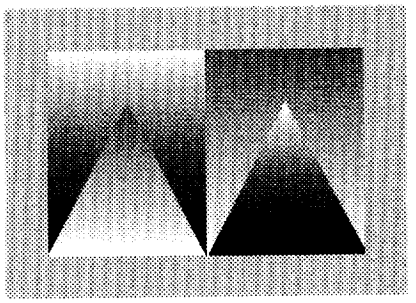
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Informe del Secretario General de la UNCTAD
a la novena sesión de la Conferencia

El desarrollo frente a dos corrientes poderosas: la globalización y la liberalización



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 1996

NOTA

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas 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 secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

*
* *

El presente informe, preparado para el noveno período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se publicó en versión preliminar con la signatura TD/366.

TD/366/Rev.1

PRÓLOGO

Al presentar este informe les pediría a quienes lo lean que lo consideren una etapa más de un proceso de reflexión que comenzó en la secretaría de la UNCTAD antes de que asumiera el cargo de Secretario General y al que me sumé y vengo dirigiendo desde entonces. Esto quiere decir que el informe recoge nuestras opiniones presentes y que estas opiniones, sobre todo en lo que se refiere a la labor futura de la organización, son preliminares y provisionales.

El informe es, por tanto, un documento de trabajo que se ofrece como contribución a un diálogo que está en marcha. Acogeré con agrado todas las observaciones o aportaciones, por críticas que sean, que hagan los gobiernos, las instituciones multilaterales, las universidades, el sector privado o las organizaciones no gubernamentales.

Creo que este enfoque abierto y dinámico es la forma más adecuada, y quizá más eficaz, de enfrentarse a un panorama político y económico mundial que cambia con rapidez y de forma constante.

Quiero también señalar que en un principio este prólogo debía recoger mis reflexiones personales sobre algunas de las cuestiones que me parecen fundamentales para definir la labor de la UNCTAD cuando nos acercamos a un nuevo milenio. Pero cuando terminé de redactar el prólogo, resultó evidente que esas reflexiones personales podían constituir una aportación al debate que tendrán los gobiernos sobre las cuestiones planteadas en el punto *d* del tema 8 del programa provisional de la IX UNCTAD, que dice así: **Labor futura de la UNCTAD de conformidad con su mandato; consecuencias institucionales**. Por este motivo, las he incluido en el capítulo IV del informe.

RUBENS RICUPERO

Secretario General de la UNCTAD

ÍNDICE

Prólogo

Capítulo *Párrafos*

I. EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA MUNDIAL LIBERALIZADA Y EN PROCESO DE GLOBALIZACIÓN 1-135

A. Introducción 1-2

B. La liberalización en una economía mundial en proceso de globalización 3-21

1. La liberalización y el ensanchamiento del campo de acción de la iniciativa privada 3-14
2. La globalización de la economía mundial 15-21

C. La liberalización, la globalización y el desarrollo 22-108

1. El papel del Estado 22-32

a) El Estado, las empresas y el desarrollo en una economía en proceso de globalización 22-24
b) El Estado y la sostenibilidad del desarrollo 25-28
c) El Estado y la distribución de los beneficios económicos 29-32

2. El aprovechamiento de las oportunidades 33-78

a) Las oportunidades comerciales derivadas de la Ronda Uruguay 34-62
i) Consecuencias desde el ángulo de la política de comercio exterior 43-53
ii) Cuestiones relacionadas con la eficiencia comercial 54-62
b) Oportunidades derivadas de las corrientes internacionales de capital y la financiación del desarrollo 63-68
c) Oportunidades proporcionadas por la producción internacional 69-73
d) La globalización, la liberalización y la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo 74-78

3. Ante los retos 79-108

Capítulo *Párrafos*

a) La pérdida de autonomía de la política económica nacional 80-81
b) La apertura financiera y el riesgo de inestabilidad y de perturbación del desarrollo 82-90
c) El fenómeno de la marginación 91-108
i) Obstáculos relacionados con la oferta 92-93
ii) La dependencia de los productos básicos .. 94-98
iii) Dificultades para atraer inversión extranjera directa 99
iv) La disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) 100-104
v) Las persistentes dificultades de la deuda externa 105-108

D. Gestión de una economía mundial liberalizada y en proceso de globalización en apoyo del crecimiento y el desarrollo 109-130
1. La globalización, la interdependencia y la gestión económica 110-114
2. Los marcos institucionales, jurídicos y reguladores del futuro 115-130
a) El sistema comercial internacional: cuestiones nuevas e incipientes 115-120
b) Tendencias actuales de los acuerdos internacionales sobre la inversión extranjera directa 121-125
c) Tendencias actuales del marco regulador de las corrientes financieras internacionales 126-130

E. Conclusiones 131-135

II. EL FOMENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO EN EL MUNDO DE LA POST-RONDA URUGUAY 136-246

A. Oportunidades y desafíos que presenta la promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible 140-145

B. Fomento de la participación de los países en desarrollo y los países en transición en el comercio internacional: políticas y medidas 146-211
1. Políticas comerciales 147-174
a) Observancia efectiva de los compromisos de la Ronda Uruguay e incremento de la liberalización 147-155
b) Medidas para paliar los costos transitorios 156-160

c) Medidas para aumentar la eficacia del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) .. 161-165

d) Asistencia para aumentar la capacidad de los países en desarrollo y los países en transición de participar efectivamente en el sistema de derechos y obligaciones de la OMC 166-171

e) Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados 172-174

2. Eficiencia comercial 175-188

a) El establecimiento de un mecanismo de examen de la eficiencia comercial (MEEC) 177-180

b) Inclusión de una dimensión de desarrollo en la infraestructura mundial de información .. 181-183

c) La creación de nudos subregionales de IMI 184-188

3. Medidas para corregir la dependencia de los productos básicos 189-211

a) Reducción de la inestabilidad y de los riesgos con que se enfrentan los países en desarrollo que dependen de la exportación de productos básicos 191-197

b) Promoción de la diversificación de los productos básicos 198-205

c) La gestión eficiente de los recursos naturales .. 206-211

C. Cuestiones nuevas e incipientes 212-241

1. Política de competencia 216-220
2. Comercio e inversiones 221-223
3. Comercio y medio ambiente 224-237
4. El regionalismo y las cuestiones nuevas e incipientes 238-241

D. Promoción de la complementariedad entre la UNCTAD y la OMC 242-246

III. EL FOMENTO DE LA EMPRESA Y LA COMPETITIVIDAD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN ... 247-332

Introducción 247-249

A. El sector de las empresas en los países en desarrollo y en las economías en transición 250-264

1. Principales características 250-258
2. La experiencia del Asia oriental 259-264

Capítulo *Párrafos*

B. Políticas nacionales y regionales de fomento de la empresa y la competitividad 265-310
1. El entorno favorable 265-275
a) Fomento de la confianza empresarial y la inversión 267-271
b) Afianzamiento de las relaciones entre el Estado y el sector empresarial 272-275
2. Formulación de estrategias nacionales de fomento de la empresa 276-310
a) Elementos de una estrategia de fomento de la empresa 277-310
i) Movilización de los recursos empresariales 279-281
ii) Apoyo a las microempresas del sector informal 282-284
iii) Ayuda a la pequeña y la mediana empresa 285
iv) Acceso a los servicios de apoyo 286-289
v) Acceso al crédito 290-294
vi) Acceso a las redes de información 295-296
vii) Fomento de la capacidad tecnológica de las empresas 297-300
viii) Fomento de los vínculos entre las empresas 301-305
ix) Cooperación regional 306-310

C. Facilitación de las operaciones de las empresas en una economía global: necesidad de medidas internacionales 311-332
1. Actividades mundiales de apoyo 312-327
a) Envío de misiones sobre el terreno para el fomento de la empresa, especialmente en los PMA 312-316
b) Verificación de la inclusión en los programas de ajuste estructural de medidas eficaces para el fomento de la empresa 317-319
c) Actividades encaminadas a aumentar la competitividad de las empresas 320-325
i) Capacidad de prestación de servicios al productor 320-321
ii) Creación de capacidades en materia de eficiencia comercial 322-324

Capítulo *Párrafos*

iii) Exámenes en materia de ciencia, tecnología y políticas de innovación 325
d) Difusión de las «prácticas más adecuadas» para el fomento de las empresas 326-327
2. Cuestiones que requieren una acción intergubernamental 328-330
3. Establecimiento de un comité asesor global 331-332

IV. LABOR FUTURA DE LA UNCTAD DE CONFORMIDAD CON SU MANDATO; CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES — ALGUNAS REFLEXIONES PERSONALES 333-355

Capítulo I

EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA MUNDIAL LIBERALIZADA Y EN PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

A. Introducción

1. El desarrollo ha conocido un curso desigual desde la VIII UNCTAD. Una serie de países en desarrollo, sobre todo en Asia, han mantenido las elevadas tasas de crecimiento que ya tenían cuando se celebró la VIII UNCTAD, y algunos han sido capaces incluso de acelerar su crecimiento. Desde la última Conferencia, América Latina ha conseguido claramente dejar atrás la crisis de la deuda que había pesado como una losa sobre el crecimiento económico de esa región durante una década. En cambio, en muchos de los países en desarrollo más pobres, sobre todo los de África, los progresos han sido modestos. En un gran número de países en desarrollo la producción apenas ha crecido al mismo ritmo que la población, o ni siquiera lo ha logrado, y para ciertas capas de la población su bienestar se ha estancado o ha disminuido. En conjunto, las disparidades de condiciones económicas entre los países en desarrollo han aumentado desde la VIII UNCTAD.

2. Estas tendencias generales se han producido teniendo como telón de fondo unos cambios rápidos en la economía mundial, cambios que pueden describirse con los términos generales de liberalización y globalización. Estos cambios, unidos al creciente reconocimiento de la necesidad de lograr que el avance económico sea sostenible, están modificando la forma de operar de la economía internacional e influyendo en las características de las políticas que permiten impulsar con éxito el desarrollo. En este informe se analizan las posibilidades de crecimiento y desarrollo sostenible que ofrecen los procesos de liberalización y globalización, así como los riesgos y las consecuencias potencialmente negativas que para el desarrollo pueden acarrear esos procesos, y se examinan algunas de las políticas que permitirían aprovechar plenamente dichas posibilidades y evitar o superar las consecuencias negativas que pudieran tener.

B. La liberalización en una economía mundial en proceso de globalización

1. La liberalización y el ensanchamiento del campo de acción de la iniciativa privada

3. En la década pasada la liberalización ha marcado la política económica en todo el mundo. Prácticamente todos los gobiernos han tomado medidas de gran alcance para ampliar el papel de la empresa privada en la actividad económica. En algunos países, por ejemplo en las que fueron economías con una planificación centralizada, esto constituyó un verdadero cambio de régimen. En otros, por ejemplo en varios países latinoamericanos, representó un giro profundo en la filosofía y la forma de enfocar el desarrollo. En otros más, por ejemplo en algunas economías europeas, la liberalización supuso una adaptación del papel del Estado en una economía mixta.

4. Para llevar a cabo esta política de liberalización se han adoptado medidas de tipo muy diverso. En los países con una economía en transición el cambio de régimen ha obligado a poner término a la presencia del Estado en la producción de mercancías y servicios en prácticamente toda la economía y a promulgar las normas legales y establecer las instituciones necesarias para el funcionamiento de una economía de mercado. En las economías en las que la organización de la producción estaba encomendada principalmente a la empresa privada, lo que se ha hecho ha sido reducir y redefinir la función del Estado. Tanto en las economías en transición como en las economías de mercado estos cambios han llevado a la privatización de las empresas públicas. En las economías de mercado ha habido además una extensa desregulación de la actividad del sector privado y una cierta reforma de las normas reguladoras con el fin de hacer frente a necesidades nuevas, por ejemplo en el sector financiero y en la esfera de la protección del medio ambiente, mientras que en la mayoría de las economías en transición ha habido que promulgar nuevas normas reguladoras o endurecer las existentes. En todos los países, sin embargo, se consideró que dos elementos esenciales para el éxito de la política económica eran lograr que los precios reflejaran verdaderamente la escasez relativa de los recursos y dar mayor libertad a la empresa privada para utilizar todas sus energías. A su vez, esto llevó a dar un peso mayor a las unidades de producción de propiedad privada (empresas, explotaciones agrícolas, cooperativas y negocios familiares) por considerarlas los canales más eficaces y eficientes para organizar la producción económica.

5. En el mundo en desarrollo la liberalización se ha producido en circunstancias muy diversas. En las economías dinámicas del Asia oriental y sudoriental la liberalización ha discurrido en algunos casos a un ritmo deliberado

con adopción por los poderes públicos de medidas para abrir el mercado nacional a la competencia extranjera y reducir las ayudas al sector privado que se iba constituyendo poco a poco, a medida que las industrias de los sectores en cuestión iban adquiriendo la competitividad necesaria en los mercados internacionales. En otros países asiáticos la liberalización ha sido más rápida. En todos los casos ésta se ha producido en una situación caracterizada por unas tasas de crecimiento elevadas. En África la liberalización se ha llevado a cabo por lo general con más titubeos, mientras que en América Latina ha avanzado a un ritmo rápido. Tanto en África como en América Latina la liberalización ha formado parte de una política para hacer frente al bajo crecimiento y, en algunos países, a la crisis financiera.

6. En todos los países, los intercambios exteriores han sido uno de los elementos principales de la estrategia de liberalización. La razón es que la liberalización del comercio exterior, de las inversiones y de los movimientos de capitales puede mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos y aportar un dinamismo mayor a la economía de un país, lo que a su vez hace posible que el crecimiento económico sea más rápido. Entre los beneficios que se supone trae consigo esa mayor apertura a los mercados exteriores es preciso mencionar la mejora de la capacidad de innovación y el aumento de la productividad de las empresas nacionales como consecuencia de la competencia exterior. Los consumidores también salen ganando porque al haber una mayor competencia internacional y especialización, el surtido de mercancías y servicios entre los que poder escoger será más amplio y los precios serán menores. Las economías abiertas a la competencia exterior se supone también que están en mejores condiciones de hacer frente a los choques exteriores desfavorables y menos tentadas por una búsqueda de rentas que conduce a un despilfarro de recursos. Al mismo tiempo, la mayor movilidad de los factores de producción —especialmente el capital y, con él, la tecnología— puede ayudar a un país a vencer los peligros de verse atrapado por una ventaja comparativa estática y a realizar cambios continuos en su dotación de recursos a fin de mantener el crecimiento económico y las ganancias de productividad. Por otra parte, la liberalización de los movimientos de capitales significa que se puede aflojar el vínculo entre el ahorro interior y la inversión interior, de modo que la inversión interior no se vea constreñida por un ahorro interior bajo y que, a la inversa, el exceso de ahorro interior afluya a otros países donde hay una demanda de capital.

7. Sin embargo, la liberalización ha avanzado a velocidades diferentes de formas distintas en lo que se refiere al comercio, las inversiones y los recursos financieros. La liberalización del comercio multilateral, un proceso que comenzó con la creación del GATT hace 50 años, ha dado un decisivo paso adelante con la conclusión de la Ronda Uruguay, que ha permitido reducir espectacularmente los derechos de aduana y eliminar la barrera de los contingentes con que tropezaban los comerciantes en las fronteras de todos los

grupos de países; además, las rebajas de los derechos de aduana han sido consolidadas mediante compromisos contractuales multilaterales acompañados de la posibilidad de recurrir a mecanismos eficaces de solución de diferencias. Aunque aún hay sectores en los que la liberalización ha sido parcial —entre ellos la agricultura, los textiles y el vestido, que son de particular importancia para los países en desarrollo—, la liberalización del comercio internacional ha avanzado de forma impresionante.

8. La liberalización de las inversiones ha seguido una pauta mucho más desigual. Mientras que prácticamente todos los países desarrollados han liberalizado la legislación que regula la entrada y salida de la inversión extranjera directa (IED), especialmente en los últimos 30 años, la mayoría de los países en desarrollo y los de la Europa central y oriental se han sumado a este proceso en fecha mucho más reciente. Una vez convencidos de que la IED podía desempeñar un papel positivo como motor del crecimiento económico y el progreso tecnológico, los países en desarrollo y los países de la Europa central y oriental tomaron unilateralmente medidas importantes para liberalizar la legislación que regula la entrada de la IED: en el corto período comprendido entre 1991 y 1994, de las 373 modificaciones introducidas en las legislaciones nacionales sobre la IED, 368 tuvieron como propósito la liberalización de ese tipo de inversión. Por regla general, las modificaciones consistieron en suavizar o eliminar los obstáculos a las inversiones extranjeras, en establecer normas para el tratamiento de estas inversiones y en utilizar más diversos incentivos para atraer la IED, aparte de adoptarse algunas medidas para garantizar el buen funcionamiento de los mercados. Asimismo, esas medidas de liberalización fueron acompañadas en general de otras encaminadas a mejorar el clima de las inversiones de las empresas transnacionales (ETN), entre las que destacó la concesión de una mejor protección a los inversores extranjeros.

9. No obstante, esta liberalización ha sido desigual en lo que se refiere a los distintos sectores. El sector industrial está ahora abierto a la entrada de la IED en la mayoría de los países, mientras que esta apertura ha sido mucho más lenta en el sector de los recursos naturales y el de los servicios, que son dos sectores en los que incluso la mayoría de los países desarrollados siguen manteniendo ciertas restricciones. En cambio, en lo que se refiere a la salida de la IED, son muy pocos los países en desarrollo que han empezado a liberalizarla. Además, la inmensa mayoría de las medidas de liberalización se han tomado unilateralmente o en el marco de planes regionales de integración. Dichas medidas no están consolidadas en un marco multilateral, aunque están en marcha negociaciones que podrían desembocar en su adopción. Con todo, la tendencia general es hacia una mayor liberalización, que vendría más y más a completar el sistema comercial internacional en el sentido de crear una situación en la cual las empresas tengan libertad para organizar sus actividades por encima de las fronteras nacionales.

10. La liberalización de las legislaciones del comercio exterior y de la IED ha ido acompañada de una liberalización de las transacciones financieras. En los países desarrollados, desde comienzos de la década de 1970 la libertad de movimiento de capitales ha sido considerada cada vez más como un objetivo importante de la política económica, y en la década presente se han intensificado tanto la desregulación como la liberalización del sector financiero. La liberación de este sector está en general menos avanzada en los países en desarrollo, pero el ritmo de cambio ha sido mucho más rápido. La entrada de las inversiones realizadas por inversores no residentes goza prácticamente de total libertad en una serie de países en desarrollo. En cuanto a la salida de inversiones, en los últimos años no ha cesado de aumentar el número de países en desarrollo que han adoptado la convertibilidad de la cuenta de capital. La liberalización de las transacciones en divisas entre residentes ha avanzado aún más. De hecho, ha habido una tendencia a animar a los residentes a tener depósitos en divisas en los bancos del país.

11. El crecimiento reciente de las inversiones de cartera en los países en desarrollo ha ido acompañado de medidas que rebasan las obligaciones estipuladas en el artículo VIII del Convenio del FMI, que exige la liberalización de muchas transacciones financieras corrientes tales como los pagos por concepto de intereses de préstamos y los flujos por concepto de renta neta de otras inversiones. Entre esas medidas ha figurado la suavización de las restricciones a la entrada de capital extranjero, muchas de las cuales estaban incorporadas en textos legales cuya finalidad era en realidad restringir la presencia del capital extranjero por el canal de la IED. También se han reducido mucho las trabas a la repatriación de capitales. Por ejemplo, a finales de 1993, de una muestra de 33 países en desarrollo y economías en transición clasificadas como mercados emergentes por la Corporación Financiera Internacional (CFI), solamente 7 seguían poniendo restricciones a la repatriación del capital invertido en acciones de sociedades.

12. La internacionalización de las inversiones de cartera en participaciones accionariales supone no sólo la realización de operaciones en los mercados de valores por inversores no residentes, sino también la compra y venta por inversores en sus respectivos mercados nacionales de valores de acciones de compañías extranjeras. Las acciones de muchas compañías de países en desarrollo ya están admitidas a cotización en las bolsas de valores de los países de la OCDE, y desde principios de 1990 se ha producido un rápido aumento de la contratación de esa clase de valores, sobre todo de acciones emitidas por compañías latinoamericanas.

13. La liberalización del comercio y las inversiones ha influido en la expansión e intensificación de los programas de integración regional, que han continuado incluso después de haber concluido con éxito la Ronda Uruguay y haberse establecido la Organización Mundial del Comercio (OMC). Lo

que mejor indica el peso de este factor es el hecho de que el comercio entre los miembros de las agrupaciones regionales representa ya casi la mitad del comercio mundial. Aparte de la reciente puesta en marcha del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), la ampliación de la UE y la puesta en vigor de los acuerdos de asociación que ésta ha firmado con algunos países de la Europa central, están en vías de ejecución varios otros proyectos regionales que abarcan a países con niveles de desarrollo diferentes, entre ellos algunos que abarcan tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. También avanza la integración subregional entre países en desarrollo y diversos países en transición. En las agrupaciones se hace más hincapié en la liberalización de las inversiones y los servicios y en la cooperación tecnológica, así como en la armonización gradual de las políticas nacionales que repercuten en el comercio y las inversiones. Cada vez más, estos programas regionales tienden a incluir esferas nuevas tales como el medio ambiente, la competencia, las normas laborales, la liberalización de los mercados de trabajo regionales y la integración monetaria. Todo esto refleja el deseo de muchos gobiernos de poder disponer de una serie de oportunidades para impulsar la liberalización en vez de confiar exclusivamente en el multilateralismo global.

14. Estos hechos influyen por fuerza en las estructuras del comercio exterior, la producción y las inversiones tanto de los países que son miembros de agrupaciones regionales como de los que no lo son. Según la mayoría de los analistas, en conjunto los efectos de creación de comercio y de eficiencia dinámica de los programas de integración regional probablemente pesarán más que los efectos potenciales de desviación de comercio e inversiones que puedan tener para los terceros países. Sin embargo, la formación de agrupaciones económicas en las que participan las principales naciones comerciantes suscita una cierta inquietud, sobre todo en los países en desarrollo. Aunque los resultados de la Ronda Uruguay reduzcan considerablemente los riesgos de que las agrupaciones de integración den lugar a una desviación de comercio por razones arancelarias, posiblemente los efectos de esa desviación seguirán siendo notables en ciertos sectores en los que los derechos de aduana continúan siendo elevados, entre los cuales hay que contar sectores que interesan a los países en desarrollo, especialmente la agricultura y los textiles, y en la esfera de los contratos del sector público. Los acuerdos regionales pueden provocar distorsiones del comercio a causa de medidas tales como la aplicación de normas de origen y de normas técnicas regionales restrictivas y del establecimiento de redes de información regionales.

2. La globalización de la economía mundial

15. Las políticas de liberalización a que se ha hecho referencia en la sección anterior han ido ampliando el espacio económico efectivo en el que

operan los productores y los inversores, fomentando así el proceso de globalización de una gran parte de la economía internacional, esto es, han desencadenado un proceso por el cual los productores y los inversores se comportan cada vez más como si la economía mundial consistiera en un área única de mercado y producción con subsectores regionales o nacionales, y no en un conjunto de economías nacionales vinculadas por los flujos de comercio e inversión. Sin embargo, existe una acusada diferencia en lo que se refiere al grado de globalización alcanzado por el comercio, la IED y la actividad financiera internacional. En los diez años últimos el volumen de las transacciones financieras internacionales y la integración de los mercados financieros tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo en el sistema financiero mundial han crecido a un ritmo más rápido que la integración mundial de otros mercados. Además, un rasgo notable del reciente incremento de los flujos financieros internacionales es el rapidísimo crecimiento de las transacciones financieras transfronterizas (esto es, todas las transacciones de cartera entre residentes y no residentes) en relación con los flujos netos totales de capital entre los países, incluidos los países en desarrollo. Una proporción grande de estas transacciones internacionales de cartera son transacciones a corto plazo que entrañan un movimiento de ida y vuelta de capitales y una inversión muy rápida de las posiciones de activos. El comercio y la producción internacionales no han aumentado al mismo ritmo que las transacciones financieras internacionales, aunque la producción de las empresas transnacionales ha crecido con más rapidez que el comercio. Un hecho más importante aún es que el comercio y la producción integrada internacionalmente de las ETN han contribuido, de forma a la vez separada e interconectada, a estrechar la interdependencia de las economías en términos de actividades de producción, lo que ha dado a la globalización una dimensión cualitativa que la distingue de sus versiones anteriores.

16. El motor principal del proceso de globalización hoy día es la búsqueda de beneficios a escala mundial tanto por las empresas privadas como por las públicas (y, de forma más general, por los productores y por los tenedores de activos). Los adelantos en el campo de las tecnologías de la información y la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones han hecho posible o facilitado los intentos de esas empresas. Para mantener o incrementar su cuota de mercado y obtener los máximos beneficios en una economía mundial caracterizada por el rápido cambio tecnológico, la convergencia de los gustos de los consumidores y la liberalización de las corrientes de mercancías, servicios, capital y tecnología a través de las fronteras nacionales, las empresas aplican estrategias que les permiten aprovechar todas las fuentes posibles de competitividad, combinando para ello sus propios activos con activos que son privativos de determinados emplazamientos. Las empresas minimizan los costos de transacción y maximizan la eficiencia y los beneficios escogiendo las formas de transacciones internacionales y de distribu-

ción de activos que más les convienen y los tipos de actividades de producción internacional que les resultan más rentables.

17. Está sumamente aceptado que los factores que fomentan la globalización tanto de la producción como de la actividad financiera son los avances recientes en el campo de las tecnologías de la información, los progresos técnicos que han hecho disminuir de forma constante los costos del transporte internacional de mercancías y personas y de las comunicaciones internacionales y los progresos tecnológicos en las industrias manufactureras, que hacen posible descomponer los procesos de producción. Todo esto ha ampliado considerablemente el alcance de la división internacional del trabajo, así como las transacciones financieras internacionales. La fuerte disminución de los costos de los transportes y las comunicaciones internacionales y la posibilidad de descomponer los procesos de producción, además de transformar en comercializables internacionalmente un vasto número de mercancías y servicios que antes no lo eran, han acelerado el proceso de internacionalización de la producción y de los servicios. Al mismo tiempo, la disminución de los costos de las comunicaciones internacionales y los avances recientes en el campo de las tecnologías de la información han abierto enormes posibilidades a los flujos financieros internacionales.

18. La utilización de unidades de producción en el extranjero, por el cauce de la IED, se ha visto facilitada por las modernas técnicas de gestión, que han aumentado considerablemente la capacidad de las empresas para idear estructuras de gestión capaces de hacerse cargo de varias unidades de producción situadas a largas distancias por todo el globo. Pero tal vez el factor más importante que ha hecho posible la rápida mundialización de la producción ha sido la revolución en el campo de las tecnologías de los semiconductores y los microprocesadores y su aplicación en combinación con los adelantos técnicos en el sector de las telecomunicaciones. Con la posibilidad de transmitir cantidades prácticamente ilimitadas de datos a un costo muy bajo, a las empresas les es fácil diversificar geográficamente las distintas etapas de la producción sin perder el control de la gestión. Esta tecnología ha permitido a las empresas ir más allá de las economías de escala y explotar las economías de alcance o incluso combinar la producción en gran escala con una producción específica adaptada a las necesidades de un determinado mercado.

19. Todos estos factores han tenido también un impacto acusado sobre la globalización de la actividad financiera. En efecto, gracias a ellos las instituciones financieras están informadas al instante de las condiciones existentes en los distintos mercados del mundo y pueden efectuar los cálculos detallados necesarios para ver qué posibilidades de beneficio les ofrece la asignación de capital en diferentes áreas. Otros dos factores que refuerzan la globalización de la actividad financiera son la considerable expansión de los

medios de comunicación financieros y empresariales y la creciente aceptación del inglés como *lingua franca* en los negocios internacionales.

20. La globalización es el producto de la liberalización, pero también ha puesto en movimiento fuerzas que contribuyen a acelerar esta última. A medida que las empresas comprenden cada vez más que la producción transnacional es un elemento indispensable para su competitividad y rentabilidad, ejercen más y más presiones sobre los poderes públicos para que creen condiciones que les permitan operar a escala mundial. Esto significa no sólo liberalizar todavía más el comercio internacional, sino también implantar la libertad de entrada, el derecho de establecimiento y el trato nacional, así como la libertad de transacciones financieras internacionales, la desregulación y la privatización.

