaría un fondo internacional creado con contribuciones de los países desarrollados cuyos fondos se desembolsarían a los participantes del Programa REDD.

mensurables, verificables y notificables, destinadas a preservar los bosques y a adoptar políticas de uso de la tierra más sostenibles. En los últimos tiempos han cobrado forma varias iniciativas multilaterales para ayudar a los países a elaborar estrategias de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, así como a ensayar estructuras de incentivos para este tipo de proyectos (FAO, PNUD y PNUMA, 2009); entre las iniciativas se destaca el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, del Banco Mundial. Al menos cuatro PMA participan en el Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (ONU-REDD): Camboya, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania y Zambia. Las acciones de la iniciativa REDD-Plus comprenden medidas que llegan a abarcar los sectores agrícola y de la bioenergía, en la medida en que estos afectan a los bosques.

Se han propuesto diversas estructuras de incentivos para financiar las actividades del mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal; las propuestas comprenden la financiación pública y la basada en el mercado, y enfoques nacionales, sectoriales o basados en proyectos. La financiación pública abarcaría un fondo internacional creado con contribuciones de los países desarrollados cuyos fondos se desembolsarían a los participantes del Programa REDD. La integración de las actividades de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal a los mercados del carbono implicaría incorporar las actividades del Programa REDD en planes de compensación, y acreditar a los países desarrollados reducciones de las emisiones en consonancia con sus objetivos de mitigación en virtud del Protocolo de Kyoto. Un sistema basado en los proyectos generaría créditos en un área local determinada, en tanto los enfoques nacionales contemplarían los pagos a las autoridades nacionales por las operaciones de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal de alcance nacional (Myers Madeira, 2008).

Aunque, en principio, el Programa REDD tiene el potencial de ser una fuente clave de ingresos para destinar a las medidas de mitigación en los PMA y para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, los PMA deben ser prudentes al comprometerse a las condiciones de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal que se comentan a continuación.

En primer lugar, persiste una incertidumbre metodológica con respecto al cálculo de los costos y a la observación de los efectos de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. Cabe destacar que las actividades del Programa REDD quedaron excluidas de los mecanismos de compensación en virtud del Protocolo de Kyoto debido a la incertidumbre respecto de la "magnitud de las emisiones debidas a la deforestación y de la capacidad de vigilar la deforestación" (Myers Madeira, 2008: 9). También se hace difícil determinar los costos de las pérdidas en las corrientes de ingresos hacia los gobiernos nacionales y las comunidades locales como resultado del Programa REDD, al igual que establecer el nivel adecuado de compensación (Amigos de la Tierra Internacional, 2008: 12). La inclusión de las plantaciones y otros sectores agrícolas en la definición de bosques también desvirtúa los efectos del Programa REDD en materia de la reducción de las emisiones de carbono, debido a que la capacidad de almacenamiento de carbono de las plantaciones es de apenas el 20% de la capacidad de los bosques naturales

(Amigos de la Tierra Internacional, 2008: 23). Por otra parte, el hecho de basar los costos en los valores de referencia históricos puede perjudicar a los PMA, pues tienen menores tasas de deforestación que los países con bosques tropicales de ingreso mediano, como el Brasil e Indonesia, por lo que pueden generar más recursos a partir de las actividades del Programa de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (Myers Madeira, 2008: 29).

En segundo lugar, se ha argumentado que las actividades del Programa REDD no atacan los principales factores de la deforestación, en particular la demanda de madera y de productos básicos agrícolas, ni las políticas de uso de la tierra no sostenibles (Amigos de la Tierra Internacional, 2008: 24-26). Por ejemplo, si no se reduce la demanda de madera y otros productos forestales, una menor oferta podría producir un alza en los precios de la madera, el ganado y los cultivos, lo que a su vez generaría un incentivo para la deforestación, tanto en el plano nacional como en el extranjero (Amigos de la Tierra Internacional, 2008: 24; Myers Madeira, 2008: 11). Esta "fuga del mercado" lleva a que la deforestación sea más rentable en las áreas ajenas al marco del Programa REDD. Las actividades del Programa de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal no se ocupan de otros factores que favorecen la deforestación, como la gobernanza débil, la corrupción y la tala ilegal; además, en ciertas circunstancias, pueden recompensar a los responsables de la deforestación creando incentivos perversos. El aumento en el valor de los bosques como resultado del Programa REDD, sin un marco equivalente que proteja la tenencia de la tierra por parte de los habitantes de los bosques y de las comunidades indígenas de los PMA, también puede perjudicar a las comunidades que dependen del bosque como medio de subsistencia (Amigos de la Tierra Internacional, 2008: 16-17). Para lograr resultados satisfactorios, el Programa REDD debe tratar estas cuestiones políticas y sociales complejas (Horta, 2009).

En tercer lugar, las actividades del Programa de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal no combaten las razones estructurales de fondo de la gran dependencia del sector forestal como fuente de ingresos externos de los PMA, ni las elevadas emisiones de carbono ocasionadas por el uso no sostenible de la tierra, que derivan en gran medida de la escasa diversificación económica y la falta de capacidad tecnológica de estos países. El pago de las actividades del Programa REDD podría ser una opción para alcanzar el objetivo doble de la mitigación y la adaptación. Sin embargo, excepto que los enfoques del Programa REDD se encuadren en una estrategia más amplia e integral que promueva la capacidad de recuperación frente al cambio climático, en un marco regulatorio sólido y en la protección de los derechos a la tenencia de la tierra, existe la posibilidad de que las actividades de financiación del Programa relacionadas con el clima no sean sostenibles⁶.

El freno a la deforestación y a la degradación forestal tiene el potencial de ofrecer una fuente adicional de financiación a los PMA a través del Programa REDD, incluso si no se materializa un mecanismo internacional de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal o si fracasa por otras razones, pues los productos forestales generan anualmente miles de millones de dólares de ingresos en el plano internacional. El Banco Mundial (2006) ha estimado pérdidas anuales de 15.000 millones de dólares imputables a la deforestación ilegal en todo el mundo.

El freno a la deforestación y a la degradación forestal tiene el potencial de ofrecer una fuente adicional de financiación a los PMA a través del Programa REDD...

b) Mecanismos de apoyo internacional para los PMA

... pero si no se hace hincapié en la gobernanza, los derechos y la seguridad de la tenencia de los recursos, el Programa REDD enfrenta la probabilidad de un fracaso.

Desde el año 2000, las negociaciones referidas al Programa de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco se han circunscrito en gran medida a debates sobre la medición de las existencias de carbono de los bosques para comercializar los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. En particular para los PMA, pero también para los países en desarrollo en general, esto no combate los factores que subyacen a la deforestación y la degradación. Si no se hace hincapié en la gobernanza, los derechos y la seguridad de la tenencia de los recursos, el Programa REDD enfrenta la probabilidad de un fracaso. A la luz de esta circunstancia, en la presentación de Tuvalu del año 2008 (FCCC/AWGLCA/2008/MISC.5/Add.2 (Parte I)), en representación de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) se solicitaron "opciones para explorar medidas de actuación sobre la demanda relativas a los factores indirectos de la deforestación (por ejemplo, la exportación de madera y otros productos forestales)". Más concretamente, Tuvalu sostuvo que las existencias de carbono incluidas en los productos madereros no certificados como "sostenibles", importados por una parte del anexo I y provenientes de un Estado que no sea parte del anexo I, deberían computarse como una emisión de la parte del anexo I. Hasta la fecha, no obstante, no ha habido otras Partes que apoyaran esta propuesta, por lo que el Programa de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal debe hacer algo más que medir el carbono: también debe velar por una amplia participación de las partes interesadas en el desarrollo de las políticas, por los derechos a la tenencia de la tierra y a los recursos, y por la adopción y aplicación de leyes de protección forestal estrictas. En el caso de los PMA, estos elementos tendrían una importancia clave para la incorporación al proceso del Programa REDD a medida que evoluciona —sea que se introduzca o no un mecanismo global—; algunos de estos elementos se amplían a continuación.

Las estrategias nacionales para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal de los PMA deben incorporar las realidades encontradas sobre el terreno y las lecciones prácticas aprendidas en la etapa temprana de ejecución del Programa REDD. Si bien es preciso que en este programa estén contempladas las diversas circunstancias de cada país, los PMA deberán ocuparse de que los bloques sobre los que se cimenta el futuro REDD-Plus —como las salvaguardias, los niveles de referencia, los valores de referencia, y los sistemas de medición, notificación y verificación— reflejen tanto sus necesidades como sus capacidades actuales.

Para que se concrete la reducción prevista de emisiones como consecuencia del Programa REDD, los PMA necesitarán asistencia a fin de desarrollar su capacidad de hacer cumplir la legislación ambiental y de gestión forestal de cada país.

Para que se concrete la reducción prevista de emisiones como consecuencia del Programa REDD, los PMA necesitarán asistencia a fin de desarrollar su capacidad de hacer cumplir la legislación ambiental y de gestión forestal de cada país. Actualmente, la producción maderera que infringe la legislación ambiental y de gestión forestal de los PMA no solo constituye una barrera para el Programa REDD, sino que también cuesta a estos países miles de millones de dólares al año (Daviet, 2009). Así, es posible que se necesite elaborar programas o adoptar medidas o requisitos especiales para los PMA, que propicien su participación en el plan de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. Los PMA deben velar por que estas medidas o estos requisitos especiales estén presentes en las próximas Conferencias de las Partes sobre el cambio climático. Por otro lado,

para promover la participación de los PMA, se necesita una financiación significativa en forma de subvenciones en las etapas iniciales de REDD-Plus.

B. Relaciones económicas Sur-Sur que involucran a los PMA

A lo largo de los últimos veinte años, la aceleración del crecimiento económico en varios países en desarrollo y la ampliación de los vínculos internacionales de estos países han convertido el Sur en un asociado de los PMA de importancia cada vez mayor. Tal como se ilustra en el capítulo 4 de este informe, los vínculos de los PMA con los otros países en desarrollo —a través del comercio, de la inversión extranjera directa, de la financiación oficial, de las personas y del conocimiento— han mostrado un crecimiento veloz que los ha hecho semejantes (y en algunos casos ha superado) a las corrientes establecidas con los grandes países desarrollados que eran socios tradicionales de los PMA. Entre los países en desarrollo hay dos grupos que mantienen los vínculos más amplios con los PMA: los principales socios comerciales que son países en desarrollo y los asociados en acuerdos comerciales regionales. Los vínculos económicos y políticos de los PMA con estos dos grandes grupos de asociados comerciales que son países en desarrollo son bastante distintos, debido a las diferencias que guardan entre sí (recuadro 15).

Al alejarse de su enfoque anterior centrado principalmente en los vínculos con el Norte, las economías de los PMA ven diversificarse su patrón de integración internacional. Este cambio alberga la posibilidad de favorecer el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, por lo que representa una oportunidad de desarrollo y reducción de la pobreza. Sin embargo, conlleva a la vez el riesgo de encasillar a los PMA en su papel tradicional, el del primer peldaño en la escalera de la división internacional del trabajo⁷. Este riesgo se plantea principalmente cuando se profundiza la integración económica con economías relativamente más desarrolladas o de una envergadura mucho mayor (recuadro 15).

Para hacer realidad los beneficios potenciales de una mayor integración de los PMA con sus asociados en acuerdos comerciales regionales y principales socios comerciales que son países en desarrollo se precisa una agenda positiva, que integre estrategias, iniciativas y mecanismos de apoyo internacional en una propuesta para una nueva arquitectura internacional del desarrollo. Estos elementos de la agenda para una nueva arquitectura internacional del desarrollo deben reforzar los aspectos de las relaciones económicas de los PMA con los otros países en desarrollo que ofrezcan oportunidades para el desarrollo de las capacidades productivas de los primeros, al tiempo que deben procurar resolver las dificultades que esas relaciones traen aparejadas. Hasta ahora, la participación de los PMA en la denominada "segunda ola de globalización" ha generado un incremento en las corrientes comerciales, de inversión, de cooperación para el desarrollo y de conocimientos entre esos países y los países en desarrollo. Aun así, la mayoría de los PMA no ha hecho todavía una evaluación de las repercusiones de estos vínculos más estrechos sobre sus perspectivas de desarrollo, como tampoco ha formulado una estrategia clara o coherente para tratar con los agentes económicos (las empresas, los gobiernos o los organismos) de los otros países en desarrollo.

A lo largo de los últimos veinte años, la aceleración del crecimiento económico en varios países en desarrollo y la ampliación de los vínculos internacionales de estos países han convertido el Sur en un asociado de los PMA de importancia.

Para hacer realidad los beneficios potenciales de una mayor integración de los PMA con sus asociados en acuerdos comerciales regionales y principales socios comerciales que son países en desarrollo se precisa una agenda positiva, que integre estrategias, iniciativas y mecanismos de apoyo internacional en una propuesta para una nueva arquitectura internacional del desarrollo.

Recuadro 15. Diferencias entre los asociados comerciales de los PMA que son países en desarrollo

Los PMA difieren de otros grupos de países en varios aspectos, tales como el ingreso, la tecnología, el conocimiento, el tamaño de la economía, los recursos productivos y financieros, los recursos humanos y las capacidades institucionales. Resulta obvio que las diferencias más pronunciadas se advierten entre los PMA y los países desarrollados (UNCTAD, 2006: 137-140 y 193-200; UNCTAD, 2007: 1-5), pero también existen distinciones considerables entre los PMA y los otros países en desarrollo. Entre los subgrupos de los otros países en desarrollo, los PMA tienen grandes diferencias con los principales socios comerciales que son países en desarrollo y diferencias mucho menores con los asociados en acuerdos comerciales regionales. El PIB *per capita* —el indicador más amplio del desarrollo— es seis veces más alto en los principales socios comerciales que son países en desarrollo, en tanto en los asociados en acuerdos comerciales regionales es solo tres veces más alto (véase el cuadro del recuadro 2). Por otra parte, se ha ahondado la disparidad entre los ingresos de los principales socios comerciales que son países en desarrollo y los asociados en acuerdos comerciales regionales. La brecha tecnológica es todavía más marcada; así lo evidencian indicadores como el gasto interno bruto *per capita* en investigación y desarrollo y la cuota del total de las exportaciones que corresponde a las exportaciones con una densidad tecnológica y de conocimientos técnicos mediana o alta. En ambos casos, el nivel en los principales socios comerciales que son países en desarrollo es unas 21 veces mayor que en los PMA, en tanto la disparidad con los asociados en acuerdos comerciales regionales es mucho menor (véase el cuadro de recuadro 2).

Cuadro de recuadro 2

Diferencias entre los PMA y sus principales grupos asociados de países en desarrollo, entre 2007 y 2008

Dimensión	Tamaño de la economía	Renta		Tecnología
Indicadores				
Grupo de países	PIB (en miles de millones de US\$)	PIB per capita (US\$)	Gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID)* per capita (PPA en US\$)	Exportaciones de manufacturas de alta y media tecnología sobre el total de exportaciones (porcentaje)
PMA	460	569	2	2
Países asociados en acuerdos comerciales regionales	2 048	1 902	11	24
Principales socios comerciales que son países en desarrollo	9 321	3 218	49	45

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, de la UNESCO, y de la base de datos UNCTAD, *Globstat*.

* GBID: Gasto bruto nacional en investigación y desarrollo. Datos del período 2005-2007 obtenidos para una muestra sobre 7 PMA, 13 países que forman parte de acuerdos comerciales regionales, y 7 socios comerciales principales que son países en desarrollo.

A la vez, se observa un enorme contraste entre el tamaño de las economías de los PMA y sus principales socios comerciales que son países en desarrollo. La economía de estos últimos en conjunto supera en 20 veces la del grupo de los PMA. Por sí sola, la economía de China es ocho veces más grande que las economías de todos los PMA combinadas. En cambio, si se combinan las economías de los asociados en acuerdos comerciales regionales se llega apenas a cuatro veces (véase el cuadro del recuadro 2).

Estos contrastes implican asimetrías en el poder de negociación y en los beneficios que pueden esperarse de una integración económica más estrecha. Las menores asimetrías entre los PMA y sus asociados en acuerdos comerciales regionales, al igual que las mayores similitudes con las condiciones económicas, sociales y ecológicas de estos países, explican por qué los acuerdos comerciales regionales pueden favorecer el desarrollo de los PMA. La gran disparidad entre los PMA y los principales socios comerciales que son países en desarrollo hace necesaria la adopción de medidas normativas e iniciativas que contrarresten los efectos perjudiciales de la integración con socios muy diversos.

Para cosechar los frutos de las relaciones económicas más estrechas con otros países en desarrollo, es preciso que los gobiernos de los PMA adopten un enfoque dinámico frente al comercio, la inversión, la asistencia para el desarrollo y la tecnología en las relaciones Sur-Sur (Kaplinsky y Farooki, 2009). Una agenda positiva para los vínculos Sur-Sur de los PMA deberá incluir los siguientes elementos:

- Un análisis de los beneficios reales y potenciales y de los inconvenientes en los lazos de los PMA con otros países en desarrollo;
- Una política y una estrategia claras para negociar con los agentes económicos —públicos y privados— de los otros países en desarrollo;
- La incorporación de los vínculos económicos Sur-Sur a las estrategias y políticas nacionales de desarrollo de los PMA;
- La articulación de las dimensiones Sur-Sur y Norte-Sur de las relaciones internacionales de los PMA, para que se apoyen entre sí.

Los PMA deben formular una política y una estrategia claras para negociar con los agentes económicos —públicos y privados— de los otros países en desarrollo.

Los PMA cosecharán más beneficios en materia de desarrollo de sus vínculos Sur-Sur si adoptan una posición dinámica frente a la cooperación para el desarrollo, procurando que repercuta positivamente sobre el comercio, la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la migración. Las instituciones regionales (como las comisiones regionales de las Naciones Unidas, los asociados en acuerdos comerciales regionales, los bancos regionales de desarrollo o el Organismo de planificación y coordinación de la NEPAD) pueden ser clave para ayudar a los PMA a formular y negociar estrategias claras. En las siguientes secciones se resumen las orientaciones generales y los principales elementos de una agenda positiva conforme a los cinco pilares de la nueva arquitectura internacional del desarrollo.

Los PMA deben articular las dimensiones Sur-Sur y Norte-Sur de sus relaciones internacionales, para que se apoyen entre sí.

1. FINANZAS

a) *Expansión y mejora de las corrientes financieras oficiales en el eje Sur-Sur*

Medidas y principios generales

Principios rectores. La cooperación Sur-Sur y la asistencia para el desarrollo deben seguir rigiéndose por los principios de no explotación y de relaciones horizontales entre los países en desarrollo más avanzados y los PMA. A la vez, deben respetar ciertos principios básicos, como la identificación nacional con las estrategias y las políticas de desarrollo, el alineamiento de los donantes con las prioridades de los países receptores, los proyectos basados en la demanda, y la ausencia de condicionamientos en materia de políticas al desembolso de financiación oficial.

La cooperación Sur-Sur y la asistencia para el desarrollo deben seguir rigiéndose por los principios de no explotación y de relaciones horizontales entre los países en desarrollo más avanzados y los PMA.

Expansión de las corrientes financieras oficiales Sur-Sur. Dadas la gran envergadura de las necesidades de los PMA y sus deficiencias estructurales, sumadas a los aspectos positivos de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, es preciso fortalecer esa cooperación para sacar el mayor provecho de sus repercusiones sobre el desarrollo. Se deben combinar las distintas formas y fuentes para financiar esta expansión, mediante, por ejemplo:

- *La ampliación de los presupuestos de la cooperación para el desarrollo.* Desde 2006, donantes tales como el Brasil, China y la India han incrementado de modo significativo sus presupuestos de cooperación para el desarrollo; es necesario mantener esta tendencia y que la adopten otros donantes que son países en desarrollo.
- *La financiación conjunta por parte de los países en desarrollo,* tales como los proyectos financiados por la alianza de la India, el Brasil y Sudáfrica (IBS) en Burundi y Guinea-Bissau.

La cooperación Sur-Sur para el desarrollo debería fortalecerse para sacar el mayor provecho de sus repercusiones sobre el desarrollo.

- *La financiación multilateral y regional.* Un ejemplo de esta modalidad de financiación es el proyecto conjunto del Gobierno chino y el Banco Mundial sobre el desarrollo de la capacidad en pos de la reducción de la pobreza, en el que China comparte su estrategia y sus políticas para la reducción de la pobreza con 35 países africanos, en su mayoría PMA⁸. Cabe mencionar también el ejemplo de un grupo de proyectos regionales con un componente de cooperación Sur-Sur, como aquellos que abarcan la subregión del Gran Mekong, con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo y recursos provenientes de China, la India, el Japón y Tailandia, entre otros países. La subregión del Gran Mekong abarca PMA asiáticos (Camboya, Myanmar y República Democrática Popular Lao), junto con China, Tailandia y Viet Nam⁹.
- *La cooperación triangular.* Esta forma de cooperación para el desarrollo en general combina la transferencia de tecnología entre los países en desarrollo con la financiación de los desarrollados, lo que resuelve en parte el problema de la subfinanciación crónica de los proyectos de cooperación Sur-Sur (Fordelone, 2009)¹⁰.
- *La financiación del sector privado.* Las fundaciones son una fuente de financiación de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo que permanece en gran medida sin explotar; los principales agentes involucrados deberían abocarse a aprovechar esta posibilidad.

Nuevas modalidades de negociación. Los asociados para el desarrollo —en especial los más grandes— de los PMA deberían comenzar a negociar una parte más significativa de sus políticas y proyectos de cooperación para el desarrollo con bloques de países receptores, que pueden estar conformados por asociados en acuerdos comerciales regionales, comunidades económicas regionales o estructuras más amplias como la Unión Africana o el Organismo de planificación y coordinación de la NEPAD. Esta situación marca un contraste con el planteo actual de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo —bilateral y orientado a los proyectos— y tiene dos ventajas principales. En primer lugar, restaura el equilibrio quebrado por las asimetrías actuales de poder, capacidades técnicas y recursos que separan a los PMA de los principales donantes que son países en desarrollo. Individualmente, los PMA se beneficiarán de acrecentar su poder de negociación aunando sus voces a través de entidades regionales y multilaterales¹¹. En segundo lugar, las negociaciones en torno a la cooperación para el desarrollo de agrupamientos de PMA aumentan el potencial de crear sinergias, por ejemplo cuando se tratan proyectos de repercusión regional, como los corredores regionales de desarrollo, las infraestructuras transfronterizas y las iniciativas regionales conjuntas (como los centros de investigación tecnológica)¹².