21. Entretanto, las fuerzas macroeconómicas han ejercido otras presiones sobre las empresas y los poderes públicos. El lento crecimiento de la demanda, el estancamiento de los salarios y la persistencia de unas tasas elevadas de desempleo en los países desarrollados en los últimos veinte años han desencadenado presiones de las empresas y de los trabajadores que han influido en la política económica de esos países. El lento crecimiento de la demanda interior y la consiguiente reducción de los beneficios en los países desarrollados ha llevado a las empresas de estos últimos países a intensificar su lucha por conseguir crecer y hacer beneficios en otros mercados, pero al hacerlo también ejercen presiones sobre los gobiernos de sus países de origen para pedir una mayor apertura de los mercados extranjeros. Por otra parte, la persistencia de un desempleo elevado, unido a esos mismos factores, ha acentuado la amenaza del proteccionismo y la selectividad en la liberalización del comercio exterior en esos países.

C. La liberalización, la globalización y el desarrollo

1. El papel del Estado

a) *El Estado, las empresas y el desarrollo en una economía en proceso de globalización*

22. Ahora que las fuerzas del mercado juegan un papel cada vez más importante en el proceso del desarrollo, la función del Estado se dirige más y más a crear un entorno adecuado que favorezca la actividad de la empresa privada y a facilitar y fomentar la creación y expansión de empresas privadas. Esa función no es necesariamente pasiva e indirecta. En una serie de países desarrollados y en desarrollo el Estado ha aplicado con éxito una política activa de intervenciones para influir en la tasa de ahorro y la tasa de

inversión, estimular el funcionamiento eficiente de los mercados, mejorar el acceso a los mercados internacionales y la difusión de tecnología, fomentar las capacidades básicas en el sector industrial y el de los servicios, y crear las mejores condiciones posibles para la competitividad de sus empresas. Esta política es particularmente importante para los países en desarrollo, cuyas empresas necesitan ampliar sus capacidades a fin de participar de forma efectiva y plena en la producción y los mercados internacionales. En estos países, la promoción de la pequeña y la mediana empresa suele ser un elemento importante de la política de los poderes públicos para impulsar el desarrollo.

23. Esto quiere decir que el cambio de política consistente en dar más peso a las fuerzas del mercado como el vehículo principal para la asignación de los recursos y la organización de la actividad económica en su conjunto otorga al Estado una función nueva, pero no forzosamente menos importante, en lo que atañe a promover el desarrollo. Los poderes públicos deben fomentar la iniciativa empresarial, promover el desarrollo de los recursos humanos, crear y mantener unas infraestructuras orientadas a los mercados exteriores y garantizar la libre circulación de la información. También deben ayudar a los principales actores del mercado —productores y consumidores— a adaptarse a las demandas de un mercado en el que reina una mayor competencia impulsando las actividades de capacitación y el suministro de servicios de apoyo a las empresas.

24. En casi todos los países se admite cada vez más que se debe desalentar firmemente las intervenciones del Estado en la esfera económica que promueven o perpetúan la «búsqueda de rentas». Al mismo tiempo, en vista del éxito que han tenido los países del Asia oriental en desarrollarse y en transformar sus economías, son muchos los que aceptan que los poderes públicos pueden aplicar medidas efectivas para mejorar la capacidad de sus empresas para competir en los mercados internacionales y adoptar también medidas concretas para incrementar las tasas nacionales de ahorro e inversión. Una lección importante que se debe extraer de la experiencia de los países del Asia oriental es que las políticas cuyo fin es incrementar la tasa de acumulación de capital pueden contribuir a fomentar el cambio técnico, la competitividad internacional y el desarrollo industrial tanto como la política de promoción de las exportaciones y otras políticas que están más enfocadas a industrias o sectores concretos.

b) *El Estado y la sostenibilidad del desarrollo*

25. Puede también ocurrir que el Estado deba intervenir o adoptar medidas para corregir los fallos o deficiencias del mercado si éste se muestra constantemente incapaz de hacer frente al fenómeno de las externalidades. Un

ejemplo importante en este sentido es la incapacidad del mercado para garantizar por sí solo la sostenibilidad ambiental de la actividad económica. Los mercados y los correspondientes sistemas de contabilidad (precios del mercado) muchas veces no consideran como activos los recursos naturales, que entre otros incluyen todos los recursos ambientales, o no valoran debidamente las mercancías y los servicios basados en la utilización de recursos naturales ni tampoco los costos y beneficios que van unidos a los efectos externos de las actividades de producción y consumo. Si el Estado no interviene y si no se definen adecuadamente los derechos de propiedad con respecto a los bienes públicos o los bienes a los que en general todo el mundo puede tener acceso tales como el agua limpia, el aire limpio, la biodiversidad, etc., esos activos ambientales suelen ser tratados como bienes de libre disposición en el proceso de producción económica y, en consecuencia, son objeto de una sobreexplotación en el curso de las actividades de producción. En estos casos, sobre todo cuando está en peligro la sostenibilidad de los servicios ambientales, el Estado debe claramente intervenir con el fin de crear las condiciones necesarias para poder internalizar esos costos externos asociados a tal sobreexplotación. Ahora bien, para evitar que se creen rentas excesivas, la intervención del Estado debe efectuarse recurriendo en todo lo posible a instrumentos del mercado para internalizar tales costos y beneficios externos.

26. Sin embargo, hay que señalar que en algunos casos la intervención del Estado ha hecho empeorar la situación, por ejemplo al fijar en unos niveles demasiado bajos los precios de ciertos recursos naturales, sea porque los proporciona a un precio inferior a su costo marginal, sea porque subvenciona a los productores privados. Por ejemplo, los precios del agua, la energía, los plaguicidas y los abonos suelen fijarse por debajo de su costo marginal para la sociedad y, en ciertos casos, por debajo incluso del costo de producción marginal privado. El Estado interviene en los mercados de los productos agrícolas con ayudas a los precios, impuestos agrícolas e impuestos a la exportación. Mientras que en los países desarrollados esa intervención lo que pretende normalmente es mantener los precios agrícolas interiores por encima de los precios del mercado mundial, en cambio en los países en desarrollo la intervención del Estado en la producción agrícola suele tener por objeto mantener los precios agrícolas interiores por debajo de los precios mundiales. Ambos tipos de intervención han tenido consecuencias negativas, a la vez estáticas y dinámicas, para la gestión de los recursos naturales, que se han traducido en una mala asignación y en un agotamiento prematuro de estos recursos, en detrimento de las generaciones futuras.

27. Las distorsiones que repercuten en la gestión de los recursos naturales no tienen como único origen las políticas aplicadas a estos recursos. Las políticas que promueven la industrialización a expensas de la agricultura desalientan las inversiones en conservación de la tierra y fomentan la invasión de

las tierras marginales. Algunas políticas de comercio exterior también crean problemas: el proteccionismo agrícola lleva a utilizar en la agricultura más recursos de lo que se justificaría desde el punto de vista ambiental o económico y obstaculiza el acceso de los productores de costos bajos a los mercados, lo que hace aumentar los precios al consumidor en los países desarrollados y disminuir los ingresos en los países en desarrollo.

28. Las lecciones de esta experiencia son dos: la primera es que, por sí solo, el mercado proporciona a veces señales inexactas e información engañosa y, en consecuencia, es necesario completarlo con la intervención del Estado; y la segunda, que esta intervención debe procurar que los niveles de los beneficios y los costos reflejen la información más completa posible acerca de la escasez y el precio, los derechos y las responsabilidades, las acciones y las consecuencias. El uso de esa información por la sociedad es una condición previa indispensable para que haya una relación humana efectiva con el medio ambiente natural y para promover una adecuada gestión de los recursos naturales y el desarrollo sostenible. Las organizaciones no gubernamentales pueden cumplir un papel positivo en este aspecto.

c) *El Estado y la distribución de los beneficios económicos*

29. Al Estado le incumbe también desempeñar un papel mayor en combatir las consecuencias desfavorables de la liberalización y la globalización. En particular el Estado debe ocuparse de los problemas relacionados con la pobreza y la distribución de la renta. Muchos agentes económicos, por ejemplo los pobres y los grupos vulnerables, son incapaces de aprovechar las oportunidades del mercado para conseguir incluso un nivel de renta mínimo. Con el fin de ayudar a estos grupos a tener acceso a esas oportunidades y aprovecharlas, al Estado le incumbe la tarea esencial de promover el desarrollo humano y social y proporcionar a los pobres las calificaciones laborales necesarias. También es importante establecer una red adecuada de protección para los desempleados.

30. Sin embargo, en muchos países industrializados se han estado estudiando las formas de reducir o eliminar los efectos del crecimiento de las aportaciones de los empleadores a la seguridad social sobre los costos laborales, lo que tiene consecuencias para el bienestar de los grupos vulnerables y los desempleados. Una de las razones de esta política ha sido el deseo de conseguir que los salarios fueran más competitivos con los pagados en otros países. Pero también ha habido razones más generales que han llevado a pensar en la necesidad de reformar la seguridad social. Esas razones son los costos crecientes derivados del envejecimiento de la población, los cambios en las estructuras familiares, el costo cada vez mayor de la asistencia médica, el desempleo persistente y la preocupación de la opinión pública ante los

abusos y los efectos desincentivadores de los sistemas de previsión social. Estos factores, unidos a las limitaciones impuestas por la lentitud del crecimiento económico y a la maduración de los planes de pensiones en lo que se refiere a su financiación, han hecho crecer en espiral los costos de la seguridad social.

31. Uno de los principales retos sociales que los países desarrollados han tenido que afrontar en un mundo en el que hay una competencia mayor ha sido cómo solucionar el problema de los trabajadores poco calificados que tienen muy pocas posibilidades o muy poca voluntad de mejorar sus calificaciones. Aunque existen puestos de trabajo en actividades de producción de bienes que no son objeto de comercio exterior, por lo general la retribución y la seguridad de esos puestos de trabajo no son atrayentes. A su vez, en los sectores que producen bienes objeto de comercio exterior esos trabajadores corren el riesgo de quedarse marginados pues, a menos que se organicen actividades de formación y readiestramiento para que puedan mejorar sus calificaciones, los trabajadores no calificados de los países en desarrollo podrán por lo general hacer el mismo trabajo a un costo mucho menor.

32. En muchos países en desarrollo, sobre todo en África y América Latina, también se han recortado los presupuestos de los servicios sociales. Tras los recortes iniciados a comienzos de la década de 1980 como parte de programas de estabilización y ajuste para hacer frente a la crisis de la deuda exterior en la mayoría de los países de esas regiones, los recursos por habitante destinados a financiar servicios sociales, ajustados según la tasa de inflación, por lo general siguen siendo inferiores a las cifras alcanzadas en la década de 1970. Esto ha originado un descenso de la calidad y, en menor medida, de la cobertura de tales servicios. En algunos países también se ha deteriorado la infraestructura social, que ya era insuficiente, de servicios tales como los de salud y educación.

2. El aprovechamiento de las oportunidades

33. Los procesos de liberalización y globalización antes mencionados crean oportunidades nuevas para el desarrollo. La conclusión con éxito de la Ronda Uruguay permite esperar que aumentará el acceso efectivo de los exportadores presentes y potenciales de los países en desarrollo a los mercados mundiales. Los flujos crecientes de inversión extranjera directa están ofreciendo mayores oportunidades de recibir del extranjero financiación para inversiones, pero también, lo que a veces es más importante, de tener acceso a la tecnología, las calificaciones y los métodos de gestión esenciales al desarrollo. Además, el fuerte crecimiento de los flujos de inversiones de cartera amplía considerablemente las posibilidades que tienen las empresas de subvenir a sus necesidades financieras en los mercados de capitales en condicio-

nes atractivas. En consecuencia, existen oportunidades que, aprovechadas hábilmente, pueden dar un nuevo impulso al proceso del desarrollo.

a) *Las oportunidades comerciales derivadas de la Ronda Uruguay*

34. La secretaría de la UNCTAD ha efectuado una primera valoración de los resultados de la Ronda Uruguay, en la que se ha prestado especial atención a los intereses y preocupaciones de los países en desarrollo y a las nuevas oportunidades comerciales que creará la aplicación de los acuerdos de esa ronda. En ese análisis se ha llegado a la conclusión de que los resultados de la Ronda Uruguay crean efectivamente importantes oportunidades de comercio exterior. Estas oportunidades se derivan, para empezar, de las considerables reducciones arancelarias que se han logrado. En los principales países industriales el acceso en franquicia de los productos a sus mercados aumentará del 20 % de las importaciones totales al 43 % y el tipo medio, ponderado según el valor de los intercambios, de los derechos que gravan las importaciones de productos industriales de todas las fuentes disminuirá un 40 %, esto es, bajará del 6,3 al 3,7 %. Para las importaciones provenientes de los países en desarrollo la reducción del tipo medio de los derechos de aduana será algo menor: un 30 %.

35. También surgirán nuevas oportunidades de comercio por el hecho de que en los acuerdos de la Ronda Uruguay se han tratado de forma efectiva esferas y sectores en los que, hasta entonces, la inexistencia de un consenso internacional y unas reglas viables habían dado origen a medidas de protección discriminatorias y a tiranteces comerciales. Esto se aplica sobre todo a los acuerdos sobre las salvaguardias, las subvenciones y las medidas compensatorias, la agricultura y los textiles y el vestido.

36. El Acuerdo sobre Salvaguardias prohíbe específicamente las limitaciones voluntarias de las exportaciones (LVE) y otras medidas de la «zona gris», que deberán eliminarse a lo largo de un período de cuatro años, con lo cual se combate una de las causas principales de la erosión del sistema comercial multilateral. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias define por primera vez lo que es una subvención y recoge un consenso sobre cuál debe ser la función del Estado en lo que se refiere al sostenimiento de la producción y del comercio exterior.

37. El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido estipula la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras (AMF) y de su régimen discriminatorio y restrictivo. El AMF distorsionó el comercio mundial de textiles a lo largo de tres décadas y penalizó particularmente a los países en desarrollo. El nuevo Acuerdo prevé la integración del sector de los textiles y el vestido en las reglas y disciplinas multilaterales del GATT/OMC en un plazo de diez años,

completada con un aumento paulatino de los contingentes durante el período de transición.

38. El Acuerdo sobre la Agricultura convierte prácticamente todas las barreras no arancelarias en protección de carácter arancelario e incluye la reducción en un 36 % de los derechos de aduana agrícolas resultantes y otros derechos, sobre una base simple, en los países desarrollados (con una reducción mínima del 15 % por renglón arancelario) y en un 24 % en los países en desarrollo. También obliga a reducir las subvenciones a la exportación y la ayuda interna a los productores agrícolas. El Acuerdo constituye un paso importante para llegar a una economía agrícola mundial basada en los principios del mercado. Además, los acuerdos para aclarar determinados aspectos técnicos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas técnicas, la valoración en aduana, las licencias de importación y la inspección previa a la expedición deberían reducir el riesgo de que se utilicen esos aspectos como instrumentos proteccionistas.

39. También favorece el aumento de las oportunidades de comercio exterior la extensión de las disciplinas multilaterales al comercio de servicios. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) proporcionará un marco para un comercio más seguro y abierto en el sector de los servicios similar a lo que ha hecho el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio con respecto al comercio de mercancías. Su alcance es impresionante pues abarca aspectos tan diversos como las inversiones, la circulación de personas físicas y las calificaciones profesionales y la transmisión de datos electrónicos a través de las fronteras nacionales. Además, establece el marco para unas negociaciones que permitirán a los países en desarrollo obtener concesiones recíprocas en sectores que les interesen, incluido el acceso a tecnologías, a cambio de abrir sus mercados al comercio y las inversiones en ramas de servicios que interesan a los países desarrollados.

40. La internacionalización de los servicios, combinada con la liberalización del comercio de servicios, debe aumentar la capacidad de los países en desarrollo para crear unos servicios al productor eficientes. Estos servicios, como consecuencia de la creciente cantidad de servicios empleada en la producción, están adquiriendo cada vez más importancia para la competitividad de toda la economía de un país. Facilitan la aplicación de nuevas técnicas de gestión, agilizan las relaciones entre las distintas fases del diseño, la producción y la comercialización de los productos y los servicios, hacen posible ofrecer servicios adaptados a las necesidades de los clientes, ayudan a generar mayores economías de escala y favorecen una mundialización eficiente de las actividades de producción y distribución. También habrá mayores posibilidades de exportar servicios intensivos en trabajo por el canal de las redes de información. La aplicación efectiva de estas disposiciones del AGCS orientadas al desarrollo debería dar a los países en desarrollo la posibilidad

de incrementar sus exportaciones de servicios, lo que será esencial para la integración de esos países en el sistema comercial mundial.

41. Todas las nuevas oportunidades de comercio antes reseñadas han surgido en el contexto del sistema multilateral de reglas y disciplinas, grandemente reforzado, incorporado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Todos los miembros de la OMC deben aceptar todos los acuerdos comerciales multilaterales que la componen, y los derechos y las obligaciones multilaterales de todos los países han sido establecidos en niveles bastante comparables. Los distintos acuerdos están vinculados, dentro del marco institucional formal de la OMC, por un sistema común, muy mejorado, para la solución de las diferencias. Los resultados de la Ronda Uruguay también han servido para quitar fuerza a muchos de los aspectos discriminatorios de los acuerdos comerciales regionales al reducir las preferencias arancelarias para los socios regionales y al establecer, en general, disciplinas multilaterales de igual o mayor severidad que las contenidas en aquellos acuerdos. Aunque se ha producido un aumento espectacular de las obligaciones multilaterales para la mayoría de los países en desarrollo, la aplicación a estos países de un trato diferenciado y más favorable está ahora asentada sobre una base contractual, lo que les proporcionará una mayor seguridad y previsibilidad.

42. Sin embargo, existen dificultades para materializar en oportunidades comerciales concretas los compromisos asumidos en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Algunos de estos acuerdos dejan un margen de interpretación a cuyo socaire podrían reintroducirse medidas proteccionistas. Además, con frecuencia los países en desarrollo y las economías en transición tropiezan con obstáculos para aprovechar plenamente las oportunidades de comercio creadas por esos acuerdos. Los problemas que esto plantea se pueden abordar desde dos ángulos: los relacionados con la política de comercio exterior y los relacionados con la eficiencia de este comercio.

i) *Consecuencias desde el ángulo de la política de comercio exterior*

43. Los acuerdos de la Ronda Uruguay presentan una serie de rasgos que pueden entorpecer los intentos de los países en desarrollo de aprovechar plenamente las nuevas oportunidades comerciales. Asimismo, los países en transición tropiezan con problemas especiales que podrían limitar fuertemente su capacidad para beneficiarse de la liberalización multilateral del comercio.

44. Las reducciones acordadas de los derechos de aduana de los productos industriales, por significativas que sean, no abarcan todas las importaciones sujetas a tales derechos en los mercados de los principales países desarrollados. Además, prácticamente no se ofreció reducción alguna para el 22 % de

las importaciones sujetas a derechos de productos que se consideraron «sensibles». Estos últimos incluyen productos cuya exportación interesa particularmente a los países en desarrollo tales como los artículos de cuero, los productos del caucho, el calzado y los artículos de viaje. Por otra parte, seguirá habiendo un índice bastante elevado de progresividad arancelaria con respecto a la mayoría de los grupos de productos, particularmente aquellos que interesan a los países en desarrollo desde el punto de vista de su exportación. Estos grupos son los productos tropicales y los obtenidos de la explotación de recursos naturales.

45. Los obstáculos a la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar plenamente las oportunidades de comercio en el sector de los textiles y el vestido y el sector agrícola surgen como consecuencia del enorme margen de libertad que tienen los países para poner en práctica los compromisos que han asumido. La posibilidad que ofrece el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de dejar para los plazos finales previstos en el acuerdo el cumplimiento de esos compromisos, unida al abanico de posibilidades de «integración» que tendrán los países miembros, puede postergar la realización de las nuevas oportunidades de mercado hasta el final del plazo de aplicación del acuerdo, que es de diez años. La posibilidad de recurrir a las disposiciones sobre la salvaguardia de transición, que permiten imponer de forma discriminatoria durante un período de hasta tres años nuevas restricciones cuantitativas, incluso contra países y productos que no estaban sometidos a restricción alguna en el ámbito del AMF, podría de hecho reducir a corto plazo las oportunidades de exportación.

46. Conforme al Acuerdo sobre la Agricultura, los países miembros gozan de un margen de libertad para aplicar sus compromisos en materia de acceso a los mercados, de subvenciones a la exportación y de ayuda interna a la agricultura que podría reducir las oportunidades de comercio que se les presentan. El proceso de arancelización ha hecho que los productos afectados hayan pasado a tener unos derechos de aduana muy elevados, cuyo efecto protector se ve reforzado por la cláusula de salvaguardia especial, que permite imponer derechos adicionales a las importaciones de los productos agropecuarios que serán objeto de una arancelización si el volumen o el precio de las importaciones de uno de sus productos excede del correspondiente «precio de activación» o «nivel de activación». Los contingentes arancelarios autorizados por el acuerdo a unos tipos arancelarios menores con el fin de aplicar los compromisos de acceso actual y de acceso mínimo serán posiblemente las únicas oportunidades reales de mercado que creará este acuerdo. El sistema que adopten los países importadores para repartir los contingentes entre los países tendrá una gran influencia en las oportunidades de comercio que se crearán efectivamente.

47. En lo que se refiere a las subvenciones a la exportación, los compromisos de reducción se han establecido para grandes categorías de productos y no producto por producto. En consecuencia no se sabe muy bien cómo afectarán estos compromisos globales a un determinado producto. Además, como no se ha puesto restricción alguna a la forma de utilizar según los distintos mercados las restantes subvenciones que estarán autorizadas, volverá a ser una cuestión de política comercial el decidir en qué mercados se reducirán efectivamente las exportaciones subvencionadas o si no se va a aplicar una selección secuencial de los mercados. En cuanto a la ayuda interna, como los compromisos de reducción de la medida global de la ayuda (MGA) se aplican a sectores enteros, los países miembros gozarán de gran libertad para tomar medidas con respecto a algún producto en concreto.

48. El Acuerdo sobre Salvaguardias contiene disposiciones que prevén la posibilidad de negociar contingentes con los países proveedores, así como la posibilidad para los países de apartarse de la aplicación estricta del principio del trato NMF («modulación de los contingentes») si ha habido un «aumento desproporcionado» de las importaciones provenientes de ciertos países proveedores. El acuerdo no contiene ninguna disposición sobre el problema de la «elusión», lo que ha creado una cierta incertidumbre.

49. En el AGCS se aprecia un gran desequilibrio en lo que se refiere a los compromisos concretos asumidos en las listas con respecto a los diferentes subsectores o modos de suministro. La mayoría de las ofertas prevén únicamente el mantenimiento del *statu quo* en un vasto número de subsectores. Además, unos países desarrollados han establecido importantes exenciones NMF para algunos de los principales subsectores de servicios. El modo de suministro más frecuente es la presencia comercial. Sin embargo, pocos países en desarrollo están en condiciones de beneficiarse de ese modo de suministro en vista del costo elevado que supone el establecerse en un país desarrollado y de la débil posición de las empresas de los países en desarrollo en lo que se refiere al capital financiero, el capital humano y el acceso a las redes de distribución, los canales de información y la tecnología. En consecuencia, los grandes beneficiarios inmediatos del AGCS serán las empresas transnacionales de servicios que son capaces de establecer una presencia comercial en cualquier parte. En cuanto a la circulación de las personas físicas como modo de suministro, ha sido objeto de compromisos horizontales principalmente, sin ninguna especificidad sectorial. Unos pocos países han ofrecido el acceso a ciertas ocupaciones altamente especializadas y a los servicios de profesionales por contrata.

50. Las consecuencias desde el ángulo de la política de comercio exterior de las oportunidades de comercio que ofrecen los acuerdos de la Ronda Uruguay están, por supuesto, estrechamente relacionadas con la capacidad de los países en desarrollo para suministrar exportaciones y comercializarlas.

Las condiciones interiores en esos países, sobre todo en los menos adelantados y en otras economías estructuralmente más débiles como son las africanas, pueden poner límites a su capacidad para aprovechar plenamente aquellas oportunidades. La mayoría de los países en desarrollo no poseen actividades de producción que sean competitivas en los mercados internacionales. Otro freno proviene de la limitada capacidad de los agentes económicos en esos países para identificar nuevas oportunidades de ventaja comparativa, movilizar los recursos necesarios para actividades de inversión y comercialización y competir con éxito en unos mercados mundiales en los que hay una fuerte competencia, sobre todo en aquellos sectores en los que se han reducido las preferencias comerciales. En algunos casos, la tarea de desarrollar estos sectores y capacidades tropieza con el obstáculo de que no existen ni una política ni un entorno institucional que ayuden. Estos problemas se acentúan en el caso de los países que dependen fuertemente de las exportaciones de productos básicos, cuestión que se aborda en el inciso ii) del apartado *c* de la subsección 3 de esta sección.

51. Agrava la difícil situación de estos países la erosión parcial, y en algunos casos total, como consecuencia de las reducciones arancelarias de la Ronda Uruguay, de los márgenes arancelarios preferenciales de que disfrutaba un gran número de países en virtud de los distintos esquemas de preferencias del SGP y de otros sistemas de comercio preferencial tales como el del Convenio de Lomé y el de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Al perder las ventajas en lo relativo al precio que permitían a esos países competir con más eficacia con las importaciones provenientes de los países que no recibían preferencias arancelarias, a algunos les será tal vez imposible mantener sus cuotas de mercado.

52. Los países en transición afrontan una situación especial. Muchos de estos países todavía no han adaptado totalmente sus políticas e instituciones económicas para poder aplicar estrategias de crecimiento que estimulen el comercio exterior. Además, la mayoría ni son miembros de la OMC ni participaron en la Ronda Uruguay. Casi todos los que no son miembros de la OMC han iniciado los trámites para ingresar en ella, pero en la mayoría de los casos este proceso se encuentra en su primera fase.

53. Por último, las economías en transición siguen afrontando una serie de restricciones «residuales» que aún figuran en los regímenes de comercio exterior de los principales países desarrollados. Aunque en los últimos años estos países han adoptado medidas en los planos bilateral y regional para abrir sus mercados a los países en transición, en particular eliminando o liberalizando las restricciones cuantitativas y otorgando a estos países el trato arancelario preferencial previsto en sus esquemas del SGP, los países en transición todavía están sometidos a medidas no arancelarias selectivas aplicadas

contra sus exportaciones, sobre todo a salvaguardias selectivas y derechos antidumping especiales.

ii) *Cuestiones relacionadas con la eficiencia comercial*

54. Se ha calculado que el costo de los procedimientos y formalidades del comercio exterior representa por lo menos el 10 % del valor total del comercio internacional. Por este motivo, la eficiencia de las transacciones comerciales internacionales (esto es, la reducción de los costos de estas transacciones) y el acceso a las corrientes y redes mundiales de información sobre el comercio se han convertido en factores cada vez más importantes para que los países y las empresas puedan incrementar su participación en el comercio internacional y aprovechar las oportunidades comerciales que se derivan de la liberalización del comercio. En la mayoría de los países el hecho de que no se logre reducir esos costos hace perder oportunidades de comercio, reduce los ingresos que extrae el Estado del comercio exterior y disminuye la competitividad en los mercados internacionales. Con la constante difusión a escala mundial de técnicas de gestión tales como el aprovisionamiento en fuentes externas y los métodos de producción y entrega «justo a tiempo», la utilización de procedimientos y prácticas comerciales ineficientes impiden casi inevitablemente a cualquier país aprovechar enteramente las oportunidades de comercio.

55. Desde el punto de vista del conjunto de la comunidad internacional, es del todo esencial que el mayor número de países adopten prácticas comerciales eficientes, puesto que hacerlo es un elemento indispensable para facilitar el comercio mundial y reducir al mínimo sus costos. En este sentido destaca sobre todo el intercambio electrónico de datos (IED), que ofrece la posibilidad de abaratar el intercambio de la documentación de las operaciones de comercio exterior y hacerlo más seguro y más rápido, pero que no permitirá extraerle el máximo partido posible si no existen unas reglas y normas que sean aceptadas por todos. Al mismo tiempo, las empresas que no han adoptado el IED pueden tropezar con fuertes obstáculos para entrar en ciertos mercados. Esto interesa sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, PYMES (especialmente a las que dependen de los subcontratos que reciben de las grandes empresas), y a los países en desarrollo.

56. En los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, las posibilidades de disminuir los costos de transacción y de tener acceso a las redes de información comercial son por lo general reducidas, lo que limita mucho las posibilidades que tienen esos países de beneficiarse el máximo posible de la globalización. En los preparativos del Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial que tuvo lugar en Columbus, Ohio, en octubre de 1994, la UNCTAD, en colaboración con las instituciones internacionales competentes, puso a punto un gran número de

medidas prácticas que permitirían reducir considerablemente el costo de las transacciones internacionales y dar a los participantes con menos peso en el comercio internacional la posibilidad de aprovechar mucho más las oportunidades de comercio que se derivan de los procesos gemelos de la globalización y la liberalización. Estas medidas, recogidas en un anexo a la Declaración Ministerial de Columbus, conciernen a estas seis esferas: facilitación del comercio y prácticas comerciales, aduanas, servicios financieros, transportes, telecomunicaciones e información comercial.