Las negociaciones en torno a la cooperación para el desarrollo de agrupamientos de PMA aumentan el potencial de crear sinergias, por ejemplo cuando se tratan proyectos de repercusión regional.

Fortalecimiento de las sinergias en la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur para el desarrollo. En algunos casos, la cooperación Sur-Sur se plantea como alternativa a la cooperación Norte-Sur; esto refleja un concepto erróneo, pues la primera no puede reemplazar a la segunda. En efecto, pese a la creciente gravitación de los vínculos económicos de los PMA con otros países en desarrollo, los donantes tradicionales del Norte siguen siendo las fuentes más importantes de financiación externa. Un entorno internacional conducente al desarrollo de los PMA deberá combinar las alianzas Norte-Sur con los vínculos Sur-Sur y crear sinergias entre ambos ejes.

Desde una perspectiva más amplia, las sinergias entre las relaciones Sur-Sur y Norte-Sur también emergen de otros mecanismos. En primer término, el

contar con alternativas en materia de socios económicos —por ejemplo, los del Sur— da a los gobiernos y las empresas de los PMA más poder de negociación frente a otros agentes extranjeros —como los del Norte— no solo en cuanto a la ayuda, sino también en lo que hace a la inversión y al comercio. En segundo término, algunas modalidades de financiación involucran acuerdos de cooperación tales como la financiación triangular o multilateral de la cooperación Sur-Sur, pues las instituciones multilaterales suelen recibir la mayoría de su financiación de los países desarrollados. En tercer término, las corrientes financieras oficiales Sur-Sur pueden complementar la ayuda Norte-Sur. Por ejemplo, los socios del Sur se centran mucho más en el desarrollo de la infraestructura que los donantes tradicionales.

La adopción de medidas para una mejor coordinación nacional de las iniciativas fragmentadas de los PMA contribuirá a evitar la duplicación, a hacer más eficaz la cooperación para el desarrollo tanto Norte-Sur como Sur-Sur, y a lograr un mayor apoyo a las prioridades del país y a las estrategias de desarrollo nacional (Davies, 2008). La coordinación de las corrientes financieras oficiales reviste especial importancia porque el surgimiento de nuevas fuentes de financiación complica aún más la gestión en los PMA de la asistencia oficial para el desarrollo. En la actualidad, la gestión se ve obstaculizada por la presencia de múltiples donantes, que a menudo carecen de una coordinación apropiada y tienen distintos sistemas para el desembolso de la ayuda y la presentación de informes. La complejidad de la situación resiente las capacidades de gestión limitadas de los PMA. Lo ideal es gestionar la coordinación de los donantes en el plano nacional, para procurar que se mantengan alineados con las prioridades y estrategias de desarrollo nacionales. Algunos PMA han creado sistemas de gestión de la ayuda encargados de la coordinación y de lograr un uso más eficiente de su limitada capacidad institucional (UNCTAD, 2008: 121-126). La coordinación Norte-Sur y Sur-Sur de las corrientes financieras oficiales también se puede lograr a través del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, de reciente creación.

La adopción de medidas para una mejor coordinación nacional de las iniciativas fragmentadas de los PMA contribuirá a evitar la duplicación y a hacer más eficaz la cooperación para el desarrollo tanto Norte-Sur como Sur-Sur.

b) Mecanismos de apoyo internacional para los PMA en el marco de la cooperación Sur-Sur

Al elaborar y poner en práctica sus políticas de cooperación para el desarrollo, los países en desarrollo deben tomar en cuenta los aspectos vulnerables y las deficiencias concretas de los PMA. Los países que son fuentes de corrientes financieras oficiales podrían considerar la posibilidad de adoptar los mecanismos de apoyo que se describen a continuación.

Apartar cuotas mínimas para los PMA. Los países en desarrollo cuya situación lo permita podrían contemplar metas para apartar una participación mínima del presupuesto total de las corrientes financieras de asistencia oficiales en favor de los PMA. Esta participación debería ser más alta que la participación de los PMA en la población o PIB de todos los países receptores de cooperación para el desarrollo, a fin de acelerar su crecimiento económico.

Crear mecanismos específicos dentro de los foros existentes. Algunos países en desarrollo han creado foros para debatir y coordinar su ayuda para el desarrollo. Cabe citar como ejemplos el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), creado en el año 2000, que ya ha mantenido cuatro conferencias ministeriales; la Cumbre de la India y África, que se reunió por primera vez en 2008; la Cumbre de África y Sudamérica (iniciada en 2006); y la Cumbre

Los gobiernos de los países en desarrollo que invierten en los PMA deben alentar enérgicamente a las empresas de esos países a celebrar acuerdos con los agentes económicos de los PMA y adoptar mecanismos que promuevan el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA.

de Cooperación Turquía-África, que tuvo lugar en 2008. Estas iniciativas no cuentan con mecanismos ni instituciones específicos para los PMA, por lo que no toman en consideración sus problemas o dificultades peculiares. Los donantes del Sur y los PMA deben rectificar esta situación mediante la creación de mecanismos institucionales especiales para los PMA dentro de los foros existentes, de manera de abordar los problemas particulares de esos países. Es preciso, además, promover el debate y la negociación de las políticas y los proyectos de asistencia para el desarrollo que contemplen las deficiencias estructurales de los PMA e ideen modos de ayudar a subsanarlas.

c) Potenciación de las repercusiones para el desarrollo de la inversión extranjera directa proveniente del Sur

En principio, las corrientes de inversión extranjera directa de los países en desarrollo hacia los PMA pueden aportar diversos beneficios para el desarrollo —tal como se explicita en el capítulo 4 de este informe— pero los beneficios no son automáticos, sino que requieren la adopción de medidas normativas como las siguientes.

Intervención directa del gobierno del país de origen. Los gobiernos de los países en desarrollo que invierten en los PMA deben alentar enérgicamente a las empresas de esos países a celebrar acuerdos con los agentes económicos de los PMA (los gobiernos, las empresas, los trabajadores) y adoptar mecanismos que promuevan el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, tal como se resume en el capítulo 4 de este informe. El gobierno del país de origen puede ejercer influencia directa sobre los inversores del país que invierten en el extranjero, en especial si se trata de empresas estatales, o bien financiadas por instituciones oficiales o con fondos soberanos. Estas empresas, con respaldo del Estado, cargan con la responsabilidad de una cuota importante de las inversiones en petróleo, minería y agricultura en los PMA.

Incentivos del Gobierno del país de origen. El gobierno del país de origen también puede adoptar medidas de política destinadas a influir sobre el comportamiento de las empresas privadas que traten con los PMA. Puede otorgar un trato preferencial (en forma de incentivos financieros o tributarios) a las empresas transnacionales que inviertan en los PMA y logren promover el desarrollo con su inversión extranjera directa, por ejemplo creando más vínculos nacionales dentro de las economías de los PMA receptores, concretando transferencias de conocimientos a las personas y las empresas de los PMA, ideando actividades innovadoras y generando más ingresos fiscales para los países receptores. Entre otros instrumentos del país de origen que pueden contribuir a que la inversión extranjera directa de los países en desarrollo en los PMA alcance objetivos en materia de desarrollo, cabe mencionar el suministro de información y asistencia técnica, así como de seguros de inversiones (UNCTAD, 2001).

Se pueden incluir en la legislación del país receptor o en los términos del acuerdo entre el gobierno del PMA receptor y los inversores varias medidas para ampliar los efectos de la inversión extranjera directa sobre el desarrollo.

Acuerdos entre los inversores de los países en desarrollo y el gobierno del país receptor. Muchas de las condiciones y de los objetivos que determinan los efectos de la inversión extranjera sobre el desarrollo se plasman en los acuerdos entre los inversores extranjeros y el gobierno del país receptor. Más adelante, en la subsección sobre los productos básicos, se comentan los términos de las operaciones de las empresas transnacionales de los países en desarrollo en el área de los recursos naturales. Además de la debida apropiación de la renta de los recursos naturales por parte de los agentes nacionales, se pueden incluir en la legislación del país receptor o en los términos del acuerdo entre el

gobierno del PMA receptor y los inversores varias otras medidas para ampliar los efectos de la inversión extranjera directa sobre el desarrollo (UNCTAD, 2001 y 2003), por ejemplo:

- Requerir a las empresas transnacionales que proporcionen capacitación y transferencia de conocimientos a sus empleados locales; además, subcontratar explotaciones agropecuarias y empresas con las que se pueda crear un eslabonamiento hacia atrás;
- Adoptar modalidades que logren una mayor repercusión de la inversión extranjera directa sobre el desarrollo de la agricultura en los PMA (recuadro 16);
- Establecer metas para adquirir dentro del país una determinada proporción de los insumos;
- Establecer metas para introducir un nivel de procesamiento de la materia prima en el país receptor, cuando sea factible desde el punto de vista técnico¹³;
- Realizar ciertas actividades de investigación y desarrollo en el PMA receptor.

Los gobiernos de los PMA receptores deben definir una política de inversión extranjera directa que ofrezca incentivos para la inversión extranjera en los sectores y las áreas que ayudarían a resolver los cuellos de botella de la oferta y la entrega, al igual que las deficiencias estructurales de sus países. Estas políticas y objetivos se deben reflejar en los términos negociados con los inversores extranjeros. Por otra parte, se debería adoptar una política similar en el caso de los PMA que tengan probabilidades de establecer un

Los gobiernos de los PMA deben definir una política de inversión extranjera directa que ofrezca incentivos para la inversión extranjera en los sectores y las áreas que ayudarían a resolver las deficiencias estructurales de sus países.

Recuadro 16. Ampliación de los efectos de la inversión extranjera directa sobre la agricultura en materia de desarrollo

Para favorecer los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo agrícola de los PMA y evitar los perjuicios generalmente asociados con el acaparamiento de tierras (UNCTAD, 2009b), es preciso adoptar modelos de negocios integrales, que promuevan la participación local en las actividades económicas (como los sistemas de contratación externa), la propiedad conjunta con las comunidades locales, y los requisitos de contenido local tanto para los insumos como para los productos (Cotula y otros, 2009).

Estos modelos integrales tienen las siguientes ventajas:

- Crean eslabonamientos hacia atrás al poner en contacto a los pequeños agricultores del país con los grandes inversores internacionales, lo que a su vez promueve la sostenibilidad del proyecto a largo plazo;
- Crean y preservan puestos de trabajo para la mano de obra local;
- Permiten a los pequeños agricultores seguir cultivando otros productos además de los contratados;
- Pueden facilitar la transferencia de conocimientos a los pequeños agricultores si los inversores extranjeros invierten en su capacitación;
- No imponen restricciones innecesarias a la política del país receptor (por ejemplo, exigiendo a estos países comprometerse a no restringir las exportaciones de alimentos aun en el caso de una crisis alimentaria);
- Adhieren a códigos de conducta internacionales que se están elaborando, y en particular a las disposiciones relativas a la seguridad alimentaria local, a la transparencia y al respeto por los patrones locales en materia del uso de la tierra y los derechos a la propiedad (Meinzen-Dick y Markelova, 2009).