57. En muchos países en desarrollo la ineficiencia de las formalidades y procedimientos aduaneros suele constituir un gran obstáculo para su participación en el comercio internacional. Con la rápida difusión de las técnicas modernas de comercio exterior, sobre todo en el sector del comercio electrónico, esos obstáculos se están convirtiendo rápidamente en barreras aún más fuertes y en una causa de exclusión.

58. En cuanto a los servicios financieros relacionados con las operaciones de comercio exterior, como en muchos países en desarrollo no existe este tipo de servicios los exportadores e importadores deben recurrir a proveedores extranjeros de esos servicios, la mayoría de los cuales son grandes bancos y compañías de seguros que tienen su domicilio social en países desarrollados. Pero como las PYMES es muy raro que formen parte de la clientela de las instituciones financieras extranjeras, en consecuencia se ven privadas del acceso a las redes mundiales de servicios financieros del tipo de la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT). Hasta ahora no se ha adoptado ningún instrumento internacional para facilitar a las PYMES el acceso a los servicios financieros en el extranjero.

59. Las nuevas tecnologías han ampliado enormemente la cantidad y diversidad de la información comercial y reducido drásticamente su costo. Pero las desigualdades en el acceso a esa información y a sus redes siguen siendo un factor que impide a millones de exportadores e importadores aprovechar sus ventajas competitivas. Así como el comercio de mercancías se ha beneficiado de la adopción de normas internacionales en las distintas fases de las transacciones de comercio exterior, en cambio no existen unas normas parecidas para el intercambio de información comercial. Ahora bien, utilizar unas normas internacionales es un requisito fundamental para usar con eficiencia las tecnologías de la información. En su inmensa mayoría la información comercial suele tener su punto de origen y de destino en los países desarrollados. Los países en desarrollo son casi todos receptores pasivos y no fuentes activas de información comercial, incluso de la información que les concierne directamente. Si se quiere que el sistema comercial sea verdaderamente universal, los flujos de la información comercial no deben dejar fuera de su circuito a la mayoría de la población del mundo. Hay que intensificar la adopción de normas internacionales en el terreno de la información

comercial e ir llenando las lagunas que existen tanto en lo que se refiere al acceso material a esta información como a su costo.

60. La evolución económica y técnica del transporte internacional crea también obstáculos a la capacidad de los países en desarrollo para utilizar el comercio exterior como instrumento de su desarrollo económico. Los servicios de transporte se están convirtiendo cada vez más en servicios multimodales que abarcan un amplio abanico de canales de interconexión y distribución. Muchos países en desarrollo tienen dificultades para crear esos servicios por carecer de la infraestructura física adecuada, por ejemplo puertos de mar, aeropuertos, carreteras o líneas de ferrocarril. El empleo cada vez más extendido de técnicas de gestión tales como los sistemas de nudos y líneas de recogida y distribución de la carga *(hubs and spokes)* ha ido provocando la desaparición (o el encarecimiento) de las líneas de poco tráfico en el transporte internacional. Al mismo tiempo, la industria de los transportes sufre la influencia de una concentración masiva por el lado tanto de la oferta como de la demanda, mientras que las grandes compañías transnacionales han mundializado cada vez más sus necesidades de transporte contratando con compañías de navegación servicios internacionales de transporte.

61. Sin embargo, hay que señalar que el creciente impacto de las tecnologías de la información sobre las modalidades de las transacciones de comercio exterior también ofrece posibilidades importantes a los países en desarrollo para integrarse en el comercio internacional. Entre otras cosas, esas tecnologías les dan posibilidades de diversificar sus exportaciones tradicionales (productos básicos, trabajo, transporte y turismo) e incluso modifican su capacidad para obtener ingresos fiscales de esas exportaciones tradicionales. Además, la posibilidad de utilizar tecnologías de la información móviles y asequibles está influyendo en los mecanismos fundamentales de creación y distribución de la riqueza, lo que tiene un impacto notable sobre el comercio, el crecimiento y el empleo. A la vez que no cesa de aumentar la importancia de la información como factor estratégico para competir en los mercados internacionales, su precio ha bajado de manera espectacular y la facilidad para utilizarla ha aumentado de forma exponencial. Para los países en desarrollo, que por lo general poseen menos recursos de tecnología y de capital, esto representa a la vez un obstáculo más a su integración en el comercio mundial y una oportunidad sin precedentes de dar un salto hacia algunos de los segmentos más avanzados de la producción y el comercio.

62. Si por un lado cada día es más patente la función estratégica que desempeña la información como factor de competitividad comercial, por otro también es claro que la tecnología no es sino una condición más para tener acceso a la información necesaria. Tan importante como esto es incrementar la capacidad interna para utilizar y explotar esa información, lo que exige producir y desarrollar interfaces, programas informáticos y sistemas adapta-

dos a las necesidades y los obstáculos internos (por ejemplo, en el terreno lingüístico) y difundir conocimientos «genéricos» (por oposición a los conocimientos específicos) poniendo en pie programas de capacitación adecuados. Sin embargo, habrá que ocuparse debidamente de garantizar que las economías más pobres tengan acceso a los proveedores externos de información, lo que exigirá establecer unos sistemas mundiales y verdaderamente descentralizados de información claramente enfocados hacia el comercio y el desarrollo. La difusión de la Red Mundial de Centros de Comercio, de la que se habla en el capítulo siguiente, es una forma concreta de hacer frente a este problema.

b) *Oportunidades derivadas de las corrientes internacionales de capital y la financiación del desarrollo*

63. Tener un acceso mayor a los mercados financieros internacionales es fuente a la vez de oportunidades y de riesgos. Las oportunidades surgen cuando se obtiene un volumen mayor de financiación exterior para el desarrollo, ya que así la inversión interior podrá ser mayor que el ahorro interior. Las transacciones financieras exteriores también dan una mayor libertad de acción en lo que se refiere a la gestión financiera de las empresas. Los riesgos surgen de los problemas que crean para la política macroeconómica oficial los aumentos fuertes de las entradas de financiación exterior, así como de la inestabilidad de ciertas categorías de inversiones de cartera exteriores (véase más adelante el apartado *b* de la subsección 3).

64. Históricamente el capital privado extranjero ha contribuido en muchos países de forma importante a impulsar el proceso del desarrollo. Esto fue lo que ocurrió en el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX en ciertos países que ahora están desarrollados, y últimamente en una serie de países en desarrollo, sobre todo en Asia pero también en América Latina. La mayor parte de este capital revestía la forma de bonos extranjeros, inversiones directas y (más últimamente) préstamos bancarios a medio y a largo plazo. La entrada en gran escala de inversiones extranjeras de cartera en participaciones accionariales en los países en desarrollo es un fenómeno de estos últimos años.

65. La mayor libertad que da el tener acceso a los mercados financieros privados (que, por supuesto, se debe ejercitar de forma que mantenga la confianza y la solvencia crediticia) no sólo afloja aún más el lazo entre el ahorro nacional y la inversión interior sino que, en algunos países, también afloja el lazo entre los ingresos y los gastos del sector público. Incluso para los países en desarrollo que no tienen acceso a la financiación exterior privada es posible que esos lazos no sean tan rígidos, pues la mayoría de esos países reciben AOD bilateral y multilateral. Sin embargo, los acuerdos en los que se basan las corrientes de AOD no se pueden por lo general adaptar a toda la

gama de necesidades de financiación y oportunidades de inversión de los países receptores. Muchas de estas necesidades y oportunidades sólo pueden atenderlas, o atenderlas con mucha más facilidad, las fuentes privadas de financiación exterior.

66. El acceso a la financiación exterior da a las empresas una mayor libertad para gestionar sus finanzas. Esto se aplica tanto a las empresas de capital nacional como a las unidades o filiales de empresas transnacionales. Esa mayor libertad se debe a que las empresas que tienen acceso a tal financiación tienen a su disposición un abanico más amplio de instrumentos financieros, así como una serie de servicios auxiliares que suelen prestar los bancos y otras instituciones financieras en los mercados financieros internacionales. Como el acceso a la financiación exterior está estrechamente relacionado con la solvencia crediticia, normalmente también son menores los costos de transacción que entraña a causa de la influencia que tiene la solvencia crediticia sobre las comisiones y sobre las primas de seguro que se cobran por los pagos y por los créditos en el comercio y las inversiones internacionales.

67. La expansión de la financiación exterior privada recibida por los países en desarrollo desde principios de la década de 1990 se ha concentrado en parte en los países que escaparon total o parcialmente a la crisis de la deuda de la década de 1980 (sobre todo en Asia) y en parte en los países de América Latina cuyo acceso a los mercados internacionales de capitales se vio severamente recortado durante este período pero que luego recuperaron la confianza de los prestamistas tras haber introducido cambios en la política económica oficial y en las condiciones macroeconómicas subyacentes. Los prestatarios asiáticos fueron los países en desarrollo que recibieron más préstamos de los bancos en la década de 1980, y además siete países de esa región se llevaron una proporción grande de los préstamos otorgados por la banca a los países en desarrollo entre 1992 y 1994. En el caso de las emisiones de bonos extranjeros, los principales receptores fueron el mismo grupo de países asiáticos y cuatro de América Latina. También las emisiones internacionales de acciones han procedido de un reducido grupo de países asiáticos (que incluye los principales receptores de bonos extranjeros y financiación bancaria exterior) y de países latinoamericanos. La financiación de la deuda exterior mediante instrumentos tales como europagarés a medio plazo y europagarés de empresa también se ha caracterizado por unos índices elevados de concentración en ciertos países. En las corrientes de IED influyen las condiciones específicas de cada país (por ejemplo la dotación de recursos naturales), que no están relacionadas necesariamente con el acceso a la financiación bancaria exterior y a las inversiones de cartera extranjeras. Sin embargo, incluso estas corrientes muestran una concentración bastante alta y sus principales beneficiarios han sido los países asiáticos y latinoamericanos antes mencionados.

68. Un pequeño número de países en desarrollo que no pertenecen a esos grupos también han obtenido últimamente financiación privada en el exterior gracias a emisiones de bonos extranjeros o a préstamos bancarios internacionales sindicados a medio o largo plazo, por primera vez o después de haber estado mucho tiempo ausentes de los mercados financieros internacionales. Sin embargo, los prestamistas siguen practicando una segmentación de los países en desarrollo en lo que se refiere al acceso a la financiación exterior privada. La gran mayoría de esos países no sólo no tienen acceso a esta financiación sino que además, y a causa de las apreciaciones desfavorables de su solvencia crediticia, tienen que pagar un precio elevado por la financiación a corto plazo que reciben y por los pagos y seguros que han de satisfacer en sus transacciones de comercio exterior.

c) *Oportunidades proporcionadas por la producción internacional*

69. La producción internacional, que incluye la producción por las empresas transnacionales matrices, sus filiales extranjeras y otras empresas relacionadas con las ETN en virtud de alianzas y acuerdos que no prevén ningún tipo de participación accionarial, es también una poderosa fuente de oportunidades de crecimiento y desarrollo. Esta modalidad de producción permite reunir un conjunto móvil de activos que incluye capital, tecnología y capacidades y calificaciones tecnológicas y gerenciales, aparte de los activos localizacionales de las economías receptoras o de origen, con el fin de producir mercancías y servicios. El conjunto de activos que aportan las ETN constituyen recursos y activos importantes que pueden impulsar el crecimiento y el desarrollo en los países interesados. Uno de ellos es capital para financiar inversiones. La inversión extranjera directa (IED) se está convirtiendo en un componente cada vez más importante de las corrientes netas de recursos financieros a largo plazo hacia los países en desarrollo. Entre 1985 y 1992 la relación entre las corrientes de IED y la formación bruta de capital fijo en los países en desarrollo aumentó del 2 al 7 %, una proporción mayor que la registrada en los países desarrollados. Por supuesto, el aumento real de la aportación directa de la IED a la formación de capital es inferior al que se desprende de esas cifras, pues una cierta proporción de la IED reviste la forma de compras de activos ya existentes por extranjeros. Sin embargo, el peso de la IED en la formación de capital en los países en desarrollo ha crecido indudablemente y parece que va a seguir haciéndolo.

70. La producción internacional también puede ser una fuente importante de oportunidades para que los países en desarrollo incrementen sus capacidades en el triple terreno de la tecnología, la organización y los recursos humanos. Hoy día está comúnmente aceptado que esas capacidades, que determinan la forma de convertir recursos tangibles e intangibles en productos acabados e intermedios y servicios, constituyen la condición clave del pro-

greso económico de un país. Por lo que hace a los países en desarrollo, las posibilidades que ofrece la producción internacional a este respecto son particularmente importantes: las capacidades tecnológicas y organizacionales están todavía muy concentradas en los países desarrollados y la mayoría de los países en desarrollo dependen de fuentes extranjeras para obtener la tecnología que les permitirá alcanzar un crecimiento rápido. Entre todas esas fuentes extranjeras destacan las ETN, ya que según se ha calculado estas empresas realizan las tres cuartas partes de las actividades civiles de I+D que se llevan a cabo en las economías de mercado. Las actividades de producción y de I+D de estas empresas (así como sus transacciones de comercio exterior) constituyen pues vehículos importantes para la difusión de tecnología, capacidades y calificaciones. Además brindan a los países receptores y de origen la oportunidad de acrecentar las tecnologías que poseen y controlan y también su capacidad para seguir impulsando su progreso tecnológico. El éxito en aprovechar estas oportunidades depende de la capacidad de los países para atraer IED, conseguir que ésta incorpore los elementos tecnológicos y organizacionales necesarios y explotar estos últimos con programas internos de aprendizaje y de difusión más amplia de los conocimientos, las capacidades y las calificaciones que la producción internacional aporta.

71. Además de las oportunidades que ofrece de tener acceso a una serie de recursos y mejorar las capacidades y calificaciones tecnológicas y organizacionales, la producción internacional puede dar a los países mayores oportunidades de penetrar en los mercados e incrementar su comercio exterior. El papel de la producción internacional en la explotación y comercialización de productos básicos ha sido tradicionalmente importante. En las últimas décadas muchos países en desarrollo han creado su propia capacidad para financiar, explotar, transformar y comercializar sus recursos naturales y materias primas, pero en muchos otros los medios y, sobre todo, los canales comerciales de las ETN siguen ofreciendo oportunidades importantes para desarrollar actividades basadas en la explotación de los recursos naturales. Más importante aún es que la tendencia a la producción internacional integrada en el sector de la actividad manufacturera y el de los servicios proporciona a los países receptores en desarrollo la oportunidad de incrementar su comercio de aquellos productos y servicios respecto de los cuales han adquirido —o pueden adquirir rápidamente— una ventaja comparativa. Para unos, esas oportunidades quizá consistan, por lo menos al principio, en tratar de integrarse en las redes internacionales de las ETN que aplican estrategias sencillas de integración o de aprovisionamiento en fuentes externas aportando factores de producción o productos baratos e intensivos en trabajo. Para otros, tales oportunidades serán quizá más variadas y entrañarán actividades más complejas, al explotar su competitividad como lugares para la implantación de componentes funcionales de las cadenas de producción de las ETN que organizan su producción internacional de forma más compleja.

72. Sin embargo, hay que admitir que los países que desde un principio ofrecieron condiciones mejores para satisfacer las necesidades de las ETN en los terrenos de las infraestructuras, los conocimientos especializados y el mercado con el tiempo han ido ofreciendo cada vez más alicientes para atraer corrientes de IED del exterior, mientras que los países que en un comienzo no pudieron ofrecer aquellas condiciones tienen dificultades para atraer ese tipo de corrientes. La dinámica de esta situación, si no se contrarresta con medidas adecuadas, acentuará las disparidades entre los países en lo que se refiere a crecimiento económico, infraestructura, conocimientos especializados y recursos humanos, así como al acceso a la tecnología. Por otra parte, a medida que más países liberalizan su legislación sobre la IED, van adoptando normas comunes que, en general, comprenden el derecho de establecimiento; la aplicación de un trato leal y equitativo, incluida la no discriminación en la aplicación de la ley; la protección contra la nacionalización (excepto en condiciones claramente definidas) y normas para el pago de la correspondiente indemnización; un procedimiento de solución de diferencias internacionales que incluye el arbitraje; y garantías para la repatriación de las utilidades y el capital.

73. Al irse aproximando las legislaciones nacionales sobre la IED, el aliciente que ofrezca cualquier país receptor a posibles inversores extranjeros dependerá cada vez más de otros factores como el entorno macroeconómico, la infraestructura física y la dotación de recursos humanos. En consecuencia, es fundamental que los poderes públicos adopten políticas que influyan de forma positiva en esos factores.

d) *La globalización, la liberalización y la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo*

74. En una economía mundial en proceso de globalización y liberalización la cooperación económica entre los países en desarrollo (CEPD) se ve no sólo como un elemento importante de una estrategia internacional para promover el desarrollo sostenible, sino también como un instrumento en sí para estimular la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Ahora se admite más y más que, para que la CEPD cumpla estos dos objetivos afines, deberá evolucionar hacia un tipo de cooperación abierta y flexible, hacia una forma de cooperación que haga hincapié en la libre participación de todos; adopte normas internacionales para el funcionamiento de las agrupaciones de integración; ponga el énfasis en la armonización de unas políticas macroeconómicas de los Estados miembros que sean abiertas y adecuadas; y permita implantar unos mecanismos flexibles entre los países interesados. A este proceso puede contribuir mucho la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD).

75. Esta nueva «CEPD abierta y flexible» ha servido para llevar las actividades de cooperación por cauces que pueden calificarse de «espacios económicos viables». La constitución de agrupaciones que no tienen un ámbito geográfico específico (por ejemplo, el Grupo de los 15), de agrupaciones de países con niveles de desarrollo diferentes (por ejemplo el Área de Libre Comercio de América del Norte [ALCAN] y la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico [CEAP]) y de agrupaciones subregionales con intereses específicos (por ejemplo el Mercado Común del Sur [MERCOSUR]), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM), la Unión del Magreb Árabe (UMA) y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), son todos ellos ejemplos de este nuevo paradigma de cooperación tomados de las diferentes regiones.

76. En este contexto, la CEPD aporta gracias a su propia dinámica una contribución mayor a la economía mundial. Como se ha dicho en la Quinta Reunión en la Cumbre del Grupo de los 15, la formación en el Sur de agrupaciones económicas nuevas y dinámicas que representan a diferentes centros económicos puede ser un poderoso motor que impulse la cooperación Sur-Sur en esferas tales como el comercio exterior, los transportes, las telecomunicaciones, el intercambio de información y tecnología, las capacidades técnicas y el desarrollo de la infraestructura.

77. La estrategia de la CEPD en el contexto de la globalización y la liberalización no sólo debe ser una estrategia abierta y flexible, sino que además debe dar mucha preferencia al intercambio de experiencias como medio de aprender de las que han tenido éxito, ya sean regionales o interregionales. Transmitir estas experiencias exige la realización de programas de la CEPD, la financiación de proyectos concretos de cooperación por los donantes tradicionales y un apoyo institucional a escala mundial. Los dos primeros objetivos se pueden alcanzar mediante mecanismos tripartitos conforme a los cuales los países desarrollados proporcionarían apoyo financiero al intercambio de conocimientos especializados y de asistencia técnica entre los países en desarrollo. Algunos países desarrollados se han mostrado muy interesados por este tipo de cooperación triangular. En la práctica, en este intercambio de experiencias suelen intervenir representantes del sector público y del sector privado de los países en desarrollo.

78. La conclusión de la Ronda Uruguay brinda una excelente oportunidad a los países en desarrollo para reflexionar sobre las repercusiones de la Ronda para la CEPD. La CEPD y las nuevas reglas derivadas de los acuerdos de la Ronda Uruguay cabría entenderlos como dos procesos que se apoyan el uno al otro: ambos permitirán a las agrupaciones de cooperación utilizar una CEPD «abierta y flexible» para sacar el máximo partido de las nuevas oportunidades comerciales y además servirán de focos de colaboración para ex-

traer los mayores beneficios posibles de los nuevos instrumentos institucionales del sistema comercial multilateral.

3. Ante los retos

79. Los procesos de globalización y liberalización también pueden tener algunas consecuencias negativas y plantear varios problemas para el desarrollo. Entre los más importantes cabe mencionar los siguientes: la pérdida de autonomía de la política económica nacional en algunas esferas a nivel nacional, lo que limita o altera el ámbito de las políticas de desarrollo; el riesgo de inestabilidad y de perturbaciones a causa de la apertura financiera; y el riesgo de marginación.

a) *La pérdida de autonomía de la política económica nacional*

80. Las políticas de liberalización económica que se vienen aplicando en la mayoría de los países en desarrollo y que se van plasmando en disciplinas multilaterales más estrictas tienen por efecto reducir los instrumentos de la política económica de que disponen esos países. Concretamente, los acuerdos de la Ronda Uruguay suponen una limitación de la gama de medidas de política económica. Por ejemplo, quizás los países en desarrollo no puedan emular las políticas industriales que aplicaron con éxito los países en desarrollo del Asia oriental, en particular por lo que respecta a las medidas destinadas a aumentar la competitividad de la industria y de las exportaciones, como las subvenciones a la exportación, las prescripciones en materia de resultados de las inversiones y las licencias obligatorias. (Sin embargo, es justo decir que los beneficios reales de esas políticas siempre han sido objeto de controversia.) El trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo se ha limitado en buena parte a la concesión de plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones aplicables a todos los países, aunque en algunos acuerdos prevén umbrales más favorables para aplicar ciertos compromisos.

81. La pérdida de autonomía de la política económica no obedece únicamente, y puede que tampoco principalmente, a las obligaciones que los países contraen en los acuerdos internacionales. El aumento de la apertura financiera y el desmantelamiento de las barreras a las corrientes de capital han fortalecido considerablemente los vínculos entre los mercados financieros de las economías nacionales, reduciendo la capacidad de los gobiernos para utilizar los instrumentos de la política macroeconómica con el fin de influir en objetivos como el volumen del producto nacional, el nivel del empleo y la tasa de inflación. Como ha quedado bien demostrado, ya no se pueden desvincular las tasas de interés nacionales de las exteriores sin sufrir grandes

corrientes de capital y agudas fluctuaciones del valor externo de la moneda. Además, no siempre es posible aplicar una política macroeconómica expansiva sin tener en cuenta cuál es el ritmo de la demanda en el exterior, porque eso provocaría un deterioro de la posición de los pagos exteriores del país. Los intentos por frenar la pérdida de demanda y de empleos con depreciaciones lo que harán será aumentar la importación de inflación, mientras que una mayor insistencia en la estabilidad de los precios y del tipo de cambio hará que sea más difícil generar empleo en el país. Esas dificultades con que puede enfrentarse el país que pretende lograr una mayor estabilidad de los precios y del empleo pueden dar lugar a presiones para que se adopten medidas proteccionistas y a devaluaciones competitivas.

b) *La apertura financiera y el riesgo de inestabilidad y de perturbación del desarrollo*

82. A medida que muchos países de Asia y América Latina se van integrando en la red mundial de mercados financieros, no sólo han experimentado grandes aumentos de las entradas de capital, sino también situaciones de gran inestabilidad a causa de los bruscos cambios en las opiniones de los inversionistas extranjeros. Esas entradas son otro motivo de preocupación para los responsables de la política económica nacional. Aunque las inversiones extranjeras a largo plazo que responden a las variables fundamentales de la economía de un país son bien acogidas, ahora las autoridades económicas de los países son mucho más conscientes de los problemas que pueden provocar las grandes entradas de capital. Esos problemas no sólo se deben a la inestabilidad de la mayor parte de las inversiones extranjeras de cartera, sino también al problema que pueden plantear las grandes entradas imprevistas de capital para la gestión macroeconómica.

83. Los aumentos de las entradas de capital suelen ser erráticos y plantean a las autoridades monetarias espinosos dilemas. Cuando son muy grandes suele suceder que las autoridades pierden influencia monetaria sobre los tipos de interés internos, los tipos de cambio o ambos. Eso hace que sean más difíciles de respetar los objetivos de la política macroeconómica, y existe el riesgo de suscitar dudas en la mente de los inversionistas privados en cuanto a la capacidad de las autoridades del país para mantener un entorno macroeconómico previsible y estable. Además, cuando el aumento de las entradas de capital es prolongado, las fuertes presiones ascendentes que ese aumento ejercerá sobre el tipo de cambio real del país receptor tendrán consecuencias negativas para la competitividad tanto de los exportadores como de los que compiten con las importaciones, debilitando así aún más la cuenta corriente y contribuyendo a crear una situación en la que en algún momento los inversionistas privados considerarán, normalmente con razón, que esas entradas son insostenibles.

84. Cuando ya no se pueden mantener más los déficit externos por haber disminuido o haber invertido las corrientes de capital, a menudo es inevitable proceder a una fuerte depreciación de la moneda para efectuar un ajuste externo, lo que crea presiones inflacionarias. Además, como no siempre se puede lograr la reducción necesaria del déficit externo aumentando solamente las exportaciones, también resulta necesario recortar las importaciones reduciendo el consumo y el crecimiento internos. Así pues, esa inversión deliberada del aumento de las entradas de capital puede causar considerables daños a la economía real y a la posición financiera del país.

85. El creciente reconocimiento de los peligros inherentes a ese tipo de inestabilidad ha obligado a darles alguna respuesta. A nivel internacional el Comité Provisional del FMI acordó recientemente establecer un procedimiento para que los miembros proporcionen periódica y oportunamente al Fondo datos amplios y de buena calidad a efectos de vigilancia, así como un procedimiento excepcional (el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia) para que el Fondo pueda actuar con prontitud y prudencia en caso de una crisis financiera (véase más adelante la sección D).

86. A nivel nacional, algunos países han recurrido a medidas específicas para influir directamente en las corrientes de capital a fin de reducir los fuertes aumentos de las entradas o de mitigar sus efectos. Por ejemplo, se han fijado condiciones mínimas para la emisión de acciones y bonos extranjeros; se han puesto límites a los pasivos de los bancos en divisas o a sus obligaciones a corto plazo con no residentes; y se han aplicado sistemas de colas para moderar el endeudamiento en el extranjero de las empresas privadas. Entre las medidas que se han tomado para reducir la rentabilidad del endeudamiento en el extranjero cabe mencionar la imposición de la obligación de destinar una determinada parte de las entradas de capital a una reserva especial; la reducción del volumen y el aumento del costo del servicio de canje de divisas en el banco central; la limitación de los activos que los bancos pueden adquirir con pasivos en divisas a los activos con una rentabilidad baja; y la aplicación de un impuesto de timbre a los créditos exteriores. Las salidas financieras se han fomentado mediante la suavización de las restricciones a las inversiones extranjeras realizadas por particulares y por instituciones tales como los fondos de pensiones y a la repatriación de capital por las empresas extranjeras. Además, se han aumentado los riesgos que corren los prestatarios extranjeros y quienes efectúan inversiones de cartera ampliando las bandas de fluctuación de los tipos de cambio.

87. También cabe utilizar medidas directas para frenar o reducir las entradas de capital. Es probable que su eficacia dependa del momento en que se tomen y también de la forma en que se conciban. Si se imponen en un momento en que la idea que se tiene de la solvencia del país ha empeorado (por ejemplo, debido a una crisis política), pueden resultar contraproducentes y

puede suceder que las entradas de capital se aceleren (salvo en el caso poco probable de que los controles sean tan amplios que frenen todas las salidas). No obstante, unas medidas bien concebidas pueden aumentar el costo de la mayoría de los métodos necesarios para adoptar una posición especulativa contra una moneda, reduciendo así su rentabilidad. Incluso, si se imponen después de que haya surgido una crisis de tipos de cambio, pueden ayudar a reducir las salidas de capital.

88. Esas medidas incluyen límites a las inversiones extranjeras de los residentes y a sus préstamos a no residentes, restricciones a las cuentas de los residentes en divisas, aumentos del costo de las transacciones de cambio a plazo y de los servicios de canje de divisas en el banco central, constitución de depósitos obligatorios en el banco central contra los aumentos de los riesgos relacionados con los tipos de cambio y otras medidas que limitan esos riesgos.

89. Las medidas directas para influir en las corrientes de capital ayudan a las autoridades monetarias a hacer frente a las oscilaciones de la cuenta de capital. Esto no significa que esas medidas directas deban utilizarse siempre que el mercado de capitales de un país en desarrollo se vea sometido a fuertes corrientes de capital externas: la situación de los distintos países varía considerablemente y algunos países, puede que muchos, no considerarán conveniente adoptar tales medidas. Pero las medidas directas deben ser parte del arsenal de medidas aceptadas que se pueden tomar cuando haga falta.

90. En el caso de los países que opten por utilizarlas, será preciso complementar las medidas directas con unas buenas políticas monetaria y fiscal (sin reemplazarlas) y deberán concebirse cuidadosamente para reducir al mínimo los costos, que se podrían traducir en perturbaciones e ineficiencias de los mercados de capitales y de divisas. Además, como esos costos pueden ser importantes, incluso cuando se minimizan, es preciso tener la seguridad de que pese a todo son inferiores al costo que tendrían que hacer frente a los fuertes aumentos de las entradas de capital sin adoptar medidas directas.

c) *El fenómeno de la marginación*

91. Algunos países en desarrollo, sobre todo los menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles, como las de África, no han podido beneficiarse del proceso de globalización ni participar significativamente en él. Este fenómeno de la marginación se debe, entre otras cosas, a los factores que se exponen a continuación.

i) *Obstáculos relacionados con la oferta*

92. Las economías menos desarrolladas se caracterizan por una variedad de limitaciones o debilidades estructurales relacionadas con la oferta que

constituyen una barrera a la expansión de los productos primarios tradicionales y de los productos no tradicionales, así como a una producción eficiente de productos de sustitución de importaciones. En la sección siguiente se estudian las dificultades directamente relacionadas con la dependencia de los productos básicos. Entre las limitaciones adicionales relacionadas con la oferta cabe mencionar: una escasa capacidad tecnológica; la falta de conocimientos empresariales, de comercialización y técnicos, incluidos los necesarios para el control de calidad; la escasez de financiación a largo plazo y el costo elevado de los créditos comerciales y los créditos de prefinanciación de las exportaciones; y marcos jurídicos y reglamentarios carentes de transparencia. Los resultados preliminares de un estudio efectuado recientemente por la UNCTAD acerca de los sistemas financieros de cuatro países menos adelantados de África —Malawi, Zambia, la República Unida de Tanzanía y Uganda— indican que los pequeños agricultores, las pequeñas empresas y los inversionistas a largo plazo disponen de poca financiación. La deficiencia de la infraestructura física también constituye un gran obstáculo en muchos países, sobre todo porque limita los programas de gastos públicos.

93. La globalización y liberalización han puesto de manifiesto otras limitaciones relacionadas con la oferta y han dado una nueva dimensión a las limitaciones «tradicionales» en los países menos adelantados y en otras economías estructuralmente débiles cuando intentan adaptarse al nuevo entorno internacional, más competitivo, cuya principal característica es la utilización de nuevas tecnologías y nuevos procesos de producción para aumentar la eficiencia.

ii) *La dependencia de los productos básicos*

94. Muchos países en desarrollo, sobre todo los menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles, dependen considerablemente de una serie de productos básicos sin elaborar o semielaborados, tanto en lo que se refiere a la producción como a las exportaciones. Esta dependencia de los productos básicos constituye un gran obstáculo que limita la capacidad de muchos países en desarrollo para aprovechar las oportunidades comerciales resultantes de la liberalización y globalización. Los precios de los productos primarios no sólo son más inestables que los de las manufacturas, sino que además en los últimos decenios han tendido a bajar en términos reales. Esas características desfavorables tienen consecuencias internas y externas que, a menudo, juntas, han tenido efectos muy negativos sobre el crecimiento y la transformación, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad, y la solvencia de los países en desarrollo que son exportadores de productos primarios.

95. Además de estos factores macroeconómicos, la necesidad de vender competitivamente en un mercado en declive tiene consecuencias para los

productores de productos básicos a nivel microeconómico. La producción de productos primarios en los países pobres suele ser inelástica en relación con el precio. Hay muchos problemas de infraestructura, como la falta de instalaciones de riego, la insuficiencia de los servicios de investigación y divulgación y los malos servicios de transporte, que hacen que a los agricultores les resulte muy difícil o imposible pasar de producir un producto a producir otro en el momento adecuado para aprovechar las nuevas oportunidades de mercado. Los costos no recuperables de las inversiones en árboles y otros cultivos perennes son otro factor que debilita la respuesta de la oferta a las variaciones de los precios. Otro factor que agrava la vulnerabilidad del sector de los productos básicos es que la tierra y otros activos fijos representan una proporción elevada de los costos de producción en la producción de productos básicos. La acuciante necesidad de mantener el empleo, tanto si la mano de obra está constituida por miembros de la familia como si se trata de mano de obra contratada, hace que los salarios se conviertan total o parcialmente en otro elemento de los costos fijos. En tales circunstancias, es preciso seguir produciendo incluso en períodos en que los precios bajan.

96. Otra fuente de vulnerabilidad estructural del sector es que en una amplia variedad de países la producción agrícola es obra de un elevado número de agricultores que producen productos casi homogéneos, independientemente de algunas diferencias de calidad. Así pues, el impacto de la disminución de los precios o de la demanda y el impacto de la periódica inestabilidad de los precios tienden a ser más generalizados y más difundidos que en el caso de las manufacturas diferenciadas producidas por un número más reducido de proveedores.

97. Además, los avances técnicos y los nuevos descubrimientos en los países desarrollados han reducido enormemente la relación entre insumos de materias primas y producto final, que antes era fuerte. Parecería que, junto con patrones de crecimiento económico y actividades de transformación en las que se necesita emplear menos materias primas, ha habido un cierto fenómeno de sustitución y desplazamiento de productos primarios, así como una cierta transmaterialización y desmaterialización en los mercados de algunos países industriales.

98. Sin embargo, algunos de esos países han conseguido utilizar el sector de los productos básicos como trampolín para la transformación económica y la industrialización, evitando así la trampa de la pobreza que para otros muchos países parece ser el resultado inevitable de la situación de dependencia de los productos básicos. De estos casos de éxito se pueden aprender varias lecciones importantes. La primera es que para atraer inversiones, tanto de fuentes internas como externas, hacia las actividades de diversificación cuyo objeto es romper con la dependencia de los productos de exportación tradicionales, son condiciones indispensables aplicar unas buenas políticas

macroeconómicas internas y tener estabilidad política. La segunda lección es la importancia de la política de comercio exterior: muchos de los países que han tenido menos éxito han aplicado políticas de comercio exterior que en realidad frenaron las exportaciones de productos no tradicionales. Al mismo tiempo, la experiencia de los países del «milagro del Asia oriental» demuestra claramente que el criterio de un «Estado minimalista» no es adecuado (incluso si se opta por él porque las intervenciones anteriores no han funcionado). La mayoría de los especialistas están de acuerdo en que uno de los factores a que obedece el éxito de esos países es que en ellos se aplicó una política de intervenciones del Estado para ayudar al sector privado.

iii) *Dificultades para atraer inversión extranjera directa*

99. Aparte de las limitaciones que en muchos casos se deben a la inestabilidad política y a la falta de un entorno político previsible y coherente, los países menos adelantados y otras economías débiles se enfrentan con toda una serie de obstáculos estructurales que les impiden atraer corrientes de IED. Entre esos obstáculos cabe mencionar los siguientes:

a) el bajo nivel de renta y la lentitud del crecimiento, así como el reducido tamaño de la población en muchos países para que sus mercados ofrezcan alicientes a la IED;

b) el bajo nivel del ahorro interior, junto con una escasez de empresarios, lo que reduce las posibilidades de crear empresas conjuntas o de utilizar la mayoría de las formas de colaboración con inversionistas extranjeros en las que no hay ningún tipo de participación accionarial;

c) la escasez en muchos países de conocimientos gerenciales y de una amplia gama de especialidades técnicas, lo que provoca ineficiencias y niveles de productividad bajos;

d) una falta de infraestructura buena, en particular un suministro de energía seguro, buenas telecomunicaciones, servicios de transporte adecuados y un abastecimiento de agua eficiente, factores que son, todos ellos, indispensables para empresas industriales modernas.

iv) *La disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)*

100. Debido a su incapacidad para atraer la IED y otras corrientes de capital privado, los países menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles siguen dependiendo considerablemente de la AOD para complementar sus propios recursos internos a fin de financiar el desarrollo. Sin embargo, desde 1991 las corrientes mundiales de AOD han disminuido sig-

nificativamente en términos reales. La relación entre la AOD y el PNB en el caso de los países donantes del CAD en conjunto ha bajado al 0,30 %, que es el porcentaje más bajo en más de dos decenios. La ayuda del CAD a los países menos adelantados ha disminuido al 0,7 % del PNB de los donantes, que es una tasa más baja que la lograda hace un decenio y menos de la mitad del objetivo del 0,15 %. Además, los países de la Europa oriental y la ex Unión Soviética han dejado de proporcionar AOD y los donantes de la OPEP han reducido sustancialmente la ayuda debido al deterioro de sus propias cuentas de capital.

101. Las perspectivas de que se produzcan aumentos significativos de la AOD en un futuro cercano no son particularmente buenas. Parecería que los países donantes han llegado al punto de saturación en lo que respecta a la ayuda y han perdido el apoyo de la opinión pública. Además, en muchos países donantes esto se ha visto agravado por una tendencia a recortar los gastos públicos (además de una tendencia en contra de los gastos públicos internacionales) por razones políticas internas. Como resultado, el esperado «dividendo de la paz», que al final de la guerra fría se pensó que ayudaría a impulsar las corrientes de AOD, no se materializó nunca: gran parte de las importantes reducciones de los gastos en defensa sólo se ha utilizado para reducir los gastos públicos generales. Otro resultado es que se está cuestionando más que nunca el valor de los programas del sector público. En el caso de la AOD esto significa que quienes financian en última instancia la ayuda exigen a los donantes que den pruebas más firmes de la eficacia de la ayuda y que demuestren que la impresión —errónea o no— de que a veces la AOD se ha utilizado para fines que no eran los previstos no es correcta.

102. En conjunto, la ayuda no se presta forzosamente sólo en función de la pobreza general o de las necesidades de desarrollo. La AOD bilateral, que representa casi el 70 % de la AOD total, suele asignarse geográficamente en función de criterios que también incluyen inquietudes —en particular políticas— distintas del alivio de la pobreza o las necesidades de desarrollo reales. Esto indica las dificultades que tienen los donantes para adoptar un programa de distribución de la ayuda que se base siempre en las necesidades de desarrollo y de alivio de la pobreza de los países receptores, en vista de los intereses contrapuestos de sus fuentes internas de financiación y de quienes adoptan las políticas.

103. Aunque la ayuda que se concede va en disminución, la demanda sigue siendo importante y han surgido otras necesidades, que han venido a agregarse a la lista de necesidades de desarrollo tradicionales. También se han agregado a la lista de países receptores nuevos solicitantes. Muchas de las solicitudes nuevas se deben a la necesidad de abordar problemas universales como el medio ambiente, el tráfico ilícito de drogas, la migración incontrolada y las corrientes masivas de refugiados, el socorro en casos de

conflicto civil y las eventuales operaciones de mantenimiento de la paz. Algunas de estas solicitudes corresponden a programas que redundan directamente en beneficio del interés nacional de los donantes.

104. En vista de las estrictas y crecientes limitaciones de la oferta, es más importante que nunca establecer un orden de prioridad claro para asignar la ayuda y utilizar los recursos de forma más eficaz. Hay razones de peso para que la AOD se concentre en el alivio de la pobreza y en las prioridades de desarrollo y reduzca su politización. Es evidente que deberían encauzarse más recursos hacia los países pobres. A este respecto, los donantes deberían redoblar sus esfuerzos por alcanzar los objetivos en materia de ayuda en el caso de los países menos adelantados. Los programas por países también podrían centrarse más en la pobreza. Por todo ello, es indispensable poner rápidamente en práctica el pacto del 20/20 aprobado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague en 1995, en virtud del cual los países desarrollados interesados y sus socios en desarrollo se comprometieron a asignar, en promedio, el 20 % de la AOD y el 20 % del presupuesto nacional a los programas sociales básicos.

v) *Las persistentes dificultades de la deuda externa*

105. Pese a lo que se dice en sentido contrario, en muchos países en desarrollo persiste la crisis de la deuda. La crisis ha cambiado de carácter desde principios del decenio de 1980: no plantea una amenaza sistémica al sistema financiero internacional; afecta a una categoría de países distinta, en su mayoría países de renta baja; y el problema clave ahora es la deuda oficial, tanto bilateral como multilateral. La principal manifestación de la crisis es la acumulación de grandes atrasos y de frecuentes reescalonamientos. Sin embargo, algunos países siguen cumpliendo sus obligaciones, a un costo social y económico muy elevado. Con las diversas iniciativas de la deuda aún no se ha conseguido eliminar la deuda acumulada que siguen soportando muchos países y que obstaculiza la inversión y el crecimiento.

106. La adopción por el Club de París en diciembre de 1994 de las condiciones de Nápoles fue un importante paso en la evolución de la estrategia de la deuda. Esas condiciones aliviarán considerablemente la carga de la deuda de los países de renta baja si los acreedores del Club de París aplican con flexibilidad los criterios de admisibilidad de los países de manera que todos los países de renta baja con dificultades del servicio de la deuda puedan beneficiarse de la opción de una reducción del 67 %. También es importante que la reducción se aplique a una proporción generosa de esa deuda: en el caso de la reducción de la deuda total acumulada la cantidad de deuda que se reduzca será un factor crítico para determinar si el país deudor conseguirá salirse del proceso de reescalonamiento.

107. Incluso si las condiciones de Nápoles se aplican cabalmente, muchos países de renta baja gravemente endeudados seguirán enfrentándose con una carga de la deuda insostenible, en buena parte a causa del peso de su deuda con instituciones financieras multilaterales, que ha aumentado rápidamente en el último decenio. Esas instituciones, en particular el Banco Mundial y el FMI, han adoptado planes para aligerar la carga de la deuda mediante la refinanciación de los préstamos en condiciones ordinarias con fondos en condiciones favorables. También se ha aplicado el criterio de la «acumulación de derechos» para resolver el problema de los atrasos prolongados. Sin embargo, considerando la gravedad del problema, el alcance de esas medidas ha sido limitado y los recursos insuficientes. Es apremiante tomar medidas más enérgicas para aliviar significativamente la carga de la deuda multilateral. En algunos casos, esto exige una reducción de la deuda.

108. El principal problema sigue siendo la insuficiencia de fondos. Recientemente se han formulado distintas propuestas constructivas a fin de proporcionar recursos adicionales para el alivio de la deuda multilateral sin desviar fondos de la asistencia al desarrollo y sin aumentar las presiones que pesan sobre los donantes bilaterales. Entre estas propuestas cabe mencionar: la venta de una parte de las reservas de oro del FMI; una nueva asignación de DEG, parte de la cual se utilizaría para aliviar la deuda multilateral; y utilización de una parte de las reservas o provisiones para fallidos de las instituciones financieras multilaterales. Es oportuno examinar seriamente esas propuestas ya que todo servicio de la deuda multilateral que se conciba para aliviar la carga de la deuda multilateral de los países en desarrollo sólo será plenamente eficaz si la financiación que aporta representa una adición a la asistencia que ya se presta.

D. Gestión de una economía mundial liberalizada y en proceso de globalización en apoyo del crecimiento y el desarrollo

109. Los rápidos cambios que se están produciendo en la economía mundial tienen muchas consecuencias importantes para la formulación y ejecución de las políticas económicas nacionales. Como se ha dicho antes (véase el apartado *a* de esta subsección 3), la globalización y la liberalización han tendido a reducir la autonomía de la política económica nacional. No obstante, en principio, muchos de los problemas que ya no se pueden resolver de forma eficaz a nivel nacional, se podrían abordar mediante una acción coordinada a nivel mundial. En general, en la organización de la actividad del sector privado se ha pasado del nivel nacional al mundial, pero no se ha hecho lo mismo respecto de la organización de la política económica pública. Esto se aplica al marco normativo que regula las actividades de las empresas privadas (véase la sección C.2 del capítulo III) y también a la gestión ma-

croeconómica. El establecimiento de marcos internacionales que regulen el comercio, la inversión internacional y el dinero y las finanzas y su posterior desarrollo son elementos decisivos para la institución de sistemas de gestión mundial.

1. La globalización, la interdependencia y la gestión económica

110. El proceso de mundialización, que se manifiesta en la internacionalización de la producción y de los mercados, ha dado considerable impulso a la interdependencia de las economías nacionales y también a las vinculaciones entre las actividades económicas en esferas tales como el comercio, la inversión, el dinero y las finanzas. En vista de la interdependencia económica entre los países, la capacidad de los responsables de la política económica nacional para alcanzar los objetivos nacionales con los instrumentos de que disponen ha disminuido, al tiempo que las políticas económicas que se utilizan y los acontecimientos que se producen más allá de las fronteras de un país han pasado a influir considerablemente en el desarrollo económico de ese país. Por ejemplo, las políticas monetarias nacionales tienen consecuencias internacionales inmediatas. Esto es especialmente cierto en el caso de las grandes economías industriales, pero incluso las políticas que se aplican y los acontecimientos que se producen en las economías más pequeñas pueden tener consecuencias internacionales parecidas a las de los países más grandes. Igual que la decisión tomada por los Estados Unidos a principios de 1994 de aumentar los tipos de interés produjo un desmoronamiento mundial de los precios de las obligaciones, provocando pérdidas que sobrepasaron el «crac» del mercado de valores estadounidense de 1987, la devaluación del peso mexicano ocurrida más entrado aquel mismo año provocó una disminución significativa de los mercados emergentes de acciones de toda América Latina y Asia.

111. Así pues, la gestión eficaz de la interdependencia va adquiriendo creciente importancia a la hora de lograr un crecimiento y un desarrollo sostenidos en una economía mundial liberalizada y globalizada. Entre otras cosas, requiere una cooperación internacional más fuerte para asegurar la compatibilidad de los objetivos de las políticas económicas a tres niveles: entre los objetivos nacionales de crecimiento y el pleno empleo en los principales países industrializados; entre éstos y los objetivos de crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo; y entre todos esos objetivos y los objetivos ambientales y sociales mundiales. Al gestionar la interdependencia también se deben abordar los problemas de lograr una mayor coherencia y consistencia entre las políticas empleadas en las esferas interconexas del comercio, la inversión, el dinero y las finanzas. Hace mucho que se reconocen las estrechas relaciones entre las políticas en esas esferas y las consiguientes posibilidades de que tengan efectos mutuamente perturbadores. Por ejemplo, la devalua-

ción de una moneda tiene efectos competitivos parecidos a los de un aumento de los derechos de importación combinado con subvenciones a la exportación; las políticas comerciales pueden estimular la inversión extranjera o impedirla; y los países que obtienen préstamos en los mercados financieros internacionales pueden experimentar un deterioro de la cuenta de servicios de la balanza de pagos a causa del aumento de los tipos de interés internacionales que contrarrestan con creces las mejoras de la balanza de mercancías. Las dificultades resultantes de esas relaciones suelen ser importantes para los países en desarrollo, cuyas economías son más vulnerables a los choques externos en forma de bruscos cambios en los mercados internacionales de capitales y mercancías.

112. La necesidad de que la adopción de políticas mundiales sea coherente se reconoció explícitamente en la Declaración Ministerial de Marrakech que acompañó al Acuerdo de la OMC. En la Declaración se insistió en el papel de una mayor estabilidad de los tipos de cambio —sobre la base de condiciones económicas y financieras más ordenadas— en la expansión del comercio, el crecimiento y el desarrollo sostenibles, pero también se reconoció explícitamente que las dificultades que se originan al margen del comercio no se pueden resolver sólo con medidas en la esfera del comercio. En la Declaración se señala que el sistema de comercio multilateral reforzado puede contribuir a una vigilancia más eficaz de las políticas, pero no se indica cuáles podían ser las modalidades de esa vigilancia.

113. En el marco de la OMC, los gobiernos han aceptado una gran pérdida de autonomía de sus políticas comerciales al acordar limitar la utilización de los instrumentos de la política comercial en el marco de los compromisos multilateralmente convenidos. Esto se consideró necesario para llegar a tener un sistema de comercio internacional capaz de hacer frente a los retos que plantea una economía mundial liberalizada y en vías de globalización. Una lógica parecida indicaría que los principios y normas del GATT y de la OMC también pueden servir de punto de partida para reflexionar sobre la construcción de un marco para la vigilancia eficaz y la solución de conflictos en las esferas monetaria y financiera. Esos principios son la no discriminación y la no adopción de medidas que confieran una ventaja comparativa desleal, así como el reconocimiento de la necesidad de salvaguardias y de un trato preferencial para los países en desarrollo. Así pues, el acceso a los mercados sería un objetivo primordial, pero se podría decidir examinar algunas políticas a nivel internacional y cabría considerar la posibilidad de atacar esas políticas si causan perjuicios al mercado de capitales o a la balanza de pagos de otro país. Cualquier política que pudiera demostrarse que beneficiaba sólo a un país a expensas de otro, en vez de mejorar las condiciones de la economía mundial, se podría someter a un proceso de decisión. También se podría considerar la cuestión de las sanciones.

114. En el pasado, ha habido diversos intentos de mejorar la coordinación internacional de las políticas macroeconómicas en el FMI, el Grupo de los 10, el Grupo de los 7 y el Grupo de los 5. Esta experiencia demuestra con claridad la extraordinaria complejidad y dificultad de toda empresa de ese tipo. No cabe duda de que para lograr una vigilancia efectiva y simétrica de las políticas económicas nacionales habría que renunciar a parte de la soberanía nacional, haría falta que todos los países participaran en el mecanismo. Sin embargo, esas dificultades son comunes a todos los aspectos de la gestión mundial y en el caso del comercio se ha conseguido resolverlas. Este ejemplo, y los criterios que tuvieron éxito, pueden servir de orientación al abordar otros aspectos de la gestión mundial.

2. Los marcos institucionales, jurídicos y reguladores del futuro

a) *El sistema comercial internacional: cuestiones nuevas e incipientes*

115. La reducción y eliminación de los aranceles y otras barreras comerciales en frontera y la intensificación y ampliación de las disciplinas comerciales multilaterales logradas en la Ronda Uruguay y consolidadas con el establecimiento de la OMC han dado pie a iniciativas tendientes a proseguir el proceso de ampliar las disciplinas comerciales multilaterales a zonas conexas de la política económica. Estas zonas se reflejan en las «nuevas cuestiones» individualizadas en las observaciones de clausura del Presidente de la Reunión Ministerial de Marrakech y en ulteriores iniciativas en otros foros. Las preocupaciones de los que propusieron estas iniciativas y los objetivos que se trata de alcanzar difieren y reflejan respuestas distintas e incluso contrapuestas a las fuerzas de la globalización y la liberalización.

116. La OCDE ha articulado un concepto amplio de acceso al mercado, que incluye no sólo las condiciones para exportar a un mercado sino también las condiciones para invertir y efectuar alguna actividad en él. En ese criterio se parte del principio de que los mercados no están verdaderamente abiertos hasta que las empresas extranjeras disfrutan en él de oportunidades de producir y comercializar bienes y servicios que son equivalentes a las oportunidades de que disfrutan las empresas nacionales, en particular protección contra las prácticas restrictivas de la competencia del sector privado que pueden frustrar las disciplinas multilaterales sobre el acceso al mercado. De ahí las propuestas de que se establezcan nuevas normas multilaterales en las esferas de las inversiones y de la política de la competencia que supondrían la aceptación del principio del trato nacional para los inversionistas extranjeros y del trato de la nación más favorecida entre ellos; y la introducción de normas multilaterales en materia de política de la competencia en virtud de las cuales los gobiernos estarían obligados a tomar medidas para eliminar las prácticas contrarias a la competencia. La finalidad esencial de este conjunto de

medidas consistiría en mantener el impulso hacia una liberalización aun mayor reforzando el proceso de globalización.

117. Una teoría conexa se centra en las diferencias en las políticas nacionales, o en la aplicación de las normas internacionales, que podrían crear oportunidades de comercio desleal, frustrando así las disciplinas multilaterales que tienen por finalidad lograr la libre competencia y distorsionando las corrientes de comercio e inversión. De lo que se trata en este caso es de evitar una «carrera» impulsada por las empresas, en la que los países compiten por establecer las condiciones más favorables para la inversión y las condiciones más competitivas para la producción de exportaciones proporcionando incentivos fiscales a las empresas, con lo que se recargan los presupuestos públicos, se reducen las responsabilidades de las empresas y de los trabajadores en materia de bienestar social, así como las normas ambientales, y se relajan las normas de la política de competencia. También se presiona en favor de esa «armonización de las políticas» a causa de la preocupación de que la globalización y la liberalización puedan provocar la erosión de los programas de bienestar social, en vista de la creciente capacidad de las empresas privadas para relocalizar sus actividades en países donde el régimen fiscal y el régimen regulador son menos severos.

118. Estos factores combinados crean presiones políticas en favor de una armonización de las políticas económicas de los países para llegar a lo que se ha dado en llamar unas «reglas de juego uniformes». Las presiones políticas internas en favor de esa armonización se agudizan si se introducen consideraciones de orden ético y moral. Las propuestas para que se incluya una vinculación entre el comercio internacional y los derechos laborales, la protección ambiental y la política de la competencia deben considerarse a la luz de todo eso.

119. Algunos de los principales países comerciales propusieron en Marrakech que se incluyera la cuestión del comercio y las normas laborales en el futuro temario de la OMC porque creen que al no cumplir los convenios de la OIT los países pueden reducir artificialmente los costos para obtener ventajas comerciales desleales. Así se frustrarían los esfuerzos efectuados en la Ronda Uruguay por liberalizar y fortalecer el sistema comercial multilateral. No obstante, muchos países se han opuesto enérgicamente a que se establezca una vinculación entre las cuestiones laborales y las obligaciones comerciales porque consideran que con esto se abrirían nuevas posibilidades de adoptar medidas proteccionistas y obstruir el comercio. Además, algunos países en desarrollo propusieron en Marrakech que se estableciera una vinculación entre las políticas de inmigración y el comercio exterior. Esta propuesta obedeció en parte a lo limitado de los compromisos contenidos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios respecto de la circulación temporal de personas físicas y en parte a la preocupación de que su partici-

pación en la división internacional del trabajo y su proceso de desarrollo se viesen afectados por la progresiva restricción de la movilidad internacional de la mano de obra como resultado de políticas de inmigración más estrictas, mientras que la movilidad del capital y la inversión se iba facilitando cada vez más.

120. También se ha expresado preocupación ante la posibilidad de que las disciplinas comerciales multilaterales puedan verse frustradas por medidas y políticas que no están sometidas a niveles de disciplina comparables. El caso más evidente es el de las perturbaciones provocadas por el carácter más o menos estricto de las disciplinas multilaterales que rigen distintas esferas de la política económica. Las limitaciones mucho más estrictas impuestas a las políticas comerciales nacionales como resultado de las disciplinas negociadas en los acuerdos de la Ronda Uruguay contrastan enormemente con la ausencia casi total de disciplina respecto de las políticas monetarias nacionales (véase la sección precedente).

b) *Tendencias actuales de los acuerdos internacionales sobre la inversión extranjera directa*

121. El enorme aumento de la IED y el creciente papel que desempeñan en la economía mundial las ETN han hecho que se centrara la atención en el papel que podría desempeñar un marco internacional estable, previsible y transparente para facilitar, promover y guiar las funciones esenciales de las empresas transnacionales, en particular por lo que se refiere a movilizar el capital, los conocimientos y los recursos tecnológicos necesarios para hacer frente a las necesidades mundiales de crecimiento y desarrollo. Para ser eficaz, la liberalización de los regímenes reguladores de la inversión extranjera directa debe ir acompañada de una cooperación intergubernamental a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del mercado. En particular, es preciso coordinar los esfuerzos para evitar prácticas comerciales restrictivas entre las empresas y elaborar normas para la protección del consumidor, la salud, la seguridad y el medio ambiente. A este respecto, también es preciso que haya cooperación multilateral para racionalizar la utilización de los incentivos encaminados a lograr que la IED no se dirija a otros países a fin de evitar perturbaciones al mercado y garantizar que las decisiones de inversión no sólo potencien el bienestar nacional sino también el bienestar mundial.

122. En la actualidad no hay ningún marco multilateral general para la IED. En vez de ello, los acuerdos internacionales actuales en la materia consisten en una variedad de instrumentos que difieren considerablemente unos de otros y que, al igual que los cambios en la economía mundial, cambian también conforme a tres tendencias principales:

i) La intensificación de las políticas para facilitar y atraer la IED. Esto representa el cambio más evidente y más extendido en el marco regulador desde principios del decenio de 1990, que afecta a casi todos los países de todas las regiones.

ii) La persistente proliferación de tratados multilaterales para la promoción y protección de la IED. Estos instrumentos van aumentando en número y en alcance para complementar las normas de protección nacionales y facilitar y promover las corrientes de IED. Algunos de esos tratados incluyen nuevos compromisos respecto de la entrada y el establecimiento, así como la prohibición de prescripciones en materia de resultados.

iii) La ampliación de los acuerdos regionales y multilaterales sobre la IED. Varios acuerdos regionales concluidos recientemente, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el relativo a la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP), incluyen disposiciones que tratan de las normas y reglamentos relativos a la IED.