Desde 2009, la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Grupo del Banco Mundial y algunos gobiernos nacionales han colaborado para establecer los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos (UNCTAD, 2010b). Con el tiempo, será preciso que los principales agentes de la inversión agrícola en los países en desarrollo —entre ellos, los PMA— trasladen estos principios a guías y herramientas de buenas prácticas, directrices, marcos de gobernanza y posiblemente códigos de práctica.

Las instituciones de financiación multilaterales y regionales también pueden facilitar la inversión extranjera directa de los países en desarrollo que propicie el desarrollo y la diversificación a largo plazo de los PMA.

tratamiento preferencial en materia de comercio y zonas industriales para el ingreso comercial de China (tal sería el caso de Etiopía y Zambia) y otros proyectos similares.

Financiación multilateral para la diversificación. Las instituciones de financiación multilaterales y regionales también pueden facilitar la inversión extranjera directa de los países en desarrollo que propicie el desarrollo y la diversificación a largo plazo de los PMA. Estas instituciones deben favorecer los sectores o los proyectos de inversión con más probabilidades de fomentar la creación de empleo local, la transferencia de conocimientos y la generación de vínculos con la economía del país receptor. El Banco Mundial, por ejemplo, tiene algunos proyectos conjuntos con empresas chinas para invertir en las manufacturas con menor valor añadido en algunos PMA africanos.

La mayoría de las medidas de política mencionadas se aplican a la inversión extranjera directa en los PMA no solo proveniente del Sur, sino también del Norte.

2. COMERCIO

a) Profundización de la integración regional

Las características estructurales de las economías de los PMA son más similares a las de los otros miembros de los mismos acuerdos comerciales regionales que a las de cualquier otro gran grupo de socios (recuadro 15). Así, una estrecha integración económica regional tiene el potencial de hacer una contribución significativa al desarrollo de las capacidades productivas de los PMA. Sin embargo, a pesar de las intenciones declaradas en la esfera de las políticas, el grado de integración regional es bajo e incluso muestra una declinación en la mayoría de los acuerdos comerciales regionales de los que forman parte los PMA, debido a los factores que se analizan en el capítulo 4 de este informe.

Para hacer realidad el potencial de contribución de los acuerdos comerciales regionales al desarrollo de los PMA, se necesitan iniciativas para una integración regional más profunda y eficiente, con el apoyo de los asociados para el desarrollo del Sur y del Norte.

Para hacer realidad el potencial de contribución de los acuerdos comerciales regionales al desarrollo de los PMA, se necesitan iniciativas para una integración regional más profunda y eficiente, con el apoyo de los asociados para el desarrollo del Sur y del Norte. A continuación se analizan las medidas principales para lograr una integración más profunda y eficiente.

Para que los PMA cosechen los frutos potenciales de la integración regional, es necesario que todos los miembros del acuerdo comercial regional —los PMA inclusive— lleven a la práctica los planes y discursos. Tal como se menciona en el capítulo 4 de este informe, uno de los obstáculos principales para una integración regional más estrecha es la distancia que media entre los objetivos y los planes declarados y una ejecución deficiente, incluso en el caso de algunas medidas sin características ambiciosas. A continuación se detallan las principales medidas que requieren una prioridad absoluta.

Racionalización de los acuerdos comerciales regionales africanos. Es preciso que los acuerdos comerciales regionales de África eviten los problemas acarreados por la superposición y la pertenencia a múltiples acuerdos. Las formas de evitarlos van desde las minimalistas —coordinar y compatibilizar las estrategias, los programas y los instrumentos de cooperación de los acuerdos comerciales regionales existentes— hasta las más ambiciosas, como gestionar

una fusión de los acuerdos existentes de modo tal que haya únicamente uno por cada región: norte, oeste, centro, este y sur de África (UNECA, 2006)¹⁴. Una racionalización tal debería contribuir en forma significativa a consolidar la integración regional de los acuerdos comerciales regionales africanos y sus PMA.

Ampliación y profundización de la integración regional en el Asia Meridional. A fin de acrecentar las corrientes intrarregionales de comercio, inversión, tecnología, conocimientos y personas, los países miembros del Acuerdo comercial preferencial de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (ASAMCOR) pueden considerar la posibilidad de poner en práctica medidas en pos de la integración regional mucho más ambiciosas, y comprometer recursos financieros, políticos, humanos e institucionales para el logro de este objetivo.

Ampliación del alcance de la integración. Los acuerdos comerciales regionales que se limiten a las formas más básicas de integración (como el acceso preferencial de los bienes a los mercados) deben esforzarse por ampliar esa integración mediante una liberalización más marcada del comercio de bienes. Asimismo, podrían contemplar la adopción de otros mecanismos e instrumentos de integración más profunda, como la integración de los mercados de servicios, de capital y de mano de obra, así como la armonización de las políticas correspondientes.

El avance de la integración regional se puede impulsar todavía más mediante otros instrumentos que afectan directamente las capacidades productivas de los miembros, como los proyectos de inversión conjunta (por ejemplo, para mejorar la infraestructura del transporte y las comunicaciones transfronterizas, tal como se menciona más adelante); la puesta en común de recursos para crear centros y proyectos conjuntos de investigación científica y tecnológica (este punto también se amplía más adelante); y el fomento de la creación de cadenas de valor regionales que ahonden la división regional del trabajo. Las iniciativas conjuntas de este tipo sacan partido de los recursos escasos de los miembros y robustecen las sinergias entre sus economías.

Un paso importante hacia la profundización de la integración regional es la cooperación monetaria y financiera, que puede incluir la creación de bancos y fondos regionales de desarrollo (como FonPlata, del Mercado Común del Sur —MERCOSUR— en Sudamérica). Los bancos regionales y subregionales podrían suministrar apoyo financiero para una mayor cooperación entre los países en desarrollo (Griffith-Jones, Griffith-Jones y Hertova, 2008). Las instituciones regionales de este tipo existentes en Asia, África y las Américas ya han financiado activamente diversos proyectos de cooperación Sur-Sur.

Desarrollo de los corredores regionales y de la infraestructura. El desarrollo de la infraestructura a ambos lados de las fronteras permitiría superar uno de los principales obstáculos para la integración regional, principalmente en África (UNCTAD, 2009a). La construcción de estructuras transnacionales como carreteras, ferrocarriles, vías de navegación, rutas de tránsito aéreo, sistemas de telecomunicaciones y líneas de abastecimiento energético (es decir, corredores de desarrollo) tiene una mayor repercusión sobre el aumento de las capacidades productivas de los países vecinos si se acompaña con proyectos de desarrollo locales en distintos sectores (como el agrícola o el industrial). Como ejemplo de esta combinación de proyectos, cabe mencionar la Iniciativa de desarrollo espacial puesta en marcha por Sudáfrica. El proyecto

Los acuerdos comerciales regionales podrían contemplar la adopción de otros mecanismos e instrumentos de integración más profunda, como la integración de los mercados de servicios, de capital y de mano de obra, así como la armonización de las políticas correspondientes.

Un paso importante hacia la profundización de la integración regional es la cooperación monetaria y financiera, que puede incluir la creación de bancos y fondos regionales de desarrollo,

Los PMA y sus asociados en acuerdos comerciales regionales pueden combinar sus recursos políticos, humanos e institucionales para negociar con los socios internacionales no solo con fines de asistencia en el marco de la cooperación para el desarrollo y la asistencia oficial para el desarrollo, sino también en los campos del comercio, la inversión y la migración.

principal de la Iniciativa es el Corredor de Desarrollo de Maputo, que abarca una carretera con peaje, el ferrocarril desde Ressano Garcia hasta Maputo, y el puerto de Maputo, junto con proyectos de agricultura, minería y turismo. La NEPAD también tiene planeado ayudar a establecer corredores y redes panafricanos. Dado que estos son proyectos de gran escala y largo plazo, para financiarlos se requiere una combinación de financiación de los presupuestos nacionales, de los donantes (del Norte y del Sur), y de las instituciones de financiación regionales y multilaterales. Por lo tanto, los donantes extranjeros deberán incrementar la financiación de este tipo de proyectos.

Coordinación regional de los recursos para una mayor eficacia de las negociaciones internacionales. Los PMA y sus asociados en acuerdos comerciales regionales pueden combinar sus recursos políticos, humanos e institucionales para negociar con los socios internacionales no solo con fines de asistencia en el marco de la cooperación para el desarrollo y la asistencia oficial para el desarrollo (como se ha mencionado), sino también en los campos del comercio, la inversión y la migración. La acción común incrementa el poder de negociación frente a los socios extranjeros (bilaterales o multilaterales), permite un uso más eficiente de los recursos escasos y ayuda a evitar una competencia desenfrenada por la inversión extranjera directa, los acuerdos comerciales y los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Mejora de la información sobre las capacidades de oferta regionales. Un conocimiento más cabal de los bienes y servicios disponibles dentro de una misma región —que se logra, por ejemplo, gracias a las plataformas virtuales de información o a la realización de más ferias de la industria— puede tornar innecesarias las importaciones de proveedores distantes (se trate de países desarrollados o en desarrollo) y fortalecer el comercio entre los asociados en acuerdos comerciales regionales, por lo que también puede acrecentar la demanda de algunos de los bienes y servicios que los PMA pueden suministrar en condiciones competitivas. Una mejora en este tipo de flujo de información propiciaría la creación de cadenas de valor regionales.

Facilitación del comercio. En el caso de los PMA, existen más posibilidades de ampliar el comercio reduciendo los costos de la comercialización cuando se trata de operaciones entre los asociados en acuerdos comerciales regionales, pues estos costos son relativamente superiores a los que se deben afrontar en las corrientes comerciales con otros socios (por ejemplo, los países desarrollados y los principales socios comerciales que son países en desarrollo) (Kowalski y Shepherd, 2006). Existe una cantidad considerable de elementos que demuestran que se podría ampliar el comercio dentro de los planes de integración regional existentes con solo simplificar y reducir los requisitos de documentación en el cruce de fronteras, aumentar la transparencia, agilizar los despachos de aduana, uniformar la normativa relacionada con el comercio y ajustar la coordinación de los organismos de frontera dentro de cada país miembro de un acuerdo comercial regional y entre los distintos miembros del acuerdo (Milner, Morrissey y Zgovu, 2008; UNECA, 2010: 193-240).

Mecanismos de apoyo internacional para los PMA

Las variaciones en los niveles de renta, de desarrollo y de influencia de los miembros de un mismo acuerdo comercial regional son menores que aquellas entre los PMA y los principales socios comerciales que son países en desarrollo, pero no son desdeñables. Los acuerdos comerciales regionales

Sur-Sur deben reconocer las diferencias entre sus miembros y dar un trato especial y diferenciado a los PMA, que podría incluir:

- Una redistribución de los recursos comunes que favorezca a los PMA. Los acuerdos comerciales regionales podrían asignar a los PMA una proporción de los recursos que movilizan (como aranceles de importación, presupuestos comunes o recursos para inversiones fijas) que sea superior a la participación que les corresponde en función de las importaciones, la población o el PIB de los PMA miembros; de esta manera, se propiciaría la convergencia de los PMA con otros miembros de los acuerdos comerciales regionales¹⁵.
- Un trato preferencial y no recíproco para los PMA. Esta opción ya se pone en práctica en el Acuerdo de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA), donde los miembros que no son PMA (como la India, el Pakistán y Sri Lanka) otorgan preferencias no recíprocas a los PMA miembros.
- Otorgamiento de un plazo diferencial y más prolongado para la liberalización del comercio en los PMA.
- Criterios más favorables para los PMA en el cálculo de las contribuciones al presupuesto común.
- Asistencia de los miembros más avanzados para el desarrollo de las capacidades productivas de los otros miembros¹⁶.

b) Ampliación del acceso a los mercados de las exportaciones de los PMA

Los socios comerciales de los PMA que son países en desarrollo deben ampliar el acceso preferencial de los bienes y servicios de los PMA a los mercados. Los principales socios comerciales que son países en desarrollo y otros países en desarrollo grandes o más avanzados en situación de hacerlo deberían ofrecer acceso al mercado no recíproco, libre de aranceles y de contingentes, para todos los bienes procedentes de los PMA. Las investigaciones indican que la elasticidad de las barreras del comercio al comercio (como es el caso de los aranceles) es mayor en el comercio Sur-Sur que en otras corrientes comerciales (por ejemplo, Kowalski y Shepherd, 2006). Una simulación de los efectos sobre los PMA miembros de la OMC (32 países) de un aumento en la cobertura libre de aranceles y de contingentes del 97% al 100% de las líneas arancelarias del Brasil, China y la India reveló que este cambio conllevaría exportaciones adicionales de esos PMA por un valor de 5.600 millones de dólares. Esta cifra triplica prácticamente las ganancias estimadas resultantes de un cambio análogo de las políticas en los países de la OCDE (2.100 millones en exportaciones adicionales) (Elliott, 2009). Más aún, en ambos casos, dado que la mayoría de las exportaciones adicionales se originarían principalmente en los PMA no exportadores de petróleo, las medidas mencionadas para el acceso al mercado ofrecen el potencial de una diversificación del comercio.

Otra forma de ampliar el acceso a los mercados es ofrecer un trato preferencial en el contexto del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) para el comercio Sur-Sur. Es preciso llevar a la práctica sin demora los compromisos recientes de los países en desarrollo en el marco del Sistema Global de Preferencias Comerciales, en particular con relación a los productos con mayores externalidades para los PMA. A la vez, es necesario esforzarse por lograr que las preferencias no superen la capacidad

Los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur deben reconocer las diferencias entre sus miembros y dar un trato especial y diferenciado a los PMA.

Los principales socios comerciales que son países en desarrollo y otros países en desarrollo grandes o más avanzados en situación de hacerlo deberían ofrecer acceso al mercado no recíproco, libre de aranceles y de contingentes para todos los bienes procedentes de los PMA.

Para que los sistemas preferenciales sean efectivos, deben ser el fruto de un diseño minucioso y complementarse con otras medidas y políticas.

de oferta de los PMA y que promuevan el eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás con el resto de la economía, permitiendo así el desarrollo de los proveedores locales y la transferencia de tecnología.

Son notorias las limitaciones del acceso preferencial a los mercados cuando se pretende promover las exportaciones, la diversificación y el crecimiento de los productos. Por ello, para que los sistemas preferenciales mencionados sean efectivos, deben ser el fruto de un diseño minucioso y complementarse con otras medidas y políticas, tal como se analiza a continuación.

En primer lugar, un plan eficaz de acceso libre de aranceles y de contingentes para los PMA debe incluir:

- Cobertura completa (el 100%) de las líneas arancelarias.
- Alcance a todos los PMA.
- Flexibilidad de las normas de origen, que permitan que la producción tenga lugar también en las economías más pequeñas. Esto se puede lograr habitualmente permitiendo la acumulación¹⁷ (por ejemplo, regional o de diversos PMA)¹⁸.
- Estabilidad y previsibilidad. Preferencias con carácter permanente y una base legal estable en los países en desarrollo que las otorgan.
- Transparencia sobre la cobertura, el calendario de ampliación de la cobertura y las condiciones de graduación.
- Ausencia de condicionamientos (políticos o de otro tipo, tales como requisitos de reciprocidad).

Las preferencias negociadas por otros países en desarrollo en el contexto del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo deben ajustarse a principios similares.

En segundo lugar, el acceso preferencial a los mercados debe acompañarse con los mecanismos de ayuda internacional propuestos en las subsecciones anteriores y destinados a promover las capacidades productivas de los PMA que reciben el trato preferencial. De este modo no solo se logrará un aprovechamiento más eficaz de las preferencias, sino que también se evitará que produzcan un efecto contrario a la diversificación¹⁹. El apoyo al comercio de los PMA apuntará a mejorar las pequeñas y medianas empresas (PYMES) mediante la provisión de capacitación a los gerentes, y por ende mejorando las acciones de *marketing* y la calidad de los productos, ayudando a que las instalaciones y los mecanismos de control de calidad del país se ajusten a las normas mundiales sanitarias y fitosanitarias; y mediante la facilitación del comercio.

En el caso de los recursos naturales, el canal principal para promover los efectos de la inversión extranjera directa sobre el desarrollo en los PMA suelen ser los componentes fiscales, siempre que los gobiernos nacionales logren captar una cuota razonable de la renta y asignarla al financiamiento del desarrollo.

3. PRODUCTOS BÁSICOS

Algunos de los elementos de un programa de acción positivo para la inversión extranjera directa Sur-Sur —expuestos más arriba— se proponen mejorar el eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás con las empresas transnacionales, así como las externalidades del aprendizaje. No obstante, en el caso de los recursos naturales (como la industria petrolera, la minería, la agricultura, la pesca y la actividad forestal), el canal principal para promover los efectos de la inversión extranjera directa sobre el desarrollo

en los PMA suelen ser los componentes fiscales, siempre que los gobiernos nacionales logren captar una cuota razonable de la renta y asignarla al desarrollo financiero. Así, las normas que determinan la distribución de la renta entre las empresas transnacionales y los gobiernos nacionales afectan el grado de repercusión sobre el desarrollo de la inversión extranjera directa en recursos naturales.

Por ello, es importante que los gobiernos de los PMA negocien con los inversores extranjeros en recursos naturales regalías, gravámenes e impuestos razonables. Cuando el componente fiscal de la relación entre los gobiernos de los PMA y los inversores es mínimo será necesario renegociar los términos de los acuerdos entre las empresas transnacionales y el gobierno del PMA de que se trate. La distribución de la renta de los recursos naturales podría ser más equitativa si los países en desarrollo ricos en recursos naturales cooperaran para la formulación de unos principios que contaran con el acuerdo general con respecto al régimen fiscal de los inversores extranjeros (UNCTAD, 2005: 108-115), a fin de evitar la tentación de caer en una competencia desenfrenada para atraer la inversión extranjera directa.

4. INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

La similitud de las condiciones económicas, sociales y ecológicas de los países en desarrollo y de las dificultades para el desarrollo que enfrentan o han enfrentado en los últimos tiempos genera un potencial significativo de intercambio y transferencia de conocimientos entre los principales socios comerciales que son países en desarrollo y los asociados en acuerdos comerciales regionales, por una parte, y los PMA, por otra. La menor distancia tecnológica entre los PMA y sus socios que son países en desarrollo (se trate de los principales socios comerciales que son países en desarrollo o de los asociados en acuerdos comerciales regionales) y la mayor conveniencia de las tecnologías desarrolladas en estos países también facilitan la transferencia de conocimientos de los socios que son otros países en desarrollo a los PMA.

Las experiencias de convergencia de los otros países en desarrollo son relativamente recientes y de suma pertinencia para los PMA, en especial debido a que varios de los otros países se ven frente a dificultades similares para el desarrollo, como la creciente disparidad en el ingreso, el cambio climático, la inseguridad alimentaria y la falta de conocimientos técnicos especializados. La cooperación Sur-Sur entre los PMA y los otros países en desarrollo ofrece posibilidades significativas de transferencia de tecnología, intercambio de conocimientos y puesta en común de experiencias con políticas en diversos sectores o actividades, como los de la agricultura, la salud, la seguridad social, la formulación y puesta en práctica de una política industrial eficaz, la facilitación del comercio y el desarrollo de la capacidad local, y la energía, incluidas las tecnologías de energía renovable.

Aunque el intercambio y la transferencia de conocimientos están presentes en numerosos proyectos de cooperación para el desarrollo, cabe reforzar este aspecto no solo cuando se trate de cooperación para el desarrollo, sino también en las transacciones comerciales, como se analiza a continuación.

La similitud de las condiciones económicas, sociales y ecológicas de los países en desarrollo y de las dificultades para el desarrollo que enfrentan genera un potencial significativo de intercambio y transferencia de conocimientos entre los principales socios comerciales que son países en desarrollo y los asociados en acuerdos comerciales regionales, por una parte, y los PMA, por otra.

a) Intercambio de conocimientos sobre estrategias de desarrollo

La transferencia de tecnología y la cooperación técnica ya son un componente importante de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, pero los proyectos tienden a centrarse en áreas o tecnologías acotadas, como la agricultura, la salud, las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la educación. Se advierte la ausencia de una perspectiva más amplia de conocimientos y experiencias acumulados en materia de estrategias y políticas de desarrollo. A través de una combinación de mecanismos de políticas y de mercado, sumados a acciones concertadas de las empresas estatales y las privadas, los países en desarrollo más adelantados han podido acrecentar su competencia técnica y crear las condiciones apropiadas para que la transferencia de tecnología sea posible. En la mayoría de los casos, los países en desarrollo que han tenido éxito han seguido sus propias estrategias de desarrollo, que difieren del marco de políticas tradicional que propugnan los donantes tradicionales, multilaterales o bilaterales (Amsden, 2003).

Podría ser sumamente útil para quienes formulan políticas obtener una visión de las estrategias de desarrollo alternativas a las convencionales que proponen muchos donantes.

Sería sumamente provechoso que estos países en desarrollo transmitieran el conocimiento y la experiencia obtenidos por prueba y error a los PMA mediante el intercambio de conocimientos y tecnología, la capacitación y otras formas de transferencia de conocimientos. Hasta ahora, los países en desarrollo que han logrado una rápida expansión (en particular, las economías recientemente industrializadas del Asia Oriental) no parecen haberse involucrado muy activamente en el intercambio de los elementos más amplios de sus estrategias y políticas de desarrollo a través de la cooperación para el desarrollo (Wade, citado en Gallagher, 2009). Esta actitud contrasta con su buena disposición a prestar asistencia técnica a los países de ingreso bajo en ciertas áreas. Sin embargo, sería sumamente útil que se pudiera compartir con quienes formulan las políticas de los PMA el conocimiento de cómo estos países superaron los problemas que los PMA enfrentan ahora, pues de esta forma se podría obtener una visión de estrategias de desarrollo alternativas a las convencionales que proponen muchos donantes.