123. En los últimos años se han tomado diversas iniciativas para adoptar un marco multilateral para la IED. En 1992 el Comité de Desarrollo del Banco Mundial recomendó a los gobiernos unas «Directrices relativas a la inversión extranjera directa». Al mismo tiempo, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) han proporcionado mecanismos de seguro y solución de controversias, que se suelen considerar ingredientes necesarios de un marco de facilitación.

124. La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales abordó varias cuestiones relacionadas con la inversión por vez primera. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio debería impulsar considerablemente la IED. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios proporciona un marco para la negociación de compromisos sectoriales respecto de la inversión extranjera en servicios; el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio prohíbe las medidas de inversión que suponen una infracción de las obligaciones comerciales y prevé que en el futuro se examinen cuestiones más amplias de la política de inversión. El Instrumento sobre el Trato Nacional de la OCDE y sus códigos de liberalización de las corrientes de capital y las transacciones invisibles contienen normas no vinculantes sobre la inversión; recientemente en la OCDE se ha emprendido la negociación de un «Acuerdo multilateral sobre las inversiones» que tendrá carácter vinculante.

125. Estos acuerdos proporcionan los elementos de un marco para una mayor cooperación internacional en el campo de la IED a fin de facilitar las decisiones mundiales en materia de inversión y utilizar las oportunidades de crecimiento y desarrollo que traen consigo, en el contexto más amplio del desarrollo de las empresas, sobre todo en los países en desarrollo. Esa cooperación podría aclarar y dar mayor coherencia a las normas positivas que se han establecido a distintos niveles para la IED en esferas como la entrada y el establecimiento, el trato nacional, la solución de controversias, el trato justo y equitativo y la transferencia de fondos.

c) *Tendencias actuales del marco regulador de las corrientes financieras internacionales*

126. Sobre el telón de fondo del creciente riesgo de inestabilidad financiera a causa de la liberalización e integración financieras, se reconoce ampliamente la necesidad de adoptar medidas internacionales para mejorar y coordinar los marcos reglamentarios nacionales que rigen las transacciones financieras internacionales. En 1988 los miembros del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea llegaron a un acuerdo para establecer normas relativas al riesgo de crédito. Entre los trabajos efectuados recientemente por este Comité cabe mencionar la iniciativa de establecer normas de ese tipo respecto del riesgo de mercado.

127. No obstante, las propuestas del Banco de Pagos Internacionales van dirigidas fundamentalmente a las operaciones internas de las instituciones financieras mundiales propiamente dichas en interés de su propia estabilidad. No tienen por finalidad evitar la inestabilidad financiera mundial resultante de sus operaciones. Esto exigirá la reglamentación y vigilancia internacional de las operaciones de los bancos y otras instituciones financieras que operan en los mercados financieros internacionales, así como una mayor difusión de información acerca de las actividades de esas instituciones.

128. Con la creciente integración de los mercados financieros internacionales y el creciente riesgo de contagio, la cuestión de determinar quién desempeñará el papel de prestamista internacional de última instancia ha cobrado creciente importancia. Este problema se vio con toda claridad durante la reciente experiencia de México, cuando una crisis de liquidez provocó el desmoronamiento de la moneda antes de que pudiera ponerse a punto un acuerdo internacional de prestamista de última instancia. La ulterior operación de apoyo multilateral, que se montó sobre una base *ad hoc*, planteó varias cuestiones prácticas y de procedimiento.

129. El principal instrumento multilateral tradicional para proporcionar apoyo financiero a países que experimentan dificultades de balanza de pagos

es la financiación aportada en virtud de acuerdos negociados con el FMI. Sin embargo, y con algunas excepciones de orden secundario, conforme al artículo VI del Convenio del FMI hasta el momento no se ha podido utilizar los recursos del Fondo para financiar salidas de capital importantes o sostenidas. Otras fuentes importantes de apoyo a los pagos externos de un país son de carácter más restringido y en muchos casos están vinculadas con acuerdos económicos regionales. Esas fuentes incluyen los acuerdos de crédito recíproco o los acuerdos de canje de monedas entre bancos centrales, principalmente entre los de los países de la OCDE, y diversos servicios financieros de la Unión Europea.

130. En octubre de 1995 el Comité Provisional respaldó la decisión del Directorio Ejecutivo del FMI de establecer un procedimiento excepcional para que el Fondo pudiera responder a crisis financieras graves. Todavía no está claro cuál es el carácter concreto de ese procedimiento, pero los recursos podrían llegar a incluir los que se obtuvieran gracias a la iniciativa del Grupo de los 10 de establecer un nuevo mecanismo de financiación paralela que complementara los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos. El citado procedimiento representa un paso hacia el establecimiento de unos servicios mundiales más amplios de prestamista de última instancia, y la experiencia que se adquiera con él indicará hasta qué punto constituye una respuesta adecuada al problema de las grandes corrientes de capital.

E. Conclusiones

131. Los procesos de globalización y liberalización brindan un marco nuevo y en constante evolución dentro del cual debe avanzar el desarrollo sostenible durante el período que se aproxima. Esos procesos, sobre todo el fenómeno de la globalización, llevan a la economía mundial hacia terrenos en gran parte desconocidos y en muchos países dan lugar a nuevas incertidumbres y ansiedades respecto del crecimiento y la prosperidad y la distribución de sus beneficios. Esto es especialmente cierto en el caso de los países en desarrollo, donde hay motivos de ansiedad si un país está entrando rápidamente en la economía mundial en vías de mundialización y motivos de ansiedad tan grandes o mayores aún si no lo está haciendo. Esto apunta a la necesidad de que los gobiernos supervisen constante y detalladamente los efectos y el impacto que tienen la liberalización y la globalización sobre el desarrollo. A este respecto, habría que prestar especial atención a la evolución de los sistemas que rigen las transacciones internacionales para cerciorarse de que esa evolución no perjudica al desarrollo.

132. Durante el período que se aproxima se podrá aprovechar una amplia gama de oportunidades en las esferas del comercio, la inversión y las finan-

zas que han surgido recientemente y que, si se aprovechan como es debido, servirán para acelerar el desarrollo. Como es natural, también hay importantes problemas. Las oportunidades y los problemas en la esfera del comercio y sus consecuencias concretas para las políticas comerciales se examinan en el capítulo II del presente informe. Como siempre, los países en desarrollo deben abordar esas consecuencias, así como las políticas específicas en las esferas de la inversión y las finanzas, en el marco de una amplia estrategia de promoción del desarrollo. La globalización y la liberalización fijan ciertos parámetros para el éxito de las políticas que no pueden no tenerse en cuenta, pero no marcan el fin de la economía del desarrollo ni de la necesidad de que haya estrategias de desarrollo.

133. Además, todavía no se comprenden cabalmente y por completo diversos aspectos importantes de las políticas de desarrollo que tienen éxito. Las lecciones que se pueden extraer de las experiencias de desarrollo de las economías del Asia oriental aún no se han estudiado a fondo ni se han incorporado en el arsenal de medidas de que suelen disponer los responsables de decidir las políticas nacionales de desarrollo. También son importantes la cuestión del ritmo adecuado y el alcance de la integración del sistema financiero de un determinado país en desarrollo al sistema financiero mundial, al igual que las cuestiones relativas al mejor método de aumentar al máximo las repercusiones de las actividades de las empresas transnacionales sobre el desarrollo. Así pues, hay que proceder a un examen de los ingredientes de las estrategias de desarrollo que han tenido éxito de manera que cada país comprenda cabalmente las posibilidades que se le ofrecen de crear o revisar su propia estrategia.

134. En vista de la amenaza de marginación y de los problemas que plantea, quienes deciden la política económica de un país deben prestar atención a las consecuencias de la dependencia respecto de los productos básicos para las perspectivas de desarrollo y para unas estrategias de desarrollo satisfactorias. Esta cuestión, al igual que los problemas comerciales más amplios con que se enfrentan las economías más débiles que dependen de los productos básicos, se aborda en el capítulo II.

135. Uno de los principales objetivos de toda estrategia de desarrollo viable debe ser el fomento de un sector privado enérgico, dinámico y competitivo. Así pues, las políticas para propiciar el desarrollo de las empresas y para que se establezca y se mantenga un diálogo apropiado entre los poderes públicos y el sector privado deben ser una parte central de toda estrategia de desarrollo satisfactoria. En última instancia, es la propia empresa la que es el motor del crecimiento y el cambio —lo que genera empleo, crea o adapta tecnología y acumula riqueza—, por lo que su desarrollo pasa a ser sinónimo de desarrollo en general. Las cuestiones relacionadas con el desarrollo de las empresas y las políticas conexas se estudian en el capítulo III.

Capítulo II

EL FOMENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO EN EL MUNDO DE LA POST-RONDA URUGUAY

136. Como se ha señalado en el capítulo anterior, la globalización y la liberalización han sentado las premisas para que el comercio internacional sea el motor de un crecimiento económico de una escala sin precedentes. El margen para profundizar y ensanchar la división internacional del trabajo ha aumentado enormemente con la feliz conclusión de la Ronda Uruguay, así como con la adopción por los países en desarrollo de unas estrategias de crecimiento orientadas al exterior. Se espera que la tendencia actual del ritmo de crecimiento del comercio mundial a ser más acelerado que el ritmo de la producción mundial se acentúe aún más en el próximo período, al mismo tiempo que aumente la participación de todos los países en los intercambios internacionales.

137. Constituye un importante desafío para la cooperación económica internacional encontrar el modo de facilitar la integración económica e institucional de los países en desarrollo y los países en transición en el sistema comercial mundial. También se trata de una cuestión de especial interés para los países desarrollados. Las ventajas que ofrece a los países industriales una mayor integración comercial con los países en desarrollo son potencialmente superiores a las ventajas derivadas de un aumento de la integración entre ellos mismos. La integración comercial resultante del proceso de liberalización en curso y de su ampliación a nuevas esferas, tales como los servicios, probablemente dará lugar a ventajas dinámicas a causa del incremento del tamaño de los mercados, de la competencia y de la transferencia de tecnología. Como se prevé que el crecimiento de los países en desarrollo será aproximadamente dos veces más rápido que el de los países industriales, y como los países en transición desarrollarán mayores capacidades de oferta y resultarán más competitivos internacionalmente, las ventajas dinámicas resultantes del incremento del comercio con esos países serán probablemente especialmente importantes.

138. Sin embargo, el logro de esas ventajas dependerá de la medida en que se lleven a cabo los ajustes necesarios para el proceso de integración. El comercio internacional sólo puede desarrollar su potencial como motor del cre-

cimiento económico mundial si se lleva a cabo la necesaria reasignación de los recursos según las diferentes y cambiantes ventajas comparativas de los distintos países y si se hace frente a las inevitables fricciones y presiones proteccionistas con que se tropezará en la aplicación de las políticas de ajuste estructural pertinentes. Además, los socios comerciales más débiles, especialmente los PMA y las economías dependientes de productos básicos, deben tener la posibilidad de robustecer sus capacidades económicas, técnicas y humanas para participar en el comercio e integrarse plenamente en el sistema comercial multilateral.

139. No todos los países en desarrollo tienen iguales posibilidades de aprovechar las nuevas oportunidades de comercio exterior que probablemente ofrecerá el proceso de globalización. Por ejemplo, la velocidad de la integración de los PMA en el comercio internacional desde 1990, medida por el diferencial entre la tasa de crecimiento del comercio y la de la producción, sólo ha sido un tercio de la alcanzada por los países en desarrollo en cuanto grupo. En una situación similar se encuentran muchas economías dependientes de productos que no han logrado utilizar sus sectores de tales productos como resorte para el crecimiento económico y la transformación estructural o no han podido reducir su dependencia respecto de uno o dos productos básicos de exportación. Esos países y otras economías estructuralmente débiles están también mal equipados para seguir las reglas y disciplinas del sistema comercial multilateral. Así pues, es real el peligro de marginación de un gran número de países respecto del sistema comercial internacional.

A. Oportunidades y desafíos que presenta la promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible

140. La liberalización comercial resultante de la Ronda Uruguay y de la integración económica regional, combinada con las medidas de liberalización tomadas por los propios países en desarrollo, presenta tanto oportunidades como desafíos por lo que se refiere a la promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Sin embargo, los efectos económicos de esos esfuerzos de liberalización se harán sentir a lo largo de varios años porque los acuerdos de la Ronda Uruguay prevén una aplicación escalonada de los compromisos y las economías necesitarán algún tiempo para adaptarse a los cambios de políticas.

141. Mientras tanto es probable que tengan lugar efectos transitorios. En primer lugar, los diferentes desfases temporales en la expansión y contracción de las industrias a causa de los cambios de políticas resultantes de los acuerdos darán lugar a que los factores liberados por las industrias que sufren contracción tal vez no sean empleados durante cierto tiempo hasta que

las industrias en expansión los reabsorban. En segundo lugar, si bien las reducciones de los aranceles NMF aumentarán en general las oportunidades en los mercados, también ejercerán una presión competitiva sobre las exportaciones de aquellos países cuyo acceso estaba facilitado hasta entonces por aranceles preferenciales. Esos países probablemente experimenten pérdidas transitorias en sus ingresos de exportación. También cabe prever otros efectos a corto plazo como resultado del proceso de reforma de la agricultura y de las modificaciones relativas a los derechos de propiedad intelectual. El proceso de reforma de la agricultura podría conducir a una elevación de los precios de los productos alimenticios básicos y por lo tanto implicar un aumento transitorio de los costos de las importaciones de los países en desarrollo de renta baja y deficitarios en productos alimenticios. Por otra parte, la protección más amplia y estricta debida a las patentes probablemente dé lugar a un aumento de los precios de los productos farmacéuticos y los productos de tecnología avanzada.

142. En la Reunión Ministerial de Marrakech de 1994 se admitió la probabilidad de que se produjesen presiones sobre los países en desarrollo como consecuencia del ajuste. Por ello en los acuerdos de la Ronda Uruguay figuran una serie de medidas destinadas a escalonar el proceso de ajuste con el fin de minimizar los costos. Sin embargo, esas medidas deberían complementarse con un enfoque positivo encaminado a suavizar el proceso de ajuste económico mediante la eliminación de las rigideces que aminoran su ritmo. Debería movilizarse el apoyo internacional a los esfuerzos de los países en desarrollo encaminados a racionalizar la asignación de los recursos y desarrollar capacidades de oferta, así como a aumentar la elasticidad de la oferta en esferas de importancia crítica mediante el estímulo de la inversión en la producción de alimentos, en las industrias de artículos de exportación no tradicionales y en programas de readiestramiento profesional de la mano de obra.

143. Como se ha indicado en el capítulo I, debería prestarse una atención especial a la contribución del sector de los servicios al desarrollo y a la función del comercio de servicios, así como del acceso a métodos eficientes de comerciar (especialmente el comercio electrónico), en la integración de los países en desarrollo y las economías en transición en la economía mundial. Dada la creciente intensidad en servicios de la producción, un fuerte sector de servicios al productor tiene un gran impacto sobre la competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto, y por lo tanto sobre las probabilidades de éxito de las estrategias de desarrollo orientadas hacia la exportación. Además, la competencia mundial se caracteriza actualmente por la tendencia descendente de la parte de los beneficios correspondiente a la ventaja comparativa basada en productos o en procesos por el aumento correlativo de la rentabilidad y competitividad basadas en las ventajas derivadas de la información y la reducción de los costos de transacción. Así pues, el robus-

tecimiento de las capacidades de prestación de servicios en general y las capacidades en materia de «eficiencia comercial» en particular es uno de los principales desafíos que han de afrontar los países en desarrollo en el próximo período.

144. Los países en desarrollo que dependen de la exportación de productos primarios tropiezan con especiales dificultades para utilizar el comercio internacional como motor del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. La mayoría son países de renta baja por habitante y una gran parte están situados en el África subsahariana. A causa de su acentuada dependencia de los productos básicos sus economías resultan extremadamente vulnerables: en general se caracterizan por el elevado grado de inestabilidad de los ingresos de exportación, la persistente deterioración de la relación de intercambio, la elevada carga de la deuda exterior, las escasas entradas de inversiones extranjeras directas y la limitada vinculación con el desarrollo en el plano nacional.

145. En suma, la tarea inmediata de las políticas nacionales e internacionales es asegurar y potenciar la función del comercio mundial respecto de los países en desarrollo y los países en transición mediante la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto por lo que se refiere a los productos como a los mercados. Ese objetivo se puede lograr mediante políticas y medidas encaminadas a robustecer las capacidades de oferta y las capacidades en materia de eficiencia comercial, mejorar el acceso a los mercados y ayudar a los países más débiles a eliminar las dificultades transitorias y las limitaciones resultantes de la dependencia de los productos básicos. La integración institucional puede alcanzarse prestando ayuda a los países para que participen activamente en el proceso de adopción de decisiones multilaterales, cumplan las nuevas obligaciones que les imponen los acuerdos de la Ronda Uruguay y defiendan sus derechos eficazmente. En cuanto a los países que no son miembros de la OMC, también es preciso facilitar su adhesión a la organización. La integración puede asimismo alcanzarse mediante el robustecimiento de la capacidad de los países en desarrollo de formular y aplicar políticas autónomas de liberalización comercial y mediante el reforzamiento de la integración regional para que puedan diversificar sus mercados y aprovechar plenamente las oportunidades comerciales mundiales.

B. Fomento de la participación de los países en desarrollo y los países en transición en el comercio internacional: políticas y medidas

146. El objetivo de aumentar la participación de los países en desarrollo y los países en transición en el comercio internacional exige medidas encami-

nadas a mejorar las políticas comerciales nacionales e internacionales, desarrollar la eficiencia comercial y eliminar la dependencia de los productos básicos.

1. Políticas comerciales

a) *Observancia efectiva de los compromisos de la Ronda Uruguay e incremento de la liberalización*

147. El primer objetivo urgente es lograr la aplicación efectiva de los resultados de la Ronda Uruguay, especialmente en la esfera del acceso a los mercados para las mercancías y los servicios en que tengan interés exportador los países en desarrollo y los países en transición. Como ya se ha indicado, los acuerdos de la Ronda Uruguay dejan un margen considerable para su interpretación. Ello concede a los países un elemento discrecional en sus políticas comerciales que puede conducir a la reintroducción de medidas proteccionistas. Es esencial que los países, y en particular las principales naciones comerciantes, observen sus compromisos plenamente y muestren la debida moderación en la aplicación de medidas comerciales correctivas, tales como las salvaguardias y las medidas antidumping y compensatorias, respecto de los productos de los países en desarrollo y los países en transición.

148. Además, los Acuerdos de la Ronda Uruguay contienen implícitamente un programa de trabajo futuro donde figuran compromisos para la iniciación de nuevas negociaciones encaminadas a una mayor liberalización comercial en la agricultura y los servicios aproximadamente en el año 1999; la negociación de determinadas disposiciones omitidas en el AGCS; el examen de la posibilidad de ampliar el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC) para incluir las políticas relativas a las inversiones y la competencia; y una serie de exámenes del funcionamiento de los diferentes acuerdos que podrían dar lugar a propuestas referentes a su modificación. Para mantener el impulso hacia una mayor liberalización del comercio multilateral y un incremento de la participación de los países en desarrollo, también sería necesario entablar nuevas negociaciones comerciales multilaterales en materia de liberalización comercial que estuviesen centradas en las cuestiones relativas a los derechos altos o cumbres arancelarias y la progresividad arancelaria.

149. En cuanto al sector agrícola, donde diferentes análisis han mostrado que el proceso de arancelización ha conducido en varios casos al establecimiento de aranceles que prestan mayor protección que los obstáculos no arancelarios a los que han sustituido, el objetivo sería reducir los derechos arancelarios fuera de contingente a niveles que no sean prohibitivos. La política de reducción de los aranceles debería también incluir la finalidad de re-

ducir la progresividad arancelaria que afecta a los productos de interés para los países en desarrollo exportadores con el fin de proporcionarles un mayor acceso a los mercados de productos elaborados y promover la diversificación de sus exportaciones de productos básicos tradicionales para que incluyan productos con un valor añadido más elevado. La experiencia lograda en la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura —por ejemplo, en lo referente a la administración de los contingentes arancelarios, la incidencia real de los compromisos de reducción sobre los productos que son objeto principalmente de subvenciones a la exportación y de ayudas internas a la agricultura— debería poner de manifiesto las prioridades específicas de una mayor liberalización en este sector.

150. En el sector de los servicios, dentro del contexto del AGCS, continúan las negociaciones sobre el transporte marítimo y los servicios básicos de telecomunicaciones; sobre la terminación de un acuerdo acerca de los servicios financieros verdaderamente basado en el principio de la NMF; sobre la formulación de un conjunto de reglas sobre las subvenciones, las salvaguardias y la contratación pública; y sobre las disciplinas destinadas a asegurar que las medidas relativas a las prescripciones en materia de títulos de aptitud profesional y procedimientos, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias en la esfera de los servicios profesionales no constituyan obstáculos innecesarios al comercio.

151. La liberalización progresiva de los servicios, de conformidad con los objetivos del AGCS, se basará en la promoción de los intereses de todos los participantes de una manera mutuamente ventajosa y en el logro de un equilibrio global de derechos y obligaciones, con inclusión de la obligación de aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios. Esto último está relacionado con el robustecimiento de la capacidad nacional de prestar servicios de los países en desarrollo, principalmente mediante el acceso a la tecnología, el mejoramiento de su acceso a los canales de distribución y las redes de información, y la liberalización del acceso a los mercados en aquellos sectores y modos de suministro que revisten un interés exportador para ellos.

152. La inclusión del «movimiento temporal de personas físicas a efectos del suministro de servicios» en la definición del comercio de servicios del AGCS respondió a la preocupación de los países en desarrollo de que ese era el principal modo de suministro de servicios intensivos en trabajo en los que consideraban disfrutar de una ventaja comparativa, así como al deseo de mantener una simetría con el movimiento de los factores de producción dentro del compromiso de incluir las inversiones en el alcance del AGCS. Sin embargo, las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay sobre el movimiento de las personas físicas, en las que se esperaba alcanzar unos niveles superiores de compromiso, sólo han tenido como consecuencia algunas mejoras limitadas por parte de un corto número de países desarrollados.

153. En espera de una mayor liberalización en la próxima ronda de negociaciones, podrían tomarse medidas para lograr mientras tanto que aumente la transparencia en la legislación sobre inmigración y que no haya discriminación alguna con respecto al movimiento de personas provenientes de diferentes países. También podrían tomarse medidas para disminuir los efectos restrictivos de las pruebas de la necesidad económica y exceptuar a un gran número de categorías de personas de ese requisito. Podrían asimismo aumentarse las oportunidades de acceso permitiendo el movimiento temporal de los equipos de servicios y del personal encargado de proyectos.

154. Si bien un trato NMF incondicional es una obligación básica según el AGCS, se permiten excepciones de duración limitada. El hecho de que algunas de esas excepciones se refieran a medidas futuras y de que la mayoría de las medidas previstas se aplicarán durante un período indefinido, introduce un elemento de reciprocidad y condicionalidad en sectores específicos. El resultado de las negociaciones acerca de los servicios financieros demuestra con claridad cómo los intereses sectoriales pueden poner en peligro la integridad y alcance del AGCS y el principio básico sobre el que se basa la totalidad del sistema multilateral, es decir, la no discriminación. Así pues, es necesario establecer criterios para garantizar que las excepciones al trato NMF serán verdaderamente objeto de examen y se eliminarán progresivamente sin que haya que ofrecer contraprestación adicional alguna con objeto de lograr que el enfoque multilateral del AGCS se aplique en la mayor medida posible a todos los sectores y modos de suministro.

155. Con el fin de que los países en desarrollo puedan obtener las ventajas económicas esperadas de las disposiciones del artículo IV del AGCS, sería preciso completar ese artículo con unos principios adicionales que se refieran a la creación de capacidades en los sectores de servicios, al acceso y utilización de los canales de distribución y las redes de información y a la liberalización de los sectores y modos de suministro que ofrezcan un interés exportador para dichos países. Debería prestarse asistencia a los países en desarrollo que emprendan programas destinados a liberalizar sus sectores de servicios con el fin de que sus empresas puedan adquirir la capacidad necesaria para competir en los mercados nacionales y de exportación.

b) *Medidas para paliar los costos transitorios*

156. La carga de la adaptación a los resultados de la Ronda Uruguay recaerá en una proporción relativamente mayor sobre los países en desarrollo, y en particular sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Constituyó un importante logro que la comunidad internacional asumiese la necesidad de prestar asistencia a esos países para hacer frente a los desafíos y dificultades que planteaban el programa de reforma y la liberalización del comercio internacional, y

en particular el ajuste a los posibles incrementos de precios de los productos alimenticios de importación. Esa actitud se concretó en las Decisiones Ministeriales de Marrakech relativas, respectivamente, a las medidas en favor de los países menos adelantados y 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. El problema, que ha sido abordado en varias reuniones, es traducir esos compromisos en una acción concreta, y la Conferencia debería contribuir a ese empeño. El principal centro de atención de esa acción debería ser minimizar los costos transitorios que han de soportar esos países.

157. Sin embargo, los problemas con que tropiezan muchos países en desarrollo en su adaptación al sistema comercial posterior a la Ronda Uruguay van más allá de esas medidas de emergencia. Los países en desarrollo que no puedan competir eficazmente en el comercio internacional o defender sus intereses dentro del marco multilateral de derechos y obligaciones quedarán cada vez más marginados. Así pues, deben tomarse medidas para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de competir en los mercados mundiales en vista de la reducción de los márgenes arancelarios preferenciales, a aplicar efectivamente los acuerdos comerciales multilaterales, sobre todo en lo referente al establecimiento de las instituciones y mecanismos nacionales necesarios, y a defender con eficacia sus derechos e intereses en los foros multilaterales y regionales. A ese respecto, la Conferencia podría definir un programa de acción específico de asistencia técnica y financiera.

158. Más específicamente, para contrarrestar la posible deterioración de las balanzas comerciales de los PMA serían necesarias una serie de medidas. En la Decisión Ministerial de Marrakech sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se señala la necesidad de mejorar las condiciones e incrementar el volumen de la ayuda alimentaria a esos países [apartados i) y ii) del párrafo 3] y de prestar apoyo a sus balanzas de pagos dándoles el acceso a los programas de financiación compensatoria (párr. 5); como se ha indicado en el capítulo I, también son necesarias medidas de alivio de la deuda más vigorosas. Simultáneamente, deben apoyarse los esfuerzos de los PMA para mejorar la producción y la infraestructura agrícolas prestándoles asistencia técnica y financiera [apartado iii) del párrafo 3]. También es precisa la asistencia financiera para facilitar el mejoramiento de la infraestructura de los transportes y comunicaciones de los PMA y asegurar la disponibilidad de los medicamentos esenciales a un costo que sea abordable para su población.

159. Las medidas comerciales deberían tener como finalidad el mejoramiento de las oportunidades de comercio de los PMA, tomando en cuenta la erosión de los márgenes preferenciales, así como su capacidad limitada de participar en un mercado mundial de mercancías y servicios cada vez más

competitivo. Por lo tanto, deberían adoptarse medidas para maximizar las posibilidades subsistentes de trato preferencial (más adelante se proponen diversas mejoras en los esquemas del SGP para los PMA). Otras medidas para ayudar a los PMA a competir en los mercados mundiales podrían ser la supresión de todos los obstáculos que aún subsisten a las importaciones procedentes de esos países y la adopción de medidas por los organismos pertinentes en los principales mercados con objeto de promover esas importaciones. Más específicamente, y en relación con la aplicación de los derechos antidumping y los derechos compensatorios, se podría exceptuar a los PMA de la evaluación acumulativa del daño, mientras que los países importadores podrían abstenerse de adoptar medidas de salvaguardia contra las importaciones procedentes de los PMA. En cuanto a los textiles y el vestido, podrían exceptuarse a los PMA de todas las restricciones durante el período de eliminación progresiva de diez años previsto en el Acuerdo. Al mismo tiempo, podría aumentarse la participación de los PMA en el comercio de servicios mediante una aplicación efectiva del artículo IV del AGCS sobre una base unilateral con el fin de liberalizar los sectores y modos de suministro (por ejemplo, el movimiento de personas) en los que tengan interés; mediante la facilitación de su acceso a las redes de información y los canales de distribución y a la tecnología; y mediante la concesión a los PMA proveedores de servicios de un acceso más fácil a la información.

160. Los PMA también necesitan apoyo para desarrollar y diversificar sus bases de producción y exportación, con inclusión de los servicios, así como para promover su comercio, y precisamente en la decisión sobre los PMA se pide un aumento sustancial de la asistencia técnica para esos fines [apartado v) del párrafo 2]. Por último, los PMA también necesitarán cooperación técnica para robustecer su capacidad institucional de hacer frente con eficacia a un sistema comercial internacional cada vez más complejo. Además de ayudar a los PMA a identificar nuevas oportunidades comerciales en determinados sectores y mercados, la asistencia necesitará centrarse en el desarrollo de los recursos humanos en las esferas de la producción de artículos para la exportación y de la diversificación y la promoción de las exportaciones como medio de robustecer la capacidad de suministro de exportaciones. Debería dedicarse una atención particular a la identificación de las tecnologías apropiadas, incluso en la esfera pública, que puedan reducir considerablemente el elevado costo de la tecnología importada a causa de la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC.

c) *Medidas para aumentar la eficacia del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)*

161. La contribución del SGP al crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo ha sido importante, pero desigual en sus efectos. Los

países beneficiarios que han tenido a la vez capacidad de suministro para aprovechar las oportunidades del mercado y capacidad administrativa para identificar esas oportunidades y aportar las pruebas documentales requeridas han obtenido unos beneficios máximos. La corrección de ese problema no está en «graduar» a esos países sino en aumentar el número de productos incluidos y en prestar asistencia técnica y financiera a los países beneficiarios menos competitivos.

162. Importantes limitaciones en lo que se refiere al número de productos incluidos en los esquemas, entre ellas la exclusión de sectores de esencial interés para los países en desarrollo (tales como los textiles y la agricultura), han reducido significativamente los efectos positivos de los esquemas del SGP, pues sólo la mitad de los productos sujetos al pago de derechos de los países en desarrollo están incluidos en esos esquemas. Así pues, si a ello se añaden las estrictas normas de origen, los contingentes arancelarios, las dificultades para cumplir los requisitos de procedimiento y la falta de información, el resultado es que las tres cuartas partes de todas las importaciones gravadas con derechos procedentes de los países en desarrollo no reciben el trato previsto en los esquemas del SGP. Además existe una tendencia a aumentar tanto las condiciones exigidas en los esquemas como su complejidad mediante la inclusión de disposiciones relativas a exigencias sociales y ambientales.

163. Las reducciones arancelarias NMF de la Ronda Uruguay han dado lugar a una erosión de los márgenes preferenciales, lo mismo que la ampliación de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. Cabe prever que ese proceso continúe. Por lo tanto, a largo plazo es probable que el SGP pierda su importancia en cuanto medio de ofrecer oportunidades de competir a los países menos competitivos. Sin embargo, a corto y medio plazo, si se quiere que el SGP siga desempeñando un importante papel en el incremento de la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional, será preciso aumentar su eficacia, sobre todo en dos aspectos. En primer lugar, las preferencias deben ofrecer una seguridad suficiente para que los exportadores de los países en desarrollo puedan basar su estrategia de exportación sobre ellas. En segundo lugar, el mayor número posible de países deben recibir los beneficios que prevén los esquemas del SGP.

164. Entre las medidas específicas destinadas a aumentar la eficacia del SGP deben figurar las siguientes: la ampliación del número de productos incluidos a los productos agrícolas y los obtenidos de la explotación de recursos naturales, los productos industriales tropicales, el cuero, el calzado, los metales y los minerales, los textiles y las prendas de vestir; el establecimiento de criterios convenidos multilateralmente para la exclusión de un país o producto del trato del SGP; y la armonización de las normas de origen del SGP entre los países otorgantes de preferencias, utilizando para ello el

Acuerdo sobre las Normas de Origen de la Ronda Uruguay. El aumento del número de productos incluidos no sólo reducirá el desfase actual entre la estructura de las exportaciones de los beneficiarios de los esquemas del SGP y el número de productos incluidos en los principales esquemas, sino que también permitirá que más países en desarrollo se beneficien de los esquemas del SGP.

165. Con el fin de que los PMA obtengan unos beneficios adecuados del SGP, será preciso reforzar el trato especial que se les concede: i) incluyendo en los esquemas el mayor número posible de productos que están hoy gravados con derechos, en particular los agrícolas y los textiles; ii) suavizando las actuales normas de origen con el fin de añadir la acumulación plena y global y la administración flexible de los requisitos relativos a la documentación y la expedición (los PMA subrayaron especialmente este punto en el 22.° período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD, celebrado en octubre de 1995); y iii) incrementando el apoyo prestado al programa de cooperación técnica relativo al SGP.

d) *Asistencia para aumentar la capacidad de los países en desarrollo y los países en transición de participar efectivamente en el sistema de derechos y obligaciones de la OMC*

166. El mayor papel concedido al comercio exterior en las estrategias de desarrollo de muchos países en desarrollo ha ido acompañado de una participación más activa en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y en el sistema de derechos y obligaciones comerciales multilaterales del GATT/OMC. Veintidós países y territorios en desarrollo se adhirieron al GATT durante la Ronda Uruguay o antes de la entrada en vigor de la OMC el 1.° de enero de 1995, con lo que el número total de Partes Contratantes se elevaba a 128 al final de 1994. Todos esos países reunían las condiciones necesarias para ser miembros de la OMC. Además, alrededor de 15 países en desarrollo han entablado con posterioridad a esa fecha negociaciones para adherirse a la OMC. En cuanto a las economías en transición, varias de ellas eran Partes Contratantes del GATT antes de la Ronda Uruguay, un país (Eslovenia) se adhirió al GATT después de la conclusión de la Ronda Uruguay y por ello tuvo derecho a ser considerado miembro original de la OMC, y muchos otros países están en proceso de adherirse a la OMC. Puede preverse que el número de miembros de la OMC seguirá aumentando. Así pues, resulta evidente la tendencia de la OMC hacia la universalidad. Por otra parte, algunas de las naciones comerciantes más importantes, como China y la Federación de Rusia, no son miembros. Se reconoce generalmente que el sistema de la OMC no puede considerarse universal mientras esa situación continúe.

167. La adhesión a la OMC plantea importantes problemas institucionales a los países que quieran pertenecer a esa organización. La ampliación e intensificación de las obligaciones respecto de la situación existente en el «GATT de 1947» ha complicado enormemente el proceso de adhesión. Los países han de hacer frente a crecientes exigencias que, en determinados casos, rebasan el alcance de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Esto es particularmente cierto por lo que se refiere a los países en transición que quieran adherirse, a los cuales todavía se aplican en determinados casos las restricciones comerciales establecidas cuando estaban vigentes sus regímenes económicos anteriores.

168. Los países en transición se encuentran en una compleja situación interior y exterior, que puede complicar sus negociaciones de adhesión. Esos países experimentan una transformación fundamental que les conduce a una economía basada en el mercado, al mismo tiempo que la integración en el sistema comercial internacional desempeña un papel central en ese proceso. Por ello necesitarán indudablemente cierta flexibilidad para el establecimiento de regímenes comerciales que sean compatibles con la pertenencia a la OMC. Por ejemplo, sus regímenes arancelarios sólo han comenzado a concretarse durante los dos o tres últimos años y en determinados casos todavía no están vigentes. Los enfoques aplicados en la Ronda Uruguay para maximizar las reducciones y consolidaciones arancelarias de todos los participantes tal vez no puedan aplicarse a los países en transición. Otro motivo de preocupación para ellos son las nuevas esferas comprendidas en la competencia de la OMC, por ejemplo el comercio de servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual, donde en general todavía faltan muchos aspectos de los regímenes de comercio exterior, de la legislación y de la reglamentación, mientras que están aún en curso de elaboración unas políticas nacionales en esas esferas.

169. Dado el vínculo existente entre la adhesión a la OMC y la transición a una economía de mercado, sería conveniente para la transformación sistémica de esos países que se les diese prioridad en las negociaciones de adhesión. Así pues, las cuestiones relativas a la reducción de los aranceles y otras restricciones al comercio deberían abordarse en el contexto de la reanudación del crecimiento económico, el ajuste estructural y el incremento de la capacidad de sus economías para competir en el plano internacional. Además, habría evidentemente que garantizar que la adhesión a la OMC diera lugar a la eliminación de los elementos discriminatorios «residuales» que todavía existen en los regímenes de comercio exterior de los principales países comerciantes con respecto a los países en transición.

170. Otro desafío ante el que se encuentran los países en desarrollo y los países en transición se refiere a su capacidad de ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones en el marco del sistema de la OMC. Además de las

obligaciones y derechos sustantivos, los miembros de la OMC deben también cumplir gravosos requisitos de procedimiento. Por ejemplo, son aproximadamente 160 los requisitos de notificación estipulados en los acuerdos. En algunos casos el cumplimiento de las obligaciones de notificación puede afectar a los derechos sustantivos de los miembros de la OMC, entre ellos la invocación de las disposiciones relativas al trato diferenciado y más favorable si se trata de un país en desarrollo miembro. Una activa participación en el sistema de la OMC también exige una presencia constante en la labor de los consejos, comités y grupos de trabajo de la OMC, así como en las negociaciones en curso acerca de cuestiones específicas. Por último, una defensa activa de sus derechos dependerá de la capacidad de un país para recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC en caso de un litigio comercial.

171. Muchos países en desarrollo y economías en transición —tanto miembros de la OMC como aspirantes a serlo— tendrán que reforzar su capacidad en la esfera de la negociación y formulación de las políticas comerciales y la adaptación institucional, puesto que con frecuencia carecen de los variados y amplios conocimientos técnicos necesarios. Esa debilidad también afectará a su capacidad de ocuparse de los complejos y todavía inconclusos asuntos de la Ronda Uruguay y de las nuevas cuestiones incluidas en el temario comercial internacional. Así pues, corresponde a la comunidad internacional la formulación de un programa de asistencia para esos países, pues de otra manera no podrán participar eficazmente en el sistema comercial internacional.

e) *Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados*

172. A medida que la economía mundial se globaliza más y prosigue la liberalización comercial, las industrias de todos los países sufren crecientes presiones para ajustar la estructura de la producción y del comercio a las cambiantes circunstancias de la competencia. Hacer frente a ese desafío exige mejorar la productividad y la calidad de los productos, racionalizar las líneas de producción, abandonar aquellas actividades en las que las industrias ya no son competitivas, relocalizar actividades de producción en países con menores costos y pasar a promover nuevas actividades que tengan un mayor potencial de crecimiento a largo plazo. Los gobiernos pueden facilitar ese ajuste estructural adoptando políticas macroeconómicas favorables y aplicando medidas intersectoriales o medidas específicas para cada industria cuya finalidad sea influir sobre el proceso de ajuste en el plano microeconómico.

173. Los Estados miembros de la UNCTAD han convenido en que las políticas de ajuste estructural deben tener un enfoque positivo con el fin de

promover modificaciones en la estructura de la producción y del comercio que respondan a los cambios en las ventajas comparativas y signifiquen un apoyo transitorio, transparente, que esté vinculado a la eliminación progresiva de la capacidad obsoleta y que no implique medidas proteccionistas contra las importaciones. De esa manera podría conseguirse un margen sustancial para incrementar la producción y el comercio de los países en desarrollo y las economías en transición en aquellos sectores donde hayan conseguido una ventaja comparativa. También facilitaría las reformas de las políticas comerciales de los países en desarrollo, así como la aplicación efectiva de los acuerdos de la Ronda Uruguay y la disminución de la resistencia al incremento de la liberalización.

174. Es preciso desplegar una acción en tres esferas principales. En el sector agrícola, las políticas de ajuste estructural deben centrarse en la absorción de los incrementos de la competencia de las importaciones que se registrarán en el proceso a largo plazo de liberalización iniciado con la Ronda Uruguay. En el sector de los textiles y el vestido, el objetivo debería ser la aceleración del proceso de liberalización. El aplazamiento de la supresión de los contingentes hasta el final mismo del plazo de eliminación progresiva de diez años podría dar lugar a una concentración de los problemas del ajuste estructural en la última etapa. Por último, el apoyo prestado por los países desarrollados a las inversiones en el extranjero y otras formas de cooperación para la producción transfronteriza deberían centrarse sobre todo en la relocalización en los países en desarrollo y las economías en transición de las líneas de producción que han dejado de ser competitivas. Ello tal vez exija un nuevo enfoque de los sistemas de garantía de las inversiones, así como el reforzamiento de los incentivos fiscales establecidos para lograr esa finalidad. Con esas políticas, se facilitaría la integración de un mayor número de esos países en el proceso de globalización en armonía con la capacidad productiva óptima de cada país, al mismo tiempo que se fomentaría el progreso industrial del país de origen.

2. Eficiencia comercial

175. La eficiencia en la realización de las transacciones comerciales internacionales es esencial para la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional. La capacidad de eficiencia comercial puede aumentarse mejorando las infraestructuras de los servicios relacionados con el comercio, tales como los sistemas de transportes, puertos y telecomunicaciones, y adoptando prácticas de facilitación del comercio. Además, los recientes adelantos en las tecnologías de la información ofrecen oportunidades para el empleo de medios considerablemente más eficientes de llevar a cabo las transacciones comerciales internacionales, entre ellos el comercio electrónico.

176. Sin embargo, el aprovechamiento de esas oportunidades por los países en desarrollo exige que la comunidad internacional adopte unas medidas adecuadas de apoyo práctico. Después del Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial (UNISTE, Columbus, Ohio, octubre de 1994), la secretaría de la UNCTAD ha identificado tres esferas en las que es necesaria la adopción de medidas con carácter prioritario: el establecimiento de un mecanismo de examen de la eficiencia comercial (MEEC); la inclusión de una dimensión de desarrollo en la infraestructura mundial de información (IMI) en gestación; y la creación de centros subregionales de la IMI para prestar servicios a las economías estructuralmente más débiles, sobre todo en África.

a) *El establecimiento de un mecanismo de examen de la eficiencia comercial (MEEC)*

177. Se ha propuesto que ese mecanismo satisfaga la necesidad de:

a) mantener despierta la conciencia, tanto en el plano nacional como en el internacional, de los obstáculos que los países en desarrollo y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) encuentran para su integración en el marco comercial posterior a la Ronda Uruguay;

b) evaluar la validez de las políticas seguidas para hacer frente a aquellos obstáculos; y

c) proporcionar una base sustantiva para la creación de un consenso acerca del fomento de la eficiencia comercial.

178. La labor esencial del MEEC será examinar si las recomendaciones y directrices de la UNCTAD relativas a la eficiencia comercial corresponden a las condiciones locales, así como la forma y el grado en que han de aplicarse. Este examen irá acompañado de un informe de la secretaría —a petición del gobierno interesado— y después tendrá lugar una discusión intergubernamental. Se examinará la política nacional aplicada en la esfera de la eficiencia comercial desde la perspectiva de las necesidades de los comerciantes, especialmente de las PYMES. En este examen de la eficiencia comercial se tendrán también en cuenta los elementos más generales del entorno microeconómico de cada una de las esferas en que la UNCTAD se ocupa de la eficiencia comercial, en particular las políticas gubernamentales pertinentes, las estructuras institucionales y las prácticas comerciales, desde la perspectiva de la reducción de las barreras de entrada en el comercio internacional. En el examen se intentará cuantificar el costo de las ineficiencias para los comerciantes y consumidores, con lo que contribuirá a una mayor transparencia.

179. Los exámenes de la eficiencia comercial pueden proporcionar a los responsables de las políticas y las decisiones en el sector público y en el privado de los países desarrollados un conjunto de indicaciones sobre la fortaleza o la debilidad de un país en lo concerniente a algunos de los principales elementos determinantes de la competitividad comercial, que pueden ser de particular interés para los posibles inversores y comerciantes que operen a escala internacional. También pueden ser de utilidad para las organizaciones multilaterales de crédito, tales como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Como consecuencia, el MEEC podría también constituir una ayuda significativa adicional para que los países más pobres consigan las inversiones y el apoyo comercial y financiero que necesitan para su proceso de desarrollo. Además, el MEEC podría contribuir a la labor que desarrolla la UNCTAD en materia de eficiencia comercial en lo referente al proceso de consecución del consenso intergubernamental y la base analítica de sus actividades operacionales, así como a la facilitación de una valiosa información a los donantes multilaterales y bilaterales que proporcionan un apoyo financiero para las actividades de cooperación técnica en la esfera de la eficiencia comercial acerca de los resultados de esos esfuerzos y prioridades en el futuro.

180. El MEEC podría también aportar ideas útiles para la labor que se realiza en la esfera del desarrollo de las empresas. En particular, la evaluación de las condiciones en que los comerciantes del mundo en desarrollo y las PYMES de todo el mundo tienen acceso al comercio internacional tendría importancia para la elaboración de las políticas de lucha contra la exclusión mediante el fomento del espíritu empresarial, así como para la actividad de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con las microempresas y el sector no organizado.

b) *Inclusión de una dimensión de desarrollo en la infraestructura mundial de información*

181. La aparición del concepto de infraestructura mundial de información (IMI) ha seguido muy de cerca a la del concepto de infraestructura nacional de información (INI) promovido en los Estados Unidos. La IMI debe basarse en una rápida desregulación de las telecomunicaciones en un plano mundial. En la Declaración de Buenos Aires, aprobada en la Conferencia de la UIT de Desarrollo de las Telecomunicaciones (Buenos Aires, abril de 1994) se recordó la importancia de las telecomunicaciones para el desarrollo, y en el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial también se llamó la atención de la comunidad internacional sobre la necesidad de incluir una dimensión de desarrollo en la IMI en una etapa temprana.

182. La rápida gestación de una infraestructura mundial de información está afectando a todas las esferas del comercio internacional, bien directamente, como en el caso de los servicios, bien indirectamente, mediante cambios en los procesos de creación de valor en la cadena de transacciones comerciales. Las actividades intensivas en información revisten cada vez mayor importancia, sobre todo cuando están basadas en redes. La falta de acceso a los métodos comerciales pertinentes y a la información actualizada y abordable representa una importante causa de marginación para muchos países en desarrollo, especialmente para los menos adelantados; en un número creciente de casos también están quedándose marginados los países carentes de información en las esferas de las redes modernas de transportes, seguros y banca.

183. Sin embargo, las perspectivas no son del todo desoladoras. Algunas características de la situación actual la hacen potencialmente muy prometedora desde el punto de vista del desarrollo:

a) Los países y empresas más adelantados tienen un decidido interés en ceder una mayor participación en los «sectores avanzados» del comercio mundial. Por ejemplo, el comercio electrónico (y en sentido más amplio la facilitación del comercio) permite unas transacciones más rápidas y baratas, con aumento de los beneficios tanto para los exportadores como para los importadores. Un mayor acceso a la información también contribuye al aumento de la transparencia (y con ello de la eficiencia) en los mercados internacionales. Esa situación ofrece por lo tanto notables oportunidades de desplegar actividades con resultados positivos en las que la comunidad internacional puede tener como objetivo común la integración de los países en desarrollo y las economías en transición en el comercio internacional. El hecho de que en tres recientes reuniones del Grupo de los 7 (Nápoles, Bruselas y Halifax) se haya prestado mucha atención a la cuestión de la infraestructura mundial de información (IMI) indica que durante el próximo decenio se realizarán inversiones considerables en ese sector.

b) El ingrediente que al parecer tenía gran importancia estratégica en la competencia internacional, es decir, las tecnologías de la información, ha resultado uno de los que han registrado una continúa disminución de su relación potencial/precio durante los últimos dos decenios. Ello ofrece oportunidades sin precedentes a los países en desarrollo y los países en transición de abordar nuevos métodos y esferas comerciales. Por ejemplo, esas oportunidades proporcionan nuevas perspectivas para la diversificación (tanto horizontal como vertical) de las economías dependientes de productos básicos. Existen también abundantes ejemplos de proble-

mas de infrautilización de recursos como consecuencia de una reglamentación o unas prácticas inadecuadas cuya corrección requiere poca o ninguna inversión. Un examen cuidadoso de los efectos de la desregulación de las telecomunicaciones sobre las economías nacionales de los países en desarrollo permitiría identificar nuevas y más eficaces utilizaciones de las infraestructuras existentes (por ejemplo, las líneas de cobre) así como posibilidades de conseguir mayores ingresos con nuevas infraestructuras (por ejemplo, los satélites de órbita baja).

c) *La creación de nudos subregionales de IMI*

184. Muchas regiones en desarrollo pobres, en particular del continente africano, se caracterizan todavía por un nivel acentuadamente bajo de conexión con las corrientes de información. Ello afecta tanto a las líneas telefónicas principales como a los nuevos servicios específicos, tales como el Internet.

185. Como ya se ha indicado, algunos de esos problemas pueden resolverse mediante una utilización eficiente de los recursos existentes, por ejemplo, mediante una nueva redacción de los reglamentos. Al mismo tiempo, el ser un participante tardío en la esfera rápidamente cambiante de la tecnología puede constituir una ventaja importante, pues es posible realizar una selección de las últimas tecnologías disponibles con un precio relativamente bajo y en un marco estabilizado, en especial por lo que se refiere a las normas internacionales. A medida que la infraestructura mundial de información vaya tomando forma, las regiones en desarrollo con bajos niveles de conexión con las corrientes de información pueden conseguir grandes beneficios del acceso a la IMI.

186. Sin embargo, la posibilidad de las economías pobres de conectarse con la IMI está en función directa de su capacidad de identificar y conseguir una masa crítica local de usuarios. De ahí la necesidad, por lo menos en una primera etapa, de partir de grupos subregionales de usuarios que puedan beneficiarse del establecimiento de las capacidades de comunicación pertinentes, transmitir parte de esos beneficios al resto de sus respectivas economías nacionales y contribuir a la generación de ingresos seguros y relativamente rápidos para los inversores interesados.

187. En otras palabras, la mayoría de las regiones en desarrollo deberían, en la primera etapa, limitarse a establecer nudos de la IMI. Un nudo de la IMI es un «centro» subregional que puede desempeñar tres funciones importantes para la integración rápida de los países en desarrollo en la IMI, a saber:

a) ser un polo para la concentración de las demandas de los usuarios que les permita alcanzar una masa crítica, con lo que se atraerán las inversiones y se facilitará la disminución del precio de los servicios ofrecidos;

b) ser un laboratorio y centro de información donde se pueda adquirir conocimiento de las últimas novedades en el ámbito de la IMI para ensayarlas y evaluarlas en relación con las necesidades y características específicas de las comunidades locales, en especial las pequeñas empresas (con inclusión del sector no organizado) y las comunidades rurales; y donde se desarrollen también las interconexiones y aplicaciones apropiadas, y se facilite capacitación en la utilización de las tecnologías y las técnicas de gestión;

c) ser un «telecentro» donde la utilización comercial de las tecnologías de la información y de las conexiones a la IMI contribuya a prestar apoyo financiero para facilitar el acceso a la IMI a las instituciones locales dedicadas a la educación, la sanidad, la protección del medio ambiente y otras actividades socialmente importantes.

188. Para conseguir que la IMI sea realmente mundial será preciso el establecimiento de «nudos» de la IMI en las regiones en desarrollo. Desde 1992 una Red Mundial de Centros de Comercio está procediendo al establecimiento de enlaces de comercio electrónico e información entre los países en desarrollo y los países desarrollados, así como entre los países en desarrollo. La consolidación y expansión de esa iniciativa será un elemento esencial de cualquier estrategia de interconexión que tenga por objeto poner al mundo en desarrollo y a las economías industrializadas en condiciones de mayor igualdad en la esfera del comercio electrónico y las corrientes de información.

3. Medidas para corregir la dependencia de los productos básicos

189. Como se ha indicado antes, los países en desarrollo que dependen mucho de las exportaciones de productos básicos se enfrentan con enormes problemas para utilizar el comercio exterior como instrumento para promover su crecimiento económico y su desarrollo sostenible. Esos países tienen en común varias características. Falta de una diversificación significativa de su economía; incapacidad para atraer un volumen suficiente de IED; y niveles muy bajos de diversos indicadores sociales tales como la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el número de médicos por habitante, la tasa de alfabetización, la duración media de la escolarización y el número de teléfonos por habitante. Al mismo tiempo, su capacidad de obtener del comercio exterior recursos para el desarrollo se ve seriamente entorpecida por su vulnerabilidad a los choques externos y, en particular, por las grandes fluctua-

ciones de los precios de los productos básicos de los que más dependen. Para esos países, la clave para escapar de la «trampa de la pobreza y la marginación» reside en una utilización más sostenible y eficiente de sus recursos naturales, desarrollando para ello los sectores de productos básicos tradicionales y potenciando la explotación de los recursos naturales existentes para crear nuevas exportaciones. Es probable que la diversificación —horizontal o vertical, o ambas— de la base de productos básicos del país desempeñe un importante papel en ese proceso.

190. Hay tres esferas, que se estudiarán a continuación, en las que pueden individualizarse una serie de políticas y medidas concretas para corregir las consecuencias negativas de la dependencia de los productos básicos.

a) *Reducción de la inestabilidad y de los riesgos con que se enfrentan los países en desarrollo que dependen de la exportación de productos básicos*

191. Aunque la inestabilidad sigue siendo uno de los principales problemas para los exportadores de productos básicos de los países en desarrollo, conviene recordar que en el decenio de 1980 el principal problema con que se enfrentaban la mayoría de esos exportadores era la considerable disminución de los precios reales y nominales de los productos básicos (–2,2 % al año en términos nominales y –5,2 % al año en términos reales de 1979/81 a 1991/93). En muchos casos, esas disminuciones de los precios se debieron en parte al exceso de oferta en los mercados durante prolongados períodos. Hay muchos motivos que se pueden aducir para explicar ese exceso de oferta (incluidas «barreras de salida» y la respuesta al problema de la carga del servicio de la deuda), pero todas esas razones concuerdan con la misma conclusión, a saber, que los productores deben considerar la adopción de medidas para equilibrar la oferta y la demanda a largo plazo, de preferencia en cooperación con los consumidores.

192. El Convenio Internacional del Cacao de 1993 representa un posible ejemplo de la forma en que se podría organizar esa cooperación. Contiene nuevas disposiciones económicas encaminadas a lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda mediante la realización de ajustes en la producción y la promoción del consumo. El plan de racionalización de la oferta se basa en la adopción por el Consejo Internacional del Cacao de previsiones anuales de la producción y el consumo mundiales y en el establecimiento de cifras indicativas de los niveles anuales de producción mundial que serán necesarios para lograr y mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda. A la luz de esas cifras indicativas, cada país miembro productor prepara un programa para ajustar su producción y es el responsable de las políticas y medidas que aplique para ejecutarlo. Esa experiencia es demasiado reciente para poder

sacar conclusiones definitivas en cuanto a la eficacia de esa forma de enfocar la estabilización de los mercados de productos básicos, pero la comunidad internacional debería examinar seriamente la introducción de planes de ese tipo. No obstante, conviene insistir en que, salvo en el caso de unos pocos productos básicos, las posibilidades de éxito de los planes de racionalización de los productores dependen de la cooperación de los consumidores.

193. En los dos últimos decenios aumentó notablemente la inestabilidad de los precios de los productos primarios, y los grandes movimientos que han experimentado recientemente productos básicos tan distintos como el café y el aluminio indican que el período «de más calma» de principios del decenio de 1990 quizás no fuera representativo. Al mismo tiempo, la cooperación internacional con objeto de reducir las fluctuaciones de los precios de los productos básicos mediante intervenciones de una reserva de estabilización se ha desmoronado y las disposiciones para compensar a los países productores las pérdidas de ingresos de exportación o bien no han tenido éxito o bien se han transformado en instrumentos condicionales a los que esos países se muestran renuentes a recurrir. Además, la aplicación de programas de ajuste estructural ha provocado el desmantelamiento de los diversos instrumentos de la intervención del Estado en los mercados de estos productos, sobre todo las juntas de comercialización y los fondos de estabilización, que, a pesar de todos los defectos que tenían, proporcionaron a los productores nacionales una cierta estabilidad de los ingresos.

194. Este nuevo contexto ha puesto de relieve la necesidad de que los agentes privados aversos a los riesgos utilicen los instrumentos del mercado para protegerse de los riesgos de precio de los productos básicos. En el último decenio se han creado diversos instrumentos financieros —como las permutas financieras, las opciones y los bonos vinculados al precio de los productos básicos— que también se pueden utilizar con aquel fin. Sin embargo, la elaboración de estrategias coherentes de gestión de los riesgos en las que se utilicen en forma segura los futuros y los productos derivados no es fácil ni gratuita. Además, el acceso a esos instrumentos se limita a las entidades que satisfacen los criterios de solvencia crediticia, por lo que son de escasa utilidad para los pequeños productores. En cambio, la cobertura de las grandes corrientes de ingresos contra el riesgo de precio —como en el caso de los minerales— exige un alto nivel de competencia técnica en quienes se encargan de las operaciones de cobertura y crea una necesidad imperiosa de establecer algún tipo de salvaguardias contra los errores y las operaciones no autorizadas.

195. Por consiguiente, apremia concebir un importante programa de asistencia técnica para ayudar a los productores privados de los países en desarrollo a utilizar esos instrumentos de cobertura de los riesgos y hace falta una cooperación internacional concertada para idear los medios de superar

las barreras a la entrada que plantean los altos niveles de riesgo soberano (por ejemplo, mediante la utilización de mecanismos de garantía).

196. Los altos niveles de riesgo soberano no sólo plantean problemas para el acceso de los países en desarrollo a los mercados de instrumentos de cobertura de los riesgos, sino también para el acceso al crédito en general. Esto viene a agravar considerablemente el costo del comercio de productos básicos, en particular para los países en desarrollo más pobres: como se considera que esos países encierran un riesgo elevado de impago, los prestamistas exigen primas de riesgo altas. Estas primas de riesgo se podrían reducir considerablemente si se encontrara la manera de proporcionar una mayor seguridad. Esto se podría conseguir si los reembolsos de los préstamos se vincularan a las corrientes normales de exportación de productos básicos de los países de que se trata. Por desgracia, en muchos casos, el actual marco internacional del comercio de productos básicos no permite esa clase de vinculación, en particular por no existir servicios de titularización. Por tal motivo, la promoción de almacenes de mercancías que pudieren expedir recibos de almacén y el desarrollo de servicios internacionales que promovieran la utilización de esos almacenes merecen seria atención.

197. En vista de todo eso, la Conferencia podría considerar las siguientes propuestas para reducir la inestabilidad y los riesgos con que se enfrentan los países en desarrollo que dependen de la exportación de productos básicos:

a) la promoción del intercambio de información y de la cooperación voluntaria entre productores (como en el Convenio del Cacao) para ayudar a equilibrar mejor la oferta y la demanda;

b) la reducción de las subvenciones a la sobreproducción interior de productos agrícolas (sobre todo en los países de la OCDE);

c) la notificación (como se prevé en el Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC) de las políticas nacionales (y de las de las instituciones financieras internacionales respecto de la producción de productos básicos);

d) la reducción de la condicionalidad del Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias del FMI y una ampliación significativa de los recursos de que dispone el sistema STABEX de la Unión Europea;

e) la creación en la UNCTAD de un «observatorio internacional de productos básicos» para aumentar la transparencia del mercado;

f) el establecimiento en la UNCTAD de un mecanismo para examinar la viabilidad de establecer un servicio que tuviera por misión aumentar las disponibilidades de financiación titularizada para el comercio de productos básicos mediante el empleo de recibos de almacén.

b) *Promoción de la diversificación de los productos básicos*

198. Durante el último decenio, la mayoría de las economías en desarrollo han emprendido una serie de reformas de la política económica y han tomado medidas de liberalización para acelerar el proceso de ajuste estructural y el crecimiento interno. Sin embargo, la experiencia de esas economías ha sido muy variada. En los dos últimos decenios en muchos países del sudeste de Asia y de América Latina han crecido rápidamente los sectores de productos básicos tradicionales, al igual que sectores no tradicionales nuevos que han crecido con la misma rapidez. En cambio, en otros países, en particular los países de renta baja de África, los sectores económicos tradicionales se han estancado, sin que se haya avanzado en la diversificación hacia nuevos sectores.

199. Esta experiencia contrapuesta indica que, en gran medida, las mismas condiciones que han hecho posible un buen crecimiento de los sectores tradicionales de productos básicos también permiten la diversificación de los productos básicos. Con todo, hay políticas concretas que, si el marco de la política económica general es bueno, pueden ayudar al sector privado a determinar y aprovechar las posibilidades de diversificación; de hecho, esas políticas han contribuido al éxito de las actividades de diversificación de diversos países en desarrollo. La determinación y el aprovechamiento de las oportunidades de diversificación es algo que se puede aprender: a nivel nacional, la experiencia en materia de diversificación es un buen indicador, y algunos estudios han demostrado que los empresarios utilizan los conocimientos que adquieren en la exportación de frutas o verduras (que suele ser el primer paso «no tradicional» hacia el mercado internacional) como trampolín para ulteriores actividades de diversificación. Esos primeros esfuerzos permiten además desarrollar el sector de los servicios, lo que facilita otras exportaciones de productos no tradicionales.

200. El éxito de los programas de diversificación depende bastante de la flexibilidad de los productores y exportadores para individualizar y aprovechar los nichos del mercado posiblemente beneficiosos. Surgen constantemente nuevas oportunidades del mercado, no sólo en los mercados tradicionales de Europa y los Estados Unidos o en el Oriente Medio, sino también en las economías en rápido crecimiento de Asia y, en cierta medida, de América Latina, que han pasado a ser grandes importadores de una amplia gama de productos.

201. El desarrollo de mercados para los productos ecológicamente preferibles también puede generar oportunidades para una diversificación satisfactoria. Hace falta contar con buena información de mercado para determinar esas oportunidades y es preciso que los productores y exportadores de un país tengan la flexibilidad necesaria para reaccionar ante ellas. Para ser fle-

xibles, necesitan tener facilidad de acceso a la información sobre la producción y el mercado, capital de inversión y comercial, tecnología y redes de comercialización: es evidente que, aunque es indispensable contar con un buen marco macroeconómico estable, no basta con eso. Los gobiernos y la comunidad internacional pueden desempeñar una gran función proporcionando un marco favorable a la diversificación, que no sólo ayude a los productores a aprovechar las nuevas oportunidades del mercado para los productos tradicionales, sino que les permita entrar en la producción y las exportaciones de productos básicos no tradicionales.

202. La experiencia también ha demostrado que una diversificación satisfactoria, por lo que se refiere tanto al desarrollo de nuevas exportaciones de productos básicos como a la elaboración anterior a la exportación de productos tradicionales, está muy relacionada con las corrientes de IED. La IED no sólo proporciona capital sino que además, y eso es más importante, proporciona la tecnología y el acceso a los mercados que se necesitan para que un programa de diversificación tenga éxito.

203. Otra política que estimularía la diversificación es un compromiso más firme por parte del Estado, el sector privado y la comunidad internacional en lo que se refiere a las actividades de investigación y desarrollo, tanto en el caso de los productos de exportación no tradicionales como en el caso de los cultivos alimentarios locales. Con frecuencia, los agricultores dudan en pasar de un cultivo que conocen bien a uno que es nuevo para ellos. Para alentarles a innovar, además de efectuar investigaciones agrícolas, los gobiernos deben proporcionar a las comunidades agrícolas infraestructura rural y servicios de divulgación y deben cerciorarse de que hay un marco reglamentario para que pueda haber una oferta segura de insumos y buen acceso al crédito. Estos factores contribuyeron mucho al éxito de los países del Asia oriental.

204. En muchos casos, el sector privado podrá generar la financiación necesaria para las actividades de diversificación, pero cuando el sector privado no pueda hacerlo, por ejemplo a causa de un sistema crediticio deficiente u otras fallas del mercado, sería importante contar con otras fuentes para financiar la diversificación. Algunos países han recurrido con éxito a crear fondos nacionales de diversificación alimentados con los impuestos percibidos sobre las principales exportaciones de productos básicos, para desarrollar nuevos sectores. Un fondo internacional de productores y consumidores financiado con gravámenes a la exportación o a la importación, como el establecido en virtud de uno de los anteriores convenios del café, podría ser otra alternativa viable. El Banco Mundial y otras instituciones financieras podrían contribuir asignando una parte mayor de sus fondos a las actividades de diversificación y, de manera más general, al desarrollo de un marco insti-

tucional que permita al sector público y al privado aplicar una estrategia de diversificación enérgica.

205. No cabe duda de que un elemento decisivo para una diversificación satisfactoria es aplicar una política macroeconómica adecuada. Sin embargo, para que los agentes económicos puedan utilizar al máximo las posibilidades que ofrezca esa política, hay que tomar también medidas concretas tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional deben adoptarse medidas que estimulen la capacidad de las empresas de los sectores público y privado para determinar, dar a conocer y aprovechar las oportunidades de diversificación. A su vez, la comunidad internacional debe comprometerse a no crear excesivas barreras arancelarias y no arancelarias contra las nuevas exportaciones de productos básicos. Teniendo esto presente, la Conferencia podría tomar las medidas siguientes:

a) pedir a los gobiernos que, en el marco de la OMC, determinen las modalidades y fijen un calendario para la elaboración de propuestas concretas para reducir la progresividad de los derechos de aduana aplicables a los productos primarios elaborados y para eliminar o reducir las barreras no arancelarias que se oponen al acceso de esos productos a los mercados;

b) proponer medidas concretas para mejorar el acceso de los países de renta baja a la financiación destinada a la diversificación, sea con los mecanismos existentes, sea estableciendo un mecanismo nuevo;

c) pedir que se preste más apoyo al CCI y a otras organizaciones competentes, sobre todo para el desarrollo de productos y mercados que pueden ayudar a impulsar la diversificación de las economías en desarrollo.

c) *La gestión eficiente de los recursos naturales*

206. La supervivencia del ser humano y de otros sistemas de vida es un objetivo universal inherente a los esfuerzos —más articulados desde que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo— por atender las inquietudes que suscitan las repercusiones del crecimiento económico sobre el medio ambiente natural en el contexto del desarrollo sostenible. Esas inquietudes guardan especial relación con la gestión de los recursos naturales, ya que tanto las actividades de producción industrial como las de extracción de productos básicos influyen en la base de recursos naturales. No obstante, como los principales factores que impulsan la producción son la demanda, el nivel, el patrón y el ritmo de la actividad de consumo y, por consiguiente, el crecimiento de la población y el estilo de

vida, la producción desempeñará una función capital a la hora de determinar la viabilidad de la utilización sostenible de los recursos naturales.

207. En consecuencia, para la conservación de los recursos naturales es importante modificar los patrones de consumo y la demanda para promover el empleo de productos ecológicamente preferibles y mejorar las técnicas de producción, haciendo que sean más limpias y economicen más recursos. Este proceso se verá facilitado por la globalización, que entraña una difusión mayor y más rápida de la correspondiente tecnología de conservación.

208. En la medida en que los costos y los beneficios ambientales no se internalicen en los precios de los productos, no se producirán los cambios necesarios en los patrones de producción y consumo. Así lo han reconocido varios países en desarrollo creando impuestos al tráfico rodado en las zonas urbanas y algunos países de la OCDE al aplicar, por ejemplo, impuestos a la energía. La aplicación de este principio en la esfera de los productos básicos se podría extender más si en el ámbito internacional se adoptaran unos acuerdos marco que previeran la concesión de incentivos a los productores de productos básicos para que utilizaran técnicas de producción que fueran más limpias y economizaran más recursos; esos acuerdos denominados «acuerdos ambientales internacionales relacionados con los productos básicos» merecen ser seriamente estudiados.

209. En el marco del desarrollo sostenible mundial, la gestión eficiente de los recursos naturales significa cerciorarse de que la base de recursos naturales se utiliza para producir cantidades socialmente óptimas de diversos productos a perpetuidad sin provocar daños irreparables al medio físico y sin imponer riesgos importantes a las generaciones futuras. El proceso de la liberalización plantea problemas porque, al hacer hincapié en la actividad del sector privado y en la consiguiente retirada del Estado de la vida económica, se ha empezado a preferir el horizonte temporal a corto plazo. Con todo, esto abre posibilidades para el diseño y la aplicación de un sinfín de políticas nacionales e internacionales que promoverían una utilización sostenible y eficiente de los recursos naturales y mantendrían y mejorarían la calidad del medio ambiente.

210. A nivel nacional el contenido concreto de la gestión de los recursos naturales variará de un país a otro según el nivel de desarrollo, en particular según la capacidad financiera e institucional del país, y según la importancia relativa de los recursos naturales en su economía. Se está presionando a un número cada vez mayor de países en desarrollo para que permitan la explotación de sus recursos naturales y a la vez el deterioro de su medio ambiente a fin de aumentar los ingresos de exportación. En el caso de esos países el problema consiste en utilizar la base de recursos naturales juiciosamente y en forma dinámica, por ejemplo para promover la diversificación y multipli-

car las oportunidades económicas, entre otras cosas creando vínculos de desarrollo entre el sector de los recursos naturales y otros sectores de la economía, a fin de proteger el medio ambiente y ayudar así a mejorar la calidad de vida y garantizar la sostenibilidad del desarrollo y, en el caso de los recursos no renovables, asegurarse de que se sustituyan con capital duradero que pueda constituir la base del desarrollo económico en el futuro.

211. Es preciso que se adopten medidas a nivel nacional, sobre todo en los países en desarrollo, para mejorar la información acerca de la base de recursos naturales y asegurar que esta información se integre como es debido en la planificación del desarrollo y en los procesos de contabilidad nacional; para captar las rentas de estos recursos y gestionar los ingresos que produce la tributación de su explotación de forma tal que se mantenga la estabilidad económica a corto plazo y que al mismo tiempo se generen ingresos para el largo plazo; para mejorar la capacidad de los poderes públicos para tomar esas últimas medidas; y para vigilar y regular, en un marco participatorio, las repercusiones de la actividad económica sobre la base nacional de recursos. A nivel internacional, es preciso tomar medidas para adoptar un plan de cooperación multilateral que tenga por objeto hacer frente a las externalidades que ponen en peligro la sostenibilidad de los recursos naturales, alentar el reciclaje de los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales y mejorar la competitividad y promover la utilización de los productos naturales que ofrecen ventajas ecológicas. Concretamente, se propone que la Conferencia adopte las medidas siguientes:

a) promover la negociación de acuerdos ambientales internacionales relacionados con los productos básicos como elemento de un plan de cooperación multilateral para hacer frente a las externalidades ambientales;

b) promover el establecimiento de un fondo fiduciario alimentado con contribuciones voluntarias para fomentar la producción y el comercio de productos naturales ecológicamente ventajosos;

c) pedir el establecimiento en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial de una ventanilla que ayude a financiar la solución de problemas ambientales tales como la rehabilitación de las minas y de las plantas de elaboración de minerales.

C. Cuestiones nuevas e incipientes

212. Antes incluso de que los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay se aceptaran en la Reunión Ministerial de Marrakech ya se estaba tratando de llegar a acuerdos internacionales sobre el futuro programa de trabajo de

la nueva OMC como componente del «paquete» final. Se acordó establecer un comité para que se ocupara del comercio y el medio ambiente; las demás propuestas, respecto de las cuales no se llegó a un acuerdo, se exponen en las observaciones finales del Presidente de la Reunión Ministerial de Marrakech. Entre esas cuestiones, cabe considerar que las relaciones entre el comercio y i) el medio ambiente, ii) la inversión, iii) la política de competencia y iv) los derechos laborales son componentes del plan general por lograr una mayor integración y de las «reglas de juego uniformes» descritas en el capítulo precedente.

213. Recientemente, la OMC adoptó un informe a nivel ministerial en que se expone un programa de acción para el sistema comercial internacional posterior a la Ronda Uruguay. Como se indica en el capítulo I, ese programa tiene por objeto mantener el impulso hacia un comercio más libre basado en los conceptos de una mayor integración de los mercados y un mayor grado de libre competencia en ellos, es decir, garantizar que las empresas extranjeras disfruten de un acceso y unas oportunidades equivalentes a las de las empresas nacionales, con miras a que los mercados nacionales estén abiertos a la competencia mundial. Esa insistencia en las empresas —a diferencia de los productos— refleja las realidades de la mundialización de la producción de bienes y servicios, en la cual el valor de las ventas de las filiales extranjeras sobrepasa con creces el de las exportaciones. También parecería aprovechar algunos de los elementos nuevos introducidos en el sistema comercial multilateral por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios mediante una definición del comercio de servicios que incluiría el concepto de que las ventas de las empresas controladas por capital extranjero en el mercado interno del país de acogida pueden considerarse como «exportaciones» y de que los gobiernos extranjeros han adquirido derechos con respecto al trato de las filiales de «sus» empresas, y, a la inversa, la posibilidad de que los países en desarrollo de acogida puedan obtener compromisos de esas empresas.

214. Es evidente que esas iniciativas guardan relación con la preparación del temario para la primera Reunión Ministerial de la OMC, que se celebrará en Singapur a fines de 1996, y que es de esperar que se ocupe de las cuestiones contenidas en la lista de Marrakech siempre que se pueda llegar a un consenso sobre la forma de abordarlas. En el proceso de creación de un consenso a favor de negociar nuevas disciplinas multilaterales en esas esferas se debería tener en cuenta el marco internacional de obligaciones existente, incluidos los tratados bilaterales de inversión y los acuerdos de cooperación relativos a la política de la competencia. Además, se han concebido distintas fórmulas para abordar esas cuestiones en el marco de acuerdos regionales y subregionales que, como se indica a continuación, se suelen considerar laboratorios para el desarrollo de disciplinas multilaterales en nuevas esferas. También sería una consideración importante la necesidad de contar con dis-

ciplinas específicas relacionadas con el comercio en esas esferas a fin de reforzar las disciplinas de los acuerdos comerciales multilaterales existentes.

215. Más importante aún es que se reconozca que esas propuestas de nuevas disciplinas multilaterales son aspectos de la cuestión más amplia de las consecuencias de la extensión de las obligaciones comerciales multilaterales a otras esferas de la política interna, incluidas las relativas a los derechos de propiedad. Esa extensión supondría que, en gran medida, la gestión mundial se llevaría a cabo en el marco de esos acuerdos comerciales. Por el momento se trata de una cuestión muy polémica, y algunos países en desarrollo se han manifestado firmemente opuestos a que se extiendan las disciplinas comerciales multilaterales a esferas no comerciales. Asimismo, la mayoría de las iniciativas relativas a las cuestiones nuevas e incipientes tomadas hasta la fecha proceden de foros en que los países en desarrollo no están representados o sólo lo están parcialmente. Así pues, el problema con que se enfrenta el proceso de construcción de un consenso es el de garantizar que se comprendan cabalmente las consecuencias de distintos criterios e hipótesis para el desarrollo, de manera que puedan tenerse debidamente en cuenta los intereses de los países en desarrollo.

1. Política de competencia

216. Gracias a la aplicación de reformas económicas orientadas al mercado, en particular la desregulación, la liberalización de los precios, la privatización y la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa se ha llegado a que surgiera un consenso mundial sobre la importancia del papel de la competencia para aumentar la eficiencia de la asignación de recursos. Como resultado, cada vez son más los países (todos los países de la OCDE, así como muchos países en desarrollo y economías en transición) que han adoptado leyes sobre la competencia y han creado un organismo nacional de defensa de la competencia como instrumento eficaz de la política de la competencia.

217. Ha habido un proceso de convergencia de los objetivos y de la ejecución de las políticas nacionales de competencia, aunque sigue habiendo notables diferencias entre esas políticas. Hay un notable grado de convergencia en la prohibición de los cárteles y las licitaciones colusorias, pero la mayoría de las políticas nacionales de competencia todavía no se aplican a las prácticas comerciales restrictivas que sólo afectan a los mercados extranjeros, como los cárteles de exportación. En tales casos, al país cuyo mercado se ve afectado (sobre todo si tiene recursos limitados) le suele ser difícil o imposible tomar medidas eficaces sin la plena cooperación de las autoridades del país en que se originan las prácticas comerciales restrictivas. También pueden surgir dificultades cuando las autoridades de un país tratan de reunir

pruebas o de aplicar sus leyes a las prácticas comerciales restrictivas de los inversionistas extranjeros.

218. Se reconoce cada vez más que, en una economía mundial en vías de creciente globalización, las políticas nacionales de competencia deben complementarse con medidas a nivel internacional para proteger y promover la vitalidad de la competencia en el mercado mundial. Los objetivos concretos de esas medidas internacionales serían fortalecer las consultas y la cooperación entre autoridades de defensa de la competencia, fomentar una mejor comprensión mutua y la posible convergencia de las políticas nacionales de competencia, garantizar que las obligaciones y concesiones comerciales no se vean frustradas por las prácticas restrictivas de la competencia que emplean las empresas privadas, lograr que las normas comerciales concuerden más con los principios de la competencia, reducir las tensiones comerciales entre los Estados, así como las tensiones resultantes de la aplicación extraterritorial de las leyes de la competencia en el exterior, y abordar las cuestiones de la competencia en colaboración con los inversionistas extranjeros. Esto se podría hacer en el marco del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas.

219. Como es inevitable que las políticas de inversiones, comercio exterior y competencia se aproximen cada vez más, además de los mecanismos de que se dispone en virtud del Conjunto de Principios y Normas Equitativos para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, puede que haya que concebir nuevos mecanismos para coordinar los criterios con que se enfoca la relación entre las políticas de comercio exterior, inversiones y competencia. Puede asimismo que sea necesario fortalecer los acuerdos comerciales multilaterales mediante la incorporación de otras disposiciones legalmente vinculantes en materia de política de competencia. Conviene señalar que en varios de los acuerdos de la Ronda Uruguay se reconoce que las políticas de competencia son importantes para la eficaz aplicación de las obligaciones comerciales multilaterales. La importancia de la colaboración para hacer frente a las prácticas restrictivas de la competencia se reconoció en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; en el Acuerdo sobre Salvaguardias se prohíbe a las Partes alentar o respaldar las medidas privadas que puedan tener por efecto una limitación voluntaria de las exportaciones; y en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio se reconoce que puede que haya que tomar medidas para evitar que los derechos de propiedad intelectual se utilicen indebidamente para restringir la competencia. Como se señaló en el capítulo I, el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio se revisará antes de que termine 1999 para determinar si debe complementarse con disposiciones sobre la política de competencia y la política de inversiones.

220. La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas (noviembre de 1995) recomendó «el mantenimiento del importante y útil programa de trabajo dentro del mecanismo intergubernamental de la UNCTAD que se ocupa de las cuestiones del derecho y la política de la competencia». Quizá la UNCTAD debiera emprender trabajos preparatorios para aclarar las cuestiones relacionadas con la relación entre la política de competencia y la política de comercio exterior para ayudar a crear el consenso necesario a fin de integrar los principios de la competencia en el sistema comercial internacional.

2. Comercio e inversiones

221. En el futuro programa de trabajo de la OMC ya se ha incluido el examen de las inversiones. En el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio se prevé examinar la posibilidad de ampliarlo para que incluya la política de inversiones y la política de competencia en un plazo de cinco años a partir de la fecha de constitución de la OMC. Esta decisión de tratar las inversiones y la competencia paralelamente se debe al reconocimiento de que se imponen muchas condiciones a los inversionistas extranjeros con el objetivo de evitar las prácticas restrictivas que, de lo contrario, serían difíciles de combatir en el marco de las leyes nacionales sobre la competencia, y también a causa del reconocimiento de que la política de competencia puede interferir con las corrientes de inversión en algunos casos, pero también puede ser necesaria para asegurar que los inversionistas extranjeros obtengan un trato nacional efectivo cuando se les conceda.

222. En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se prevé un marco para negociar compromisos sobre las inversiones en el marco de las obligaciones comerciales multilaterales. Los compromisos en materia de inversiones (es decir, una presencia comercial) se pueden cambiar por compromisos recíprocos respecto de otros subsectores de los servicios, otros modos de suministro, por ejemplo el movimiento de las personas físicas, o incluso, en una ronda más amplia de negociaciones, el acceso a los mercados de mercancías. Sin embargo, de conformidad con los objetivos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, las negociaciones sobre una progresiva liberalización están encaminadas a promover los intereses de todos los participantes sobre una base mutuamente beneficiosa y garantizar un equilibrio general de derechos y obligaciones, respetando al mismo tiempo los objetivos de la política nacional. En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios también se reconoce el derecho de los países en desarrollo a obtener compromisos de las empresas respecto del acceso a la

tecnología y a los canales de distribución y redes de información a cambio del acceso al mercado que se les conceda conforme al Acuerdo (artículos IV y XIX). Todos los compromisos previstos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, incluidos los relativos a las inversiones, caen dentro del ámbito de la cláusula NMF incondicional.

223. La relación entre el comercio y las inversiones abarca una gama de cuestiones que van de las que están estrechamente relacionadas con el comercio (por ejemplo, prescripciones en materia de resultados de exportación) hasta las cuestiones de inversión «puras», como la imposición, las prácticas de fijación de precios de transferencia, el alcance del ejercicio legítimo de la jurisdicción extraterritorial, las obligaciones de los países de acogida respecto del comportamiento de las empresas y las indemnizaciones por expropiación. En los intentos que se hagan por llegar a un consenso respecto de las medidas multilaterales en esta esfera, e independientemente del órgano por el que se opte, habrá que tener en cuenta también que las políticas de inversiones en los países en desarrollo están concebidas como parte de una estrategia favorable a la transferencia de tecnología, la industrialización y la elevación del nivel de vida y tienen por finalidad lograr no sólo que los países en desarrollo puedan atraer inversiones, sino también que éstas se encaucen hacia las actividades a las que se ha dado prioridad en la estrategia nacional de desarrollo económico y social.

3. Comercio y medio ambiente

224. Gran parte del debate internacional sobre el comercio y el medio ambiente se ha centrado en tres cuestiones básicas: *a*) los vínculos entre las políticas ambientales y la competitividad internacional; *b*) la utilización de medidas comerciales con fines ambientales; y *c*) la idoneidad de armonizar las políticas ambientales de los países.

225. Respecto de la primera cuestión, a veces en los países desarrollados se expresa la preocupación de que puedan perder comercio e inversión en favor de países que tienen normas ambientales menos estrictas o de que por razones de competitividad haya resistencia a aplicar normas ambientales internas más estrictas. Al mismo tiempo, en los países en desarrollo la principal cuestión es determinar de qué forma la protección del medio ambiente repercute en el comercio y el desarrollo de esos países.

226. Según datos empíricos, hasta la fecha, los efectos de las políticas ambientales sobre la competitividad no han sido muy importantes para los países desarrollados. Por lo que respecta a los países en desarrollo, los efectos sobre la competitividad de sus productos, de las políticas, las normas y los reglamentos ambientales extranjeros podrían llegar a ser más importantes

para las pequeñas empresas y para las empresas de sectores como los de los textiles, el calzado, la electrónica y los muebles, ya que la necesidad de cumplir con los requisitos ambientales con frecuencia hace que aumenten los costos de producción en comparación con los de los competidores. Hay un cierto grado de vulnerabilidad de las exportaciones de los países en desarrollo a la legislación ambiental de los países desarrollados. Además, cuando los países en desarrollo carecen de la infraestructura o de la tecnología para cumplir con unos requisitos ambientales que cada son vez más complejos, pueden surgir nuevas barreras técnicas al comercio. Sin embargo, las políticas ambientales pueden tener también efectos positivos sobre la competitividad y crear oportunidades comerciales. En todo caso, podría intentarse controlar esos efectos sobre la competitividad mediante políticas en el plano nacional e internacional.

227. Cada vez se reconoce más que deberían aplicarse «medidas positivas» (y no medidas restrictivas del comercio) para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por internalizar los costos ambientales y ayudarles a satisfacer los objetivos acordados en los convenios ambientales multilaterales. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su tercer período de sesiones celebrado en mayo de 1995, invitó a la UNCTAD y otras organizaciones internacionales competentes a que determinasen cuáles eran esas medidas positivas. El Grupo Especial de Trabajo de la UNCTAD sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunido en noviembre de 1995, reconoció que las medidas positivas, como el mejor acceso al mercado, el mejor acceso a la financiación, los mecanismos de transición, el acceso a la tecnología y su transferencia, la creación de capacidad y disposiciones especiales en favor de la pequeña empresa y de algunos sectores constituían instrumentos eficaces para apoyar a los países en desarrollo y los países en transición en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.

228. El Grupo Especial de Trabajo realizó un análisis preliminar del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Reconoció que los efectos de los convenios ambientales multilaterales sobre el comercio y la competitividad eran diferentes en lo relativo a cada convenio y que podían variar según factores dinámicos como la tasa de crecimiento económico, la disponibilidad de tecnologías y sucedáneos favorables al medio ambiente, las enmiendas introducidas en los convenios y la oportuna disponibilidad de financiación. Las evaluaciones provisionales de los convenios podían representar una útil oportunidad de tener en cuenta esos cambios. El Grupo recomendó que se efectuaran más trabajos analíticos

y empíricos acerca de los efectos de los convenios sobre el comercio y la competitividad.

229. El Grupo de Trabajo reconoció además que las medidas positivas podían ser útiles para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos convenidos multilateralmente con arreglo al principio de responsabilidad común pero diferenciada. El Grupo examinó en este contexto los incentivos que alentaban el comercio de productos sustitutivos favorables al medio ambiente, los mecanismos aplicados voluntariamente a la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología y los instrumentos basados en el mercado.

230. Aprovechando los resultados de la labor del Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluidas sus recomendaciones respecto de las actividades de la UNCTAD en el futuro, la Conferencia podría recomendar que las actividades sobre medidas positivas se centraran en: 1) crear un consenso sobre los principios y las propuestas para integrar mejor las políticas comerciales y ambientales en el contexto del desarrollo sostenible; y 2) proponer políticas concebidas para aliviar los efectos potencialmente negativos de las políticas ambientales para el comercio y la competitividad.