Hay varias maneras en que los países en desarrollo pueden compartir experiencias e intercambiar conocimientos con los PMA. Entre estas, cabe mencionar la organización de seminarios y mesas redondas; el patrocinio de pasantías de funcionarios de los PMA en instituciones y ministerios clave para la planificación del desarrollo de los países de origen; y la apertura de un mayor intercambio académico sobre políticas y estrategias de desarrollo entre las instituciones de investigación y las universidades de los países en desarrollo donantes y los PMA. Este último mecanismo también puede abarcar proyectos conjuntos de investigación para comparar opciones de estrategias de desarrollo y sus resultados²⁰.

Más allá de estos elementos más amplios de las estrategias y políticas de desarrollo, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo debe también incorporar o reforzar los componentes relacionados con cuestiones nuevas y emergentes (como el cambio climático) y la integración regional (véase *infra*).

b) Investigación regional y polos de desarrollo

Para el desarrollo y la adquisición de algunas tecnologías, en especial las de enorme interés público, como la farmacéutica y la agrícola, las empresas necesitan el respaldo de una infraestructura industrial. Las instalaciones necesarias suelen requerir mucha tecnología y tener costos elevados. Por

ejemplo, en el caso de la industria farmacéutica, las empresas que desean producir medicamentos genéricos de calidad requieren laboratorios de pruebas, laboratorios de bioequivalencia y parques industriales farmacéuticos activos para que la producción sea eficiente. De manera análoga, en el caso de las actividades de investigación y desarrollo en biotecnología, la mayor parte de los institutos de investigación del África Subsahariana, por ejemplo, no logran ir más allá de los cultivos de tejidos, a causa de la falta de financiación e infraestructura (Oyalaran-Oyeyinka y Gehl Sampath, 2010). Con instalaciones de investigación y desarrollo regionales que puedan crear y sostener actividades de investigación y desarrollo dentro de las empresas, o prestar servicios de investigación y desarrollo cuyo uso es de pago, podría obtenerse una solución muy significativa a los problemas que enfrentan el sector público y el privado de los PMA a corto y mediano plazo. Ya se han encaminado algunas iniciativas regionales; un buen ejemplo es el Programa de capacitación en ingeniería del organismo de cooperación técnica GTZ, de Alemania. Como parte de este Programa, se están construyendo laboratorios de bioequivalencia destinados a prestar servicios a la región del África oriental, en colaboración con dos empresas farmacéuticas de Kenya, una de la República Unida de Tanzania y una de Etiopía, y con la Escuela de Farmacia de la Universidad de Addis Abeba.

Con instalaciones de investigación y desarrollo regionales que puedan crear y sostener actividades de investigación y desarrollo dentro de las empresas, o prestar servicios de investigación y desarrollo cuyo uso es de pago, podría obtenerse una solución muy significativa a los problemas que enfrentan el sector público y el privado de los PMA.

Los gobiernos de los PMA podrían construir instalaciones similares para fines de investigación y desarrollo, con el apoyo de la comunidad internacional o en colaboración con otros países del eje Sur-Sur, o incluso en cooperación triangular entre los PMA, los otros países en desarrollo (que pueden ofrecer conocimientos técnicos y capacitación) y los países desarrollados (que pueden contribuir con apoyo financiero). Análogamente, se podría crear una serie de instalaciones industriales cuyo uso se paga cuando se utilizan para los sectores en que las empresas, actuando en forma individual, encuentran dificultades para reunir el capital necesario para una expansión de la infraestructura. Tales instalaciones han sido un componente central de las políticas para el sector industrial en diversas economías, como las de China, la India, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán (Noland y Pack, 2003). Los fondos regionales para investigación y desarrollo también podrían establecer prioridades de investigación para la expansión tecnológica de las empresas en determinados sectores de especial importancia desde una perspectiva regional o internacional; por ejemplo, las tecnologías "verdes", los medicamentos y las variedades de cultivo aptas para la región.

Los países en desarrollo más avanzados deberían ampliar e incrementar sus iniciativas actuales destinadas a crear centros de investigación científica y tecnológica conjunta en los PMA; es el caso, por ejemplo, de los centros de investigación agrícola chinos y brasileños en los países africanos. Otra iniciativa que es preciso afianzar es la del Consorcio sobre la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para el Sur, resultante de la transformación de la Red de Organizaciones Científicas del Tercer Mundo por parte del Grupo de los 77 y China en 2008, con vistas a promover el desarrollo económico sostenible con una base científica en los países del Sur.

Los países en desarrollo más avanzados deberían ampliar e incrementar sus iniciativas actuales destinadas a crear centros de investigación científica y tecnológica conjunta en los PMA.

c) Otras formas de desarrollo conjunto e intercambio de conocimientos en el eje Sur-Sur

A continuación se plantean otras formas significativas que podrían adoptar la cooperación Sur-Sur y la integración regional tecnológica y de investigación y desarrollo (Gehl Sampath, 2010; Gehl Sampath y Kozul-Wright, 2010).

Financiación con capital de riesgo en el ámbito regional

La financiación con capital de riesgo es una forma de dar impulso a las nuevas empresas de los PMA con perspectivas interesantes en sectores clave, en particular el farmacéutico, la agroindustria y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La financiación con capital de riesgo es una forma de dar impulso a las nuevas empresas de los PMA con perspectivas interesantes en los sectores clave, en particular cuando se trata de algunos sectores selectos de importancia para toda la región, como el farmacéutico, la agroindustria y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Se podría invitar a las empresas de la región a competir por la asignación de la financiación (Gallini y Scotchmer, 2002).

Coinversión con inversores del sector privado en empresas innovadoras

Las empresas locales que se encuentran en la primera etapa del desarrollo de tecnologías innovadoras en el marco de planes regionales de intercambio de conocimientos tecnológicos, pueden recibir apoyo mediante diversas asociaciones en el eje Sur-Sur. Un buen ejemplo de esta posibilidad es el acuerdo de intercambio de tecnología entre Quality Chemicals Uganda y Cipla Pharmaceuticals India para la producción de medicamentos antirretrovirales (recuadro 17). Como lo demuestra este caso, el intercambio de tecnología entre los países en desarrollo ofrece un medio promisorio para fomentar la capacidad, pero esta opción posiblemente requiera la coinversión de capital de riesgo de parte del gobierno, de las empresas privadas de los PMA y de otros países en desarrollo.

Financiación para la colaboración entre las empresas de los sectores privado y público

El intercambio de tecnología entre los países en desarrollo ofrece un medio promisorio para fomentar la capacidad, pero esta opción posiblemente requiera la coinversión de capital de riesgo de parte del gobierno, de las empresas privadas de los PMA y de otros países en desarrollo.

Se trata de un medio de superar la falta de incentivos en el ámbito nacional o sectorial de cada país, a fin de hacer posible la colaboración. Un buen ejemplo es la Iniciativa científica y tecnológica del Milenio, de Uganda; el proyecto, patrocinado por el Banco Mundial, destina determinados fondos para las iniciativas en colaboración entre empresas de los sectores privado y público.

Ayuda al conocimiento

Siempre que sea posible, los proyectos de cooperación Sur-Sur para el desarrollo deberán incorporar un elemento de fomento de capacidad a cargo de personal especializado (ingenieros, profesionales, técnicos) de los países en desarrollo más adelantados vinculados con cada proyecto, para que los proyectos mismos se conviertan en vías para la transferencia de conocimientos a los PMA (UNCTAD, 2007: 161-188; Bell, 2007).

d) Mecanismos de apoyo internacional para los PMA

Siempre que sea posible, los proyectos de cooperación Sur-Sur para el desarrollo deberán incorporar un elemento de fomento de capacidad para que los proyectos mismos se conviertan en vías para la transferencia de conocimientos a los PMA.

Los países en desarrollo relativamente más avanzados pueden facilitar el aprendizaje tecnológico en los PMA aportándoles financiación bajo los términos de una concesión, para facilitar la adquisición de tecnologías de los primeros (un ejemplo serían los préstamos preferenciales del Eximbank para la adquisición de bienes de capital y equipos). También se puede financiar la capacitación de los empleados de empresas de los PMA por parte de los proveedores de tecnología de los países en desarrollo más avanzados. Asimismo, se deberían instaurar programas e iniciativas especiales para financiar la transferencia de tecnología y el intercambio de conocimientos.

Recuadro 17. Colaboración entre Quality Chemicals y Cipla en Uganda: Un ejemplo de la cooperación Sur-Sur

El sector farmacéutico de Uganda, a pesar de ser pequeño e incipiente, ha ampliado en los últimos años su capacidad de producción local. Una de las empresas del sector, Quality Chemicals, produce desde principios de 2009 medicamentos para tratar el VIH/SIDA y la malaria. Como resultado de esta sociedad conjunta con la empresa india Cipla Pharmaceuticals, Quality Chemicals ha pasado de ser un distribuidor local de medicamentos importados a ser el mayor productor local de medicamentos de importancia para la salud pública^a. Este emprendimiento y la producción continua tienen una significación particular en el plano local, regional y mundial por diversas razones. La producción de medicamentos antirretrovirales de buena calidad, que podrían atender a la creciente demanda local y regional, tiene una inmensa importancia para Uganda en el plano local, pues el número de personas que requieren tratamiento antirretroviral ha aumentado en forma constante, pero la proporción que recibe tratamiento se mantiene en el 34% desde 2005 (ONUSIDA/OMS, 2008). En el ámbito regional, Quality Chemicals tiene el potencial de convertirse en un proveedor importante de medicamentos antirretrovirales y antimalaria de primera línea, pese a la existencia de otras empresas en Kenya y la República Unida de Tanzania que tienen líneas de productos similares^b. En el plano mundial, el emprendimiento de Quality Chemicals y Cipla representa un caso muy interesante de transferencia de tecnología Sur-Sur con el fin de mejorar la capacidad de producción local.

Como parte de esta empresa conjunta, nacida en 2007, la nueva planta con sede en Luzira (cerca de Kampala) inició la producción de dos combinaciones de medicamentos antirretrovirales (con zidovudina, lamivudina, estavudina y nevirapina) y de un medicamento antimalárico (una preparación con artemisinina y lumefantrina) en febrero de 2009. La planta se construyó siguiendo las especificaciones de diseño de Cipla y es similar a la de esta empresa en la India para la producción de medicamentos genéricos. Según los términos de la empresa conjunta, Cipla tiene una participación en el capital del 38,55%, y Quality Chemicals, el 61,45% restante. Ambas empresas participan por igual en las ganancias, pese a la diferencia en la inversión de cada una. El mérito por facilitar la empresa conjunta corresponde al Gobierno de Uganda, que no solo fue esencial para atraer las inversiones mediante diversos incentivos, sino que también acordó aportar un 23% para hacer posible que la planta se completara en 2008, como estaba previsto.

Entre los incentivos para la inversión que el Gobierno de Uganda ofreció a Cipla, cabe citar el terreno gratuito para construir la planta, la construcción sin cargo de toda la infraestructura —incluidas la fábrica, las instalaciones de producción, las carreteras, la energía eléctrica y el agua—, y la remuneración a los expertos farmacéuticos de Cipla por capacitar al personal local. Asimismo, el Gobierno de Uganda celebró un contrato con Cipla para adquirir medicamentos antirretrovirales de la nueva planta de Kampala por un valor de 30 millones de dólares al año por un plazo de siete años. El Gobierno también ofreció a la empresa conjunta una exención impositiva por diez años^c. Por su parte, Cipla proporcionó diversos conocimientos y tecnologías necesarios para la producción, por ejemplo, tecnología de fabricación y pruebas, información sobre la adquisición de materia prima, tecnología de empaque y diseño de la planta de producción. Cipla también suministra todos los conocimientos prácticos implícitos en la operación cotidiana de la planta, por ejemplo, en el aseguramiento y el control de la calidad. Los funcionarios de Cipla también capacitan al personal de Quality Chemicals en lo relativo a los requisitos de auditoría y a los procedimientos correspondientes a las prácticas adecuadas de fabricación de la Organización Mundial de la Salud. Quality Chemicals es responsable de aportar el capital para financiar la planta de producción y su expansión futura; además, la empresa está encargada de abonar los salarios del personal local y de los científicos (que reciben capacitación de parte de los funcionarios de Cipla) para hacer funcionar la planta. Cipla también es responsable de la dirección estratégica y el *marketing*.

Este ejemplo pone de manifiesto cómo los ajustes al Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio destinados a permitir a los países pobres adquirir ciertos medicamentos a precios asequibles generan un incremento en la capacidad local de la industria farmacéutica.

Fuente: Gehl Sampath y Spenneman, 2010.

- ^a El sector farmacéutico de Uganda es relativamente pequeño (diez empresas locales); en la actualidad, Quality Chemicals es la única que produce medicamentos antirretrovirales y antimalaria.
- ^b Esto incluye Cosmos Pharmaceuticals y Universal Corporation (Kenya), y Tanzania Pharmaceutical Industries (República Unida de Tanzania).
- ^c Fábrica de Uganda comienza a producir medicamentos contra el SIDA. Informe de prensa. Disponible en <http://www.iqpc.co.za/News.aspx?id=126790075&IQ=pharma> (25 de febrero de 2009).

5. CAMBIO CLIMÁTICO

Los grandes países en desarrollo, como el Brasil, China y la India, pero también otros países en desarrollo, tienen mucho para ofrecer a los PMA en términos del intercambio de conocimientos sobre las energías renovables y no contaminantes, sobre la prevención y el control de la desertificación, y sobre la protección del medio ambiente urbano. Los biocombustibles ya representan un área promisoría, con más de 15 proyectos en consideración solo en Sudán; muchos de ellos hacen uso de tecnología brasileña²¹. Numerosos proyectos se centran particularmente en la vulnerabilidad de los PMA ante la adaptación al cambio climático y su mitigación. Se deberán encontrar formas y medios

Los grandes países en desarrollo tienen mucho para ofrecer a los PMA en términos del intercambio de conocimientos sobre las energías renovables y no contaminantes, sobre la prevención y el control de la desertificación y sobre la protección del medio ambiente urbano.

de mejorar la capacidad científica de los PMA para que puedan evaluar la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, y generar y divulgar información útil para la planificación de la adaptación y las medidas necesarias. Cabe mencionar el ejemplo del Proyecto de desarrollo de la capacidad de los PMA para la adaptación al cambio climático (CLACC, por sus siglas en inglés), encarado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y el grupo Regional and International Networking Group (RING); el proyecto se propone fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en 12 PMA seleccionados pobres y vulnerables (9 en África y 3 en el Asia Meridional) sobre temas relacionados con la adaptación al cambio climático²². En estas áreas se podrían llevar adelante más proyectos mediante asociaciones público-privadas.

Notas

- 1 Las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se clasifican de la siguiente manera: a) los países del anexo I: los países industrializados y las economías que solían encontrarse en proceso de transición; b) los países del anexo II: un subgrupo de los países del anexo I que comprende a los miembros de la OCDE, excepto las economías que solían encontrarse en proceso de transición; y c) los países en desarrollo.
- 2 El mecanismo para un desarrollo limpio es uno entre varios mecanismos basados en el mercado y concebidos para hacer frente al cambio climático mediante la comercialización de las emisiones de carbono (es decir, con un límite máximo y comercio). El propósito es proporcionar incentivos económicos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Mediante el mecanismo para un desarrollo limpio, los países en desarrollo podrían beneficiarse de los proyectos que generen "reducciones certificadas de las emisiones", lo que sumaría a sus iniciativas de mitigación; en tanto, los países desarrollados podrían emplear las reducciones certificadas de las emisiones logradas con esos proyectos para acercarse a los objetivos cuantificados de emisiones establecidos en virtud del artículo 3 del Protocolo de Kyoto. Al mismo tiempo, se generan fondos para apoyar las actividades de adaptación de los países vulnerables a los efectos del cambio climático, como la mayoría de los PMA insulares del Pacífico. Las transacciones con reducciones certificadas de las emisiones conllevan el potencial de reunir hasta 6.000 millones de dólares anuales para fines de adaptación y mitigación; por su parte, el mercado primario de las reducciones certificadas de las emisiones ha sido valuado en 12.000 millones (Clifton, 2009: 19; Griffith-Jones, Hedger y Stokes, 2009: 12). No obstante, las reducciones certificadas de las emisiones tienen un futuro incierto, pues hasta ahora no se ha emitido ninguna decisión vinculante sobre cupos para las emisiones internacionales ni cómo cumplirlos.
- 3 Según estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2009a: 51), entre 1.600 millones y 2.000 millones de personas de todo el mundo —principalmente de zonas rurales— carecen de servicios energéticos a precios asequibles.
- 4 Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, tomando como base la información sobre la generación neta total de energía eléctrica renovable de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos, International Energy Statistics (<http://tonto.eia.doe.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=6&pid=29&aid=12>) (agosto de 2010).
- 5 La repercusión relativamente limitada de las reducciones certificadas de las emisiones en los PMA se debe a su falta de capacidad técnica, a la escasa solidez del marco institucional relacionado con tales reducciones, y a los elevados costos de las transacciones asociadas con la puesta en práctica de un proyecto de reducciones certificadas de las emisiones, lo que en esencia limita la participación de los PMA en la iniciativa. La inestabilidad del volumen y la volatilidad de los precios en los mercados de carbono también pueden restringir la escala de las reducciones certificadas de las emisiones como medio para generar recursos sostenibles destinados a la financiación de la adaptación al cambio climático en los PMA, en especial las inversiones en gran escala necesarias para superar los obstáculos de la adaptación y pasar a una economía con bajas emisiones de carbono (Clifton, 2009; Griffith-Jones, Hedger y Stokes 2009; DAES, 2009a: 160-161).

- 6 Reconociendo este problema, en 2007 Tuvalu propuso un Plan de incentivos para la conservación de los bosques basado en la financiación de proyectos forestales comunitarios. Las comunidades que desearan gestionar zonas forestales por separado o de manera sostenible deberían solicitar financiación para crear una cuenta en el Plan, de la que podrían retirar fondos a fin de solventar las medidas necesarias para combatir las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación forestal. Luego, se otorgaría a las comunidades certificados del Plan de incentivos para la conservación de los bosques, emitidos por los gobiernos nacionales bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes, y las comunidades podrían rescatar una proporción de los certificados en un momento determinado (Convención Marco, 2007). Este plan se crearía bajo la égida de la Convención Marco y se financiaría a través del Fondo Especial para el Cambio Climático, la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, las ONG y las contribuciones gubernamentales.
- 7 Para obtener un panorama general de los aspectos principales de los vínculos económicos Sur-Sur que presentan a la vez oportunidades y dificultades para el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, véase el cuadro 14, en el capítulo 4 de este informe.
- 8 Véase la Alianza para el Impacto, en: <http://www.impactalliance.org>, historia de caso 26.
- 9 En 1992, con la asistencia del Banco Asiático de Desarrollo, se creó un programa de cooperación económica subregional con alcance a los seis países y con la finalidad de promover las relaciones económicas entre ellos. El programa ha contribuido a la mejora de la infraestructura con miras a posibilitar el desarrollo de la base de recursos de los seis países (véase <http://www.adb.org/GMS>; y Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, "Major projects of Japan's Initiative for the Mekong region development (Dec. 2004 – present)", en <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/clv/project0512.html>).
- 10 Los proyectos de cooperación triangular también pueden incorporar elementos de transferencia de conocimientos de los países desarrollados y de financiación parcial proveniente de los países en desarrollo.
- 11 Un ejemplo es el de la Oficina de Negociaciones Comerciales de la secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), antes denominada Maquinaria Negociadora Regional del Caribe. Esta Oficina tuvo gran éxito como representante de los intereses de los pequeños Estados del Caribe en sus negociaciones comerciales internacionales, tanto bilaterales como regionales y multilaterales. La Oficina es responsable de la coordinación, la elaboración y la ejecución de estrategias de negociación para todas las negociaciones comerciales externas de la Comunidad.
- 12 La agrupación de los recursos políticos e institucionales de los PMA y los países de bajos ingresos puede ser una ventaja no solo en las negociaciones referidas a la cooperación para el desarrollo, sino también en las relacionadas con otras áreas, como el comercio, la inversión extranjera directa, otras corrientes de capital y la migración.
- 13 Hasta ahora, las manufacturas basadas en los recursos, tales como las del aluminio, el hierro y el acero, que se encuentran entre las principales exportaciones de África a China y la India, se limitan a países de África que no se cuentan entre los PMA, más que nada a Ghana, Nigeria y Sudáfrica (Broadman, 2007).
- 14 La iniciativa de fusionar la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA) y la Comunidad del África Oriental (CAO), anunciada en 2008, constituye un paso hacia la racionalización de los acuerdos comerciales regionales africanos. Sigue abierta la pregunta de si se pondrá en práctica o no y de qué manera.
- 15 La redistribución los derechos de importación cobra especial importancia cuando la mayoría de los ingresos tiene por destino una economía grande dentro de un acuerdo comercial regional y los miembros de menor envergadura reciben una mayor proporción de los ingresos que la proporción de sus importaciones, como sucede en la Unión Aduanera del África Meridional (UAAM) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA).
- 16 La Unión Europea constituye un ejemplo sobresaliente del modo en que se pueden abordar las asimetrías dentro de un acuerdo comercial regional (por ejemplo, mediante los fondos de cohesión y los programas de desarrollo regional).
- 17 La acumulación intrarregional o panregional hace posible adquirir insumos de cualquier miembro, facilitando así los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante entre los asociados en acuerdos comerciales regionales o entre los PMA.
- 18 Se ha sugerido que las normas de origen excesivamente estrictas que se aplican para beneficiarse de la iniciativa Todo menos armas de la Unión Europea son una razón primordial por lo que la iniciativa no logró dar un impulso considerable a las exportaciones de los PMA (Brenton, 2003).
- 19 Para obtener un ejemplo del efecto antiodiversificación de los planes preferenciales europeos, véase Gamberoni, 2007.