231. Los principios y las propuestas podrían tener por finalidad lograr una transferencia apropiada de las recién surgidas medidas de política ambiental con posibles efectos comerciales, en particular las medidas voluntarias como el ecoetiquetado, entre otras cosas tratando de obtener aportaciones de los países interesados; crear mecanismos para ayudar a establecer un equilibrio idóneo entre los beneficios ambientales y los posibles efectos de las políticas ambientales sobre el comercio y el desarrollo; y seguir elaborando conceptos como las equivalencias y el reconocimiento mutuo en el marco de instrumentos concretos de política ambiental.

232. La cuestión de las medidas positivas guarda estrecha relación con la cuestión más amplia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo sostenible y el tipo de cooperación internacional que puede ofrecer un entorno que contribuya a su éxito. La Conferencia podría examinar la forma de promover la integración sistemática de los aspectos ambientales en los debates internacionales en curso sobre las medidas para promover las inversiones en infraestructura, medidas específicas para las pymes y sectores concretos, y sobre las medidas para mejorar las políticas comerciales, como la promoción de la diversificación de las exportaciones y la eliminación de las subvenciones que distorsionan el comercio.

233. La segunda cuestión se refiere a la necesidad de determinar en qué circunstancias se justifica utilizar medidas comerciales para aplicar los objetivos de la política ambiental y si eso es compatible con las reglas comercia-

les internacionales y al mismo tiempo favorable al desarrollo económico. En este caso, el Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo hizo suyo el compromiso respecto del Programa 21 y el Principio 12 de la Declaración de Río de que «se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional». Esos principios también se aplicaban a las restricciones unilaterales de las importaciones impuestas por exigencias derivadas de los procesos y métodos de producción.

234. Con respecto a los convenios ambientales multilaterales, en diversos casos se han incluido disposiciones para la utilización de medidas comerciales, y esas disposiciones han sido importantes para abordar problemas ambientales mundiales. No obstante, la conveniencia de utilizar medidas comerciales en los convenios ambientales multilaterales debe analizarse caso por caso. En esos análisis, entre otras cuestiones, deberían examinarse la necesidad y eficacia de esas medidas comerciales.

235. La tercera cuestión, la idoneidad de armonizar las políticas ambientales, guarda estrecha relación con el creciente ritmo de globalización y liberalización de la economía mundial. A algunos gobiernos les preocupa la posibilidad de que las diferencias entre las normas ambientales de los países, sobre todo entre las de los países en desarrollo y las de los desarrollados, creen ventajas comerciales desleales, lo que exigiría una cierta armonización de esas normas. Se acepta ya que no hay muchas razones de peso para utilizar las medidas comerciales a fin de contrarrestar las diferencias de costo resultantes de las diferencias de normas ambientales, tanto desde un punto de vista económico como desde un punto de vista ambiental.

236. En este contexto, el Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo rechazó firmemente las exigencias formuladas en ocasiones para introducir los denominados derechos compensatorios ecológicos u otras medidas comerciales proteccionistas o incompatibles con la OMC para compensar los efectos negativos sobre la competitividad, tanto reales como presuntos, de las políticas ambientales.

237. No obstante, se sigue discutiendo si se deberían permitir los ajustes fiscales en frontera para compensar las diferencias en las normas relativas a procesos y las diferencias en la utilización de insumos no incorporados físicamente, como la energía. Si bien los ajustes fiscales en frontera se permiten en el caso de los impuestos a los productos, parece que hay un consenso creciente en que esos ajustes no aportarían grandes beneficios ambientales si se aplicaran a procesos o a insumos no incorporados físicamente y podrían servir para fines proteccionistas. El Grupo Especial de Trabajo sobre el Comer-

cio, el Medio Ambiente y el Desarrollo recomendó, en su último período de sesiones, varias actividades futuras para la UNCTAD, bajo el epígrafe «comercio, medio ambiente y desarrollo».

4. El regionalismo y las cuestiones nuevas e incipientes

238. La negociación de nuevos acuerdos comerciales y la ampliación de otros ya existentes, que tuvieron lugar paralelamente a la Ronda Uruguay, dieron lugar a una mayor liberalización del comercio entre los países interesados, entre los que están la mayoría de los miembros de la OMC. En algunos casos los acuerdos regionales han respondido a la idea de que las relaciones económicas y comerciales de los países se habían intensificado tanto que para regular su comercio mutuo y sus relaciones económicas era preciso adoptar disciplinas más detalladas y más amplias que las incluidas en el GATT. Si bien en muchos casos la ampliación de las disciplinas multilaterales se tradujo en obligaciones multilaterales que sustituyeron a las disciplinas regionales, muchos acuerdos regionales abarcan esferas a las que no se aplican las disciplinas de los acuerdos comerciales multilaterales, como la política de inversiones, los derechos laborales, la política de competencia y el medio ambiente.

239. Esas medidas plantean importantes cuestiones para el desarrollo del sistema comercial multilateral. En algunos casos, la adopción de reglas multilaterales puede basarse en la experiencia de las agrupaciones regionales, utilizándolas de «laboratorios» para probar distintos criterios. En otros, requerirá modificar aquellos criterios regionales que son incompatibles con el objetivo de un sistema comercial multilateral abierto y que tienen consecuencias negativas para el comercio y el desarrollo de terceros países.

240. De manera más general, a medida que prolifera el regionalismo y que éste va abarcando nuevas esferas, se plantea la cuestión de determinar si la integración regional puede minar el sistema comercial multilateral o si los enfoques regionales y multilaterales de la integración a nivel regional tenderán a ser complementarios, lo que potenciaría la adopción eficaz de las reglas multilaterales e impulsaría más la liberalización del comercio mundial.

241. El impacto de los acuerdos regionales de integración sobre el comercio y el desarrollo no sólo depende de las reglas que se adopten, sino quizás aún más de la forma en que éstas se apliquen y del carácter y el comportamiento de las agrupaciones regionales. En este contexto, la apertura al exterior de las agrupaciones regionales, que hace que los efectos netos sean la creación de inversión y comercio, es indispensable si se quieren evitar los efectos negativos de esas agrupaciones sobre el comercio de terceros países. La evaluación internacional a fondo de las consecuencias económicas de los

acuerdos de integración y sus medidas podría servir para garantizar que se tengan debidamente en cuenta las inquietudes que suscitan sus efectos negativos sobre el comercio de terceros países y en particular el de los países en desarrollo y los países en transición que no forman parte de determinadas agrupaciones de integración. Esa evaluación también ayudaría a poner a punto unos criterios multilaterales sobre la forma de enfocar esas posibles consecuencias de las medidas de integración. La Junta de Comercio y Desarrollo ya ofrece un foro en el que se pueden efectuar evaluaciones de los acontecimientos importantes que se producen en el ámbito de la integración regional. Recientemente se propuso que se creara en la OMC un comité que se encargara de examinar más a fondo los acuerdos comerciales regionales.

D. Promoción de la complementariedad entre la UNCTAD y la OMC

242. Tanto la Junta de Comercio y Desarrollo como el Comité Preparatorio de la OMC, al igual que la Asamblea General de las Naciones Unidas, han reconocido la complementariedad funcional de la UNCTAD y la OMC. Este consenso sienta la premisa para una cooperación constructiva en el marco más amplio de las relaciones entre las Naciones Unidas y la OMC, tal como convinieron sus jefes ejecutivos. De hecho, las funciones distintas pero complementarias de las dos instituciones permitirían abordar de forma más amplia y equilibrada las cuestiones de desarrollo relacionadas con el comercio que preocupan a los países en desarrollo y también las que preocupan a los países en transición.

243. En el presente informe se han identificado muchas de esas preocupaciones resultantes del proceso de integración de los países en desarrollo y los países en transición en el sistema comercial internacional de la post Ronda Uruguay. En particular, se necesitará apoyo para que esos países puedan cumplir sus obligaciones y participar activamente en las actividades actuales de la OMC y en los procesos de negociación conexos. Los países que podrían pasar a ser miembros de la OMC necesitarán ayuda para conseguirlo.

244. Podría llegar a haber una relación de trabajo entre la UNCTAD y la OMC en las siguientes esferas substantivas:

a) las consecuencias de los acuerdos de la Ronda Uruguay, en particular por lo que se refiere a las nuevas oportunidades comerciales para los países en desarrollo y los países en transición resultantes del proceso de aplicación de los acuerdos, y la asistencia a esos países para que se beneficien plenamente de esas oportunidades;

b) los problemas y retos específicos con que se enfrentan los países menos adelantados y los países en desarrollo que son importado-

res netos de alimentos, al igual que los países en transición, en relación con su integración en el sistema comercial internacional;

c) el comercio de servicios, en particular las medidas para ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, así como las cuestiones que deberán abordarse en las negociaciones que se celebren en el futuro (por ejemplo, datos relativos a las medidas que afectan al comercio en determinados subsectores de servicios, salvaguardias, subvenciones, contratación pública, etc.);

d) comercio y medio ambiente;

e) cuestiones nuevas e incipientes que figuran en el temario del comercio internacional, en particular el comercio y la competencia y el comercio y las inversiones;

f) la cooperación técnica, en particular en lo relativo a:

i) el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo y de los países en transición para participar efectivamente en el sistema comercial internacional;

ii) la adhesión a la OMC;

iii) el fomento de la capacidad para hacer frente a las nuevas cuestiones que figuran en el temario del comercio internacional;

g) continuación de la responsabilidad conjunta con respecto al funcionamiento del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC.

245. También podría considerarse la posibilidad de que los organismos intergubernamentales competentes de la UNCTAD y la OMC examinaran periódicamente las cuestiones relacionadas con su cooperación mutua.

246. A este respecto, se prevé una cooperación nueva y ampliada entre la UNCTAD y la OMC en el marco del acuerdo general de cooperación entre las Naciones Unidas y la OMC acordado por los jefes ejecutivos de ambas organizaciones en septiembre de 1995. En particular, el Director General de la OMC y el Secretario General de la UNCTAD han acordado: *a*) celebrar reuniones, presididas conjuntamente por ellos, cada seis meses a partir de mediados de enero de 1996; *b*) mejorar la relación de trabajo entre las dos organizaciones a todos los niveles en esferas tales como la investigación, el comercio y las inversiones, el comercio y la competencia, el comercio y el medio ambiente y el comercio y el desarrollo; y *c*) tratar de lograr una mayor complementariedad de la cooperación técnica —no sólo entre la UNCTAD, la OMC y el CCI, sino también con otros organismos, sea organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton

Woods u organismos regionales— a fin de mejorar la coordinación de manera generalizada y de aprovechar mejor los recursos. Los directores de ambas organizaciones han recalcado que están totalmente de acuerdo en la elevada prioridad que debe otorgarse a África en las actividades de cooperación de las dos organizaciones.

Capítulo III

EL FOMENTO DE LA EMPRESA Y LA COMPETITIVIDAD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN

Introducción

247. En el decenio de 1990 las autoridades económicas de todos los países están prestando creciente atención al papel de las empresas en el desarrollo. Las empresas son el bloque fundamental de una economía, el motor de los procesos dinámicos de acumulación de capital, crecimiento y desarrollo. Esto es un axioma desde hace muchos años, pero no hace mucho que ha empezado a utilizarse como criterio para enfocar los problemas más importantes.

248. Hay muchas razones que explican ese interés por el fomento de la empresa y esas razones son tan distintas como los países:

a) *Pobreza.* Cada vez más se considera que las microempresas son el medio de potenciar a los pobres y los desfavorecidos.

b) *Empleo.* Se considera que la pequeña y la mediana empresa contribuyen mucho a la creación de empleo, incluso en las economías industriales maduras que se enfrentan con un desempleo estructural.

c) *Ajuste.* La considerable experiencia que se ha adquirido con los programas de ajuste estructural en muchos países en desarrollo indica que la respuesta de las empresas en relación con la oferta es indispensable para el éxito de las medidas de ajuste estructural.

d) *Transición.* El fomento de toda una clase nueva de empresarios y de personas que tratan de enriquecerse es fundamental para la reconstrucción de las ex economías socialistas conforme a los principios del mercado.

e) *La privatización.* Las cargas fiscales, junto con la necesidad de promover la iniciativa empresarial y la eficiencia económica, han impulsado la transferencia de empresas del sector público al privado en los países en desarrollo y en los desarrollados.

f) *Competitividad.* Los países en desarrollo que más éxito han tenido en la exportación de productos industriales han recurrido a estrategias de fomento de la empresa, en particular estableciendo vinculaciones con los inversionistas extranjeros y las empresas transnacionales.

g) *Competencia.* Debido a la tendencia a un mundo sin fronteras la competencia está aumentando en todas partes, por lo que las cuestiones empresariales se incluyen en los debates y en las negociaciones internacionales. Entre esas cuestiones están la política de competencia, la armonización de las normas nacionales de todo tipo y el acceso a las redes mundiales.

249. En el presente capítulo se examina esta nueva situación y se exponen las principales consideraciones para concebir estrategias nacionales e internacionales de fomento de la empresa más coherentes con el actual contexto de liberalización y globalización.

A. El sector de las empresas en los países en desarrollo y en las economías en transición

1. Principales características

250. En el último decenio, casi todos los países en desarrollo y economías en transición han realizado toda una serie de reformas económicas e institucionales a fin de liberalizar el entorno en el que se desarrolla la actividad empresarial. Esos esfuerzos están empezando a dar fruto, pero no sin un cierto grado de reestructuración y perturbaciones.

251. En general la liberalización de los mercados internos está alentando una mayor actividad del sector privado. En algunos casos, la respuesta ha sido impresionante: por ejemplo, en varios países de Asia y América Latina se han registrado tasas anuales de crecimiento de la producción del sector privado de dos dígitos. Al mismo tiempo, ha habido casos en que, al haber mayor libertad para la actividad empresarial, se han fijado precios abusivos o se ha caído en el gangsterismo y la ilegalidad. La legalización del régimen comercial ha significado que muchas empresas han tenido que cerrar, pero el crecimiento sostenido de las exportaciones de los países en desarrollo en los últimos años se debe en buena parte a las empresas privadas, tanto nacionales como extranjeras. Se ha estimulado a las empresas públicas recién privatizadas y las empresas públicas transformadas en sociedades mercantiles a racionalizar sus métodos de producción, pero esas empresas también han despedido a trabajadores, por lo que en muchos países el número de desempleados ha aumentado.

252. En muchos países en desarrollo se han aplicado reformas del mercado como parte de los programas de ajuste estructural. Aunque en parte se han logrado los objetivos de estabilización de esos programas, la persistencia de unas tasas de crecimiento bajas ha desalentado la inversión de capital en la modernización del equipo, expansión de la capacidad y búsqueda de

nuevas oportunidades comerciales. En muchos países en desarrollo la reducción de los gastos públicos también ha impedido que se invirtiera en las infraestructuras científicas y tecnológicas, institucionales y físicas básicas, que las empresas locales y las de propiedad extranjera necesitan para poder funcionar de forma rentable.

253. La respuesta de los proveedores ha sido especialmente débil en África. Uno de los principales factores de inhibición es la escasez de empresas en general y su bajo nivel inicial de capacidad en particular. Debido a la baja capacidad empresarial, las empresas, incluso si son productores eficientes, carecen de los conocimientos para aprovechar las oportunidades de mercado que van surgiendo. El problema se ve agravado cuando la infraestructura y el apoyo institucional son limitados como sucede en muchos de los países menos adelantados.

254. En las economías en transición, el ritmo de implantación de una economía de mercado se ha aminorado a causa de la necesidad de reformar a fondo instituciones que tienen características históricas, económicas y sociopolíticas muy arraigadas. En muchas economías la base de producción es anticuada, porque antes estaban orientadas a satisfacer las necesidades militares y no las del consumidor y porque se insistía en alcanzar objetivos cuantitativos sin tener en cuenta las normas de calidad.

255. En general las empresas públicas han tenido más dificultades para adaptarse a las reformas del mercado que las del sector privado. En parte esto se debe a que en las economías en transición los poderes públicos han insistido más en mejorar los resultados financieros que en mejorar la eficiencia. Se ha prestado más atención a reducir el tamaño del sector empresarial público que a la necesidad de mejorar la gestión. Pero al mismo tiempo, los países en desarrollo han tenido un éxito limitado por lo que hace a reducir el tamaño relativo de aquel sector.

256. En general, las empresas de los países en desarrollo y de las economías en transición tendrán que seguir reestructurándose y mejorando su competitividad, si se pretende que hagan frente con éxito al reto de las importaciones con que compiten o que penetren en los mercados extranjeros. En muchos países en general la producción ha consistido en reproducir en el país productos extranjeros para unos mercados interiores que no son suficientemente grandes para que las fábricas puedan funcionar a plena capacidad y tengan un tamaño eficiente. Los costos tienden a ser excesivos y las normas de calidad apenas suficientes para satisfacer los requisitos de los mercados interiores. En el contexto de la liberalización y globalización, las empresas tendrán que reaccionar con flexibilidad y rapidez a un entorno dinámico en el que habrá nuevas tecnologías, modificaciones de las exigencias del mercado y nuevos competidores. Los mercados mundiales tienen normas

estrictas por lo que respecta al embalaje, el acabado, el diseño y las especificaciones técnicas que las empresas de los países en desarrollo y las economías en transición tienen que poder satisfacer.

257. La inversión extranjera directa y otros tipos de colaboración exterior pueden contribuir a mejorar la competitividad, en particular en el sector manufacturero, y casi todos los países en desarrollo y economías en transición cuentan con unos pocos proyectos de ese tipo. No obstante, a muchos países les ha decepcionado el interés que han demostrado hasta la fecha las empresas extranjeras en aventurarse a invertir, a asociarse en empresas mixtas, a suministrar tecnología, a conceder franquicias, a participar en sociedades de comercio exterior, a actuar de agentes de venta o a comprar en el país. Aunque los países han liberalizado el régimen regulador de las inversiones extranjeras, con frecuencia no consiguen atraer socios extranjeros a causa de los altos costos de transacción y de los riesgos inherentes a invertir o a colaborar con socios locales que en muchos países en desarrollo son débiles e inexperimentados. Con todo, partiendo de una pequeña base ha habido un rápido crecimiento de la subcontratación internacional con el sector de la pequeña empresa, sobre todo en el Asia oriental y meridional, en el norte de África y en partes de América Latina y el Caribe. Entretanto, la IED y las empresas conjuntas han aumentado rápidamente en buen número de los países en desarrollo grandes o más avanzados. Cuando todavía no hay un sector empresarial local dinámico y bien enraizado —sobre todo en los países de África al sur del Sáhara y en las economías en transición— las perspectivas de que aumente la inversión extranjera dependerán en gran parte del ritmo y el éxito con que se desarrolle el sector empresarial.

258. Las políticas nacionales también pueden contribuir a propiciar un sector empresarial dinámico, ya que puede que las fuerzas del mercado por sí solas no constituyan un incentivo suficiente para que las empresas privadas inviertan o innoven en un país en desarrollo o en una economía de transición. Entre los factores que los mercados no suelen tener en cuenta cabe mencionar los siguientes: la existencia de economías de escala; secuencias de aprendizaje arriesgadas e imprevisibles cuyo costo difiere según la tecnología y que las propias empresas o los mercados de capitales no pueden financiar; y diversos efectos repercutibles (como las reducciones de costos que son trasladadas a otras empresas y que éstas luego no repercuten en los precios a los que venden sus productos en el mercado). En tales condiciones, unas políticas compatibles con las leyes del mercado pueden contribuir a mejorar la capacidad del mercado para asignar recursos, generando al mismo tiempo nuevos conocimientos y capacidades, y también pueden hacer que aumente la rentabilidad privada a la vez que reducen el riesgo de invertir. Es una tarea que no es en absoluto sencilla pero, como demuestra el éxito de los países del Asia oriental, se puede influir en el mercado sin por ello ignorar las señales de los precios al fijar prioridades y elaborar estrategias, con lo

cual se atiende a los intereses a largo plazo del sector empresarial y de la economía en su totalidad.

2. La experiencia del Asia oriental

259. No se puede hacer una extrapolación general de la experiencia del Asia oriental al resto del mundo, pero esa experiencia tiene diversas características que parecen pertinentes para el fomento de la empresa en cualquier lugar. Para empezar, los gobiernos de la región aplicaron políticas macroeconómicas y cambiarias adecuadas que garantizaron la estabilidad necesaria para que hubiera una inversión rentable, un ahorro elevado y un crecimiento económico rápido. El ahorro se encauzó por conducto del sistema bancario hacia el sector empresarial, que recurrió extensamente a la financiación mediante créditos. Para los créditos subvencionados por el Estado se impuso como condición el cumplimiento de ciertos criterios de ejecución competitivos. La disponibilidad de crédito hizo posible que quienes tenían experiencia en materia de gestión, frecuentemente adquirida por haber estado empleados en filiales de empresas transnacionales, crearan sus propias PYMES.

260. Muchos países del Asia oriental aplicaron políticas comerciales proteccionistas para dar a sus industrias incipientes la posibilidad de proceder al aprendizaje tecnológico. No obstante, la protección fue selectiva, escalonada y, a partir del decenio de 1980, sujeta a plazos. Además, se insistió en el establecimiento de proveedores locales, muchos de los cuales eran PYMES que tenían acuerdos de subcontratación con empresas más grandes. El suministro de conocimientos técnicos característico de esas relaciones entre empresas contribuyó al aprendizaje tecnológico. Asimismo, en algunos países la existencia de una densa red de relaciones con los proveedores locales, forjada en el decenio de 1980, dio una ventaja a los exportadores de productos más modernos, que pudieron responder con rapidez y flexibilidad a los cambios de los patrones de la demanda.

261. Las modalidades de importación de tecnología y capital variaron de una economía a otra. La República de Corea, siguiendo al Japón, actuó selectivamente permitiendo la inversión extranjera, mientras que la Provincia China de Taiwán no discriminó entre inversión extranjera e inversión interior salvo en unos pocos sectores. Singapur recurrió a la IED como medio de importar tecnología, al igual que otros países de la ANASO. Sin embargo, en todos los casos, las políticas estaban concebidas para mejorar las posibilidades de aprendizaje de los productores nacionales. Se insistió constantemente en la educación a todos los niveles y en la capacitación. Se efectuaron inversiones públicas y privadas para crear institutos técnicos y escuelas de formación profesional, que ayudaron a capacitar y proporcionar técnicos y supervisores de nivel intermedio. Debido a la elevada tasa de crecimiento de los salarios reales, las familias tenían incentivos y medios para invertir en la

educación de sus hijos. Mediante un sistema de incentivos y gravámenes fiscales, las autoridades también promovieron la capacitación interna en las empresas nacionales para complementar la capacitación que proporcionaban las filiales de las empresas transnacionales. En algunos países, como Singapur, las autoridades convencieron a las empresas transnacionales de que establecieran servicios de capacitación en determinados sectores y cooperaron con ellas.

262. También se asignaron amplios recursos a la financiación de actividades de investigación y desarrollo (I+D), que se fomentaron mediante la concesión de ventajas fiscales y otros incentivos. Las políticas de promoción favorecieron la competencia al establecer una distinción entre las industrias incipientes, las maduras y las industrias en declive. Se alentó a los sectores que tenían posibilidades de un elevado crecimiento de la productividad a que exportaran, entre otras cosas eximiéndoles del pago de derechos de aduana y concediéndoles tipos de interés preferenciales y deducciones tributarias. El Estado efectúa grandes inversiones para crear la infraestructura necesaria en forma de sistemas de telecomunicaciones modernos, abastecimiento de energía eléctrica barata y segura, servicios de transporte y carreteras y polígonos industriales acondicionados con las instalaciones y servicios necesarios. Esas inversiones en infraestructura moderna contribuyeron a contrarrestar la decreciente importancia de las ventajas relacionadas con el costo de la mano de obra frente a la nueva competencia de otros productores de bajo costo desde el decenio de 1980.

263. Las empresas respondieron a las oportunidades creadas por este entorno favorable de distintas maneras. Al principio se insistió en el aprendizaje práctico y en la aplicación de tecnologías importadas a la producción en el mercado interno. Poco a poco, se adquirió la capacidad para introducir cambios y mejoras secundarios en las plantas de producción, así como para efectuar pequeñas innovaciones gracias a la retroingeniería. Todo esto vino a reforzar su capacidad para responder a la creciente competencia en los mercados mundiales, producir para nichos de mercado especializados y fabricar productos que exigían conocimientos cada vez más perfeccionados. La experiencia adquirida en los mercados de exportación proporcionó los conocimientos técnicos y de comercialización necesarios incluso para invertir en el extranjero, tanto en los países menos desarrollados como en los industrializados.

264. Las condiciones que propiciaron este resultado favorable no se dan en todos los países, y tampoco todos ellos tienen la posibilidad de proceder a una liberalización por etapas ordenadas en la actual economía mundial en vías de globalización. Además, la Ronda Uruguay ha modificado el marco jurídico. Sin embargo, la experiencia del Asia oriental sí apunta a los principales elementos de una estrategia nacional de fomento de la empresa: la creación de un entorno favorable; el suministro de incentivos compatibles

con las fuerzas del mercado para el desarrollo de las empresas nacionales y los servicios comerciales de apoyo; y el fomento de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante entre las empresas y de vinculaciones horizontales entre empresas y otras instituciones, sobre todo institutos de ciencia y tecnología.

B. Políticas nacionales y regionales de fomento de la empresa y la competitividad

1. El entorno favorable

265. La creación de un entorno favorable a las empresas y a su actividad es una de las funciones más importantes de la política de intervenciones públicas, en particular las medidas que adopte la Administración del país y el apoyo financiero internacional a esas medidas. Un entorno favorable en sí mismo no basta para que surja un sector empresarial dinámico, pero es muy conveniente y a veces es condición necesaria para la actividad empresarial. En primer lugar, requiere políticas económicas buenas y coherentes para fomentar la confianza empresarial y la inversión, movilizar el ahorro y facilitar el ajuste estructural. También es indispensable que haya un marco institucional, jurídico y comercial que defina las condiciones del mercado para las transacciones.

266. Un importante aspecto del entorno favorable es la calidad de la relación de trabajo entre la Administración y el sector privado. En todos los países la Administración regula y promueve las empresas de una manera o de otra y la forma en que se hace suele ser más importante que el porqué. Con mucha frecuencia, unas políticas bien intencionadas para corregir los fallos del mercado tienen el efecto opuesto. En cambio, las políticas intervencionistas pueden ser compatibles con el mercado cuando se formulan de forma transparente y no discrecional, en cooperación con los más afectados, es decir el sector privado.

a) *Fomento de la confianza empresarial y la inversión*

267. La mayoría de los países en desarrollo y de las economías en transición ya han adoptado políticas para liberalizar y mejorar el entorno nacional para la actividad empresarial. Esas medidas, entre otras, incluyen programas de estabilización macroeconómica con los que se trata de mantener o de restablecer la estabilidad de los precios y el crecimiento económico. También incluyen una importante liberalización de la reglamentación de la IED y la reforma de la política de comercio exterior. Esta reforma supone la reduc-

ción o eliminación de las licencias de importación o exportación y las restricciones cuantitativas, los aranceles altos y sumamente diferenciados, los gravámenes a la exportación y los requisitos y trámites burocráticos engorrosos.

268. Las reformas industriales comprenden medidas para reducir el número de empresas públicas ineficientes o que arrojan pérdidas mediante la privatización y otras reformas de la empresa pública, la reducción de las barreras de entrada y salida del mercado con que tropiezan las empresas privadas, la liberalización de los controles de precio y la eliminación de las limitaciones suaves a los presupuestos de las empresas. Con estas medidas es más fácil que haya inversión, que se limiten los obstáculos a la actividad empresarial y que la gestión de las empresas se confíe a profesionales cuya actuación se somete a la sanción del mercado. Junto con las medidas de estabilización y las medidas de política comercial, contribuyen a recompensar mejor la actividad empresarial productiva —esto es, la actividad sometida a la sanción del mercado—, a diferencia de la actividad que sólo persigue la especulación y la búsqueda de rentas.

269. Inevitablemente la liberalización supone un proceso de reestructuración y perturbación. Cuando se dejan de efectuar actividades que son intrínsecamente ineficientes, se liberan recursos para destinarlos a fines más productivos; no obstante, cuando fracasan actividades que podrían ser competitivas, los recursos simplemente no se utilizan. Como es difícil saber cuál será la empresa que tendrá éxito, es importante que se dé a todas las empresas la oportunidad de reestructurarse y de mejorar su capital físico y humano. Como ya se ha dicho, en muchos países que están efectuando programas de ajuste estructural, en general, la respuesta de los proveedores ha sido débil. En tales casos, quizá la Administración deba ir más allá de las reformas de liberalización del mercado y aplicar políticas más dinámicas en relación con la oferta para facilitar la reestructuración de las empresas, en particular en sectores que tengan posibilidades tecnológicas y competitivas a mediano plazo. Esas medidas tendrían que ser