- 20 Por ejemplo, el Instituto de Estudios Africanos de Zhejiang Normal University, en China, fundado en 2007, podría actuar como plataforma para intercambiar conocimientos sobre políticas y estrategias de desarrollo entre China y los PMA africanos.
- 21 Ya hay ocho plantas de procesamiento de azúcar en Sudán, que abarcan un total de 100.000 ha.
- 22 Véase <http://www.clacc.net>. En 2006, el Convenio sobre la Diversidad Biológica comenzó a formular un plan de acción de cuatro años sobre la cooperación Sur-Sur para la conservación de la biodiversidad.

Bibliografía

- Africa Partnership Forum (2009). Carbon finance in Africa. Paper presented at the Special Session on Climate Change hosted by the United Nations Economic Commission for Africa in Addis Ababa, 3 September.
- Amsden AH (2003). *The Rise of "The Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Baer P, Athanasiou T and Kartha S (2008). The right to development in a climate constrained world: The Greenhouse Development Rights Framework. Available at: <http://www.ecoequity.org/GDRs>.
- Bell M (2007). Technological learning and the development of production and innovative capacities in the industry and infrastructure sectors of the least developed countries: What Roles for ODA? Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2007*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development. Available at: http://www.unctad.org/sections/ldc_dir/docs/ldcr2007_Bell_en.pdf.
- Bredenkamp H and Pattillo C (2010). Financing the response to climate change. IMF Staff Position Note, SPN10/06, 25 March. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Brenton P (2003). Integrating the least developed countries into the world trading system: The current impact of EU preferences under Everything but Arms. World Bank Policy Research Working Paper, No.3018, April. Washington, DC, World Bank.
- Broadman HG (2007). *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*. Washington, DC, World Bank.
- Clifton S-J (2009). *Dangerous Obsession: The Evidence against Carbon Trading and for Real Solutions to Avoid a Climate Crunch. A Research Report*. London, Friends of the Earth. Available at: http://www.foe.co.uk/resource/reports/dangerous_obsession.pdf.
- Copenhagen Accord (2009). Draft decision -/CP.15 Proposal by the President, Copenhagen Accord. Conference of the Parties Fifteenth session, Copenhagen, 7–18 December 2009. Agenda item 9. High-level segment, UNFCCC 1F8C CDCec/CemP/b2e0r0 290/OL9.7. Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>.
- Cotula L, Vermeulen S, Leonard R and Keeley J (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. London and Rome, International Institute for Environment and Development, Food and Agriculture Organization of the United Nations and International Fund for Agricultural Development.
- DANIDA (2009). Joint external evaluation: Operation of the least developed countries fund for Adaptation to Climate Change. September, 2009. Published by the Evaluation Department, Ministry Of Foreign Affairs/DANIDA, Denmark. Available at: www.evaluation.dk.
- Davies M (2008). China's developmental model comes to Africa. *Review of African Political Economy*, 35(1), March: 134–137.
- Daviet F (2009). Legally REDD: Building readiness for REDD by supporting developing countries in the fight against illegal logging. WRI Working Paper. Washington, DC, World Resources Institute.
- Elliott KA (2009). Opening markets for poor countries: Are we there yet? Washington, DC, Center for Global Development, May.
- FAO, UNDP and UNEP (2009). UN collaborative programme on reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries. UN-REDD: Framework Document, 20 June 2008. New York and Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Development Programme and United Nations Environment Programme.
- Fordelone TY (2009). Triangular co-operation and aid effectiveness. Paper prepared for the Policy Dialogue on Development Co-operation in Mexico City, 28–29 September 2009. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- FOEI (2008). *REDD Myths: A Critical Review of Proposed Mechanisms to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries*. Issue 114, December. Amsterdam, Friends of the Earth International.

- Gallagher K (2009). The economic crisis and the developing world: What next? Interview with Robert Wade and José Antonio Ocampo. *Challenge*, 52(1): 27–39.
- Gallini N and Scotchmer S (2002). Intellectual property: When is it the best incentive system? In: Jaffe AB, Lerner J and Stern S, eds., *Innovation Policy and the Economy*, vol.2. NBER Book Series Innovation Policy and the Economy. Cambridge, MA and London: MIT Press: 51–78.
- Gamberoni E (2007). Do unilateral trade preferences help export diversification? An investigation of the impact of European unilateral trade preferences on the extensive and intensive margin of trade. HEI Working Paper No: 17/2007. Geneva, Graduate Institute of International Studies.
- Gehl Sampath P and Kozul-Wright Z (2010). Addressing the growing technological divide: Urgent needs, urgent solutions. Globelics paper (unpublished).
- Gehl Sampath P (2010). *Reconfiguring Global Health Innovation*. London, Routledge.
- Gehl Sampath P and Spenneman C (2010). Local production and related technology transfer in the local pharmaceutical sector: The case of Uganda. A study by UNCTAD.
- Griffith-Jones S, Griffith-Jones D and Hertova D (2008). Enhancing the role of regional development banks. G-24 Discussion Paper Series, no.50, July. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Griffith-Jones S, Hedger M and Stokes L (2009). The role of private investment in increasing climate friendly technologies in developing countries. Background paper for the *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet*. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Horta K (2009). Global climate change politics in the Congo Basin. Berlin, Heinrich Böll Stiftung. Available at: http://www.boell.de/downloads/Climate_Politics_Congo_Basin_K_Horta.pdf.
- Kaplinsky R and Farooki M (2009). Africa's cooperation with new and emerging development partners: Options for Africa's development. New York, United Nations Office of the Special Adviser on Africa.
- Khor M (2008). Some key issues for the post-Bali climate process. TWN Climate Change Series 1, February. Penang, Third World Network.
- Kowalski P and Shepherd B (2006). South-South trade in goods. OECD Trade Policy Working Paper, no.40, October. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Landau J-P (2004). Landau report on innovative financing. Commissioned by the Government of France, December 2004. Available at: http://www.cttcampaigns.info/documents/fr/landau_en/Landau1.pdf/view?searchterm=landau.
- LEG (2005). Elements for implementation strategies for national adaptation programmes of action. UNFCCC/TP/2005/5, 2 August 2005. Bonn, LDC Expert Group.
- Meinzen-Dick R and Markelova H (2009). Necessary nuance: Toward a code of conduct in foreign land deals. In Kugelman M and Levenstein SL, eds., *Land Grab? The Race for the World's Farmland*. Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars: 69–84.
- Milner C, Morrissey O and Zgovu E (2008). Trade facilitation in developing countries. Credit Research Paper, No.08/05. Nottingham, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Müller B (2008). International adaptation finance: The need for an innovative and strategic approach. Background Paper for the Climate Strategies Project on Energy and Climate: Opportunities for the G8 Toyako Summit, June 2008. Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
- Myers Madeira EC (2008). *Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) in Developing Countries: An Examination of the Issues Facing the Incorporation of REDD into Market-based Climate Policies*. Washington, DC, Resources for the Future.
- Noland M and Pack H (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization*. Washington, Institute for International Economics.
- OECD (2009). *Policy Guidance: Integrating Climate Change into Development Co-operation*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oyelaran-Oyeyinka B and Gehl Sampath P (2010). *Latecomer Development: States, Knowledge and Economic Growth*. Routledge Studies in Development Economics. London, Routledge.
- Porter G, Bird N, Kaur N and Peskett L (2008). *New Finance for Climate Change and the Environment*. London and Berlin, Worldwide Fund for Nature (WWF) and Heinrich Böll Stiftung.
- Sanchez A and Poschen P (2009). The social and decent work dimensions of a new agreement on climate change: A technical brief. International Labour Office Policy Integration Department, June. Geneva, International Labour Office.
- Socolow R (2006). Stabilization wedges: Mitigation tools for the next half-century. Keynote address, World Bank Energy Week, World Bank, Washington, DC, 6 March 2006.
- South Centre (2009). Developed country initiatives weaken the UNFCCC. Analytical Note SC/GGDP/AN/ENV/7, January. Geneva, South Centre.
- Stern N, Romani M, Bohannon M, Bowen A, Zenghelis D and Kaminskaite-Salters G (2009). Meeting the climate challenge: Using public funds to leverage private investment in developing countries. London, Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

- Tan C (2010). Towards a new international development architecture for meeting the financial challenges of the climate crisis in least developed countries. Study prepared for UNCTAD as a background document to *The Least Developed Countries Report 2010*. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Third World Network (2010). Draft TWN analysis on the Copenhagen Accord. Penang, Third World Network, 3 January.
- UNCTAD (2001). *Home Country Measures*. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2003). *Foreign Direct Investment and Performance Requirements: New Evidence from Selected Countries*. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2005). *Trade and Development Report 2005: New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report, 2006: Global Partnership and National Strategies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.9. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication, sales no. E.07.II.D.8. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2008). *The Least Developed Countries Report, 2008: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.20. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009a). *Economic Development in Africa Report 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.7. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2009b). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.15. New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2010). Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources. A discussion note prepared by FAO, IFAD, the UNCTAD Secretariat and the World Bank Group to contribute to an ongoing global dialogue. (TD/B/C.II/CRP.3). Geneva, United Nations Conference on Trade and Development, 16 April. Available at: http://www.unctad.org/en/docs/ciicrp3_en.pdf.
- UN-DESA (2009). *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet*. United Nations publication, sales no. E.09.II.C.1. New York, United Nations.
- UNDP (2007). *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. New York, United Nations Development Programme.
- UNECA (2004). *Assessing Regional Integration in Africa (ARIA I)*. ECA Policy Research Report. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNECA (2006). *Assessing Regional Integration in Africa II (ARIA II): Rationalizing Regional Economic Communities*. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNECA (2010). *Assessing Regional Integration in Africa IV (ARIA IV): Enhancing Intra-African Trade*. Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- UNEP (2009). Financing a global deal on climate change. A green paper by the UNEP Finance Initiative Climate Change Working Group, June. New York, United Nations Environment Programme.
- UNFCCC (2007). Investment and financial flows to address climate change. Bonn, United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat.
- UNFCCC (2008). Investment and financial flows to address climate change: An update, FCCC/TP/2008/7, 26 November. Bonn, United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat.
- UNFCCC (2009). Financing climate action: Investment and financial flows for a strengthened response to climate change. Fact Sheet, June. Bonn, United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat.
- Water for Agriculture and Energy in Africa (2008). Hydropower resource assessment of Africa. Ministerial Conference on Water for Agriculture and Energy in Africa: the Challenges of Climate Change, held in Sirte, Libyan Arab Jamahiriya, 15–17 December 2008. Available at: http://www.sirtewaterandenergy.org/docs/2009/Sirte_2008_BAK_3.pdf.
- World Bank (2006). Strengthening forest law enforcement and governance: Addressing a systemic constraint to sustainable development. Report No. 36638-GLB, August. Washington, DC, World Bank.
- Worldwatch Institute (2009). *2009 State of the World: Into a Warming World*. Available at: www.worldwatch.org/node/5984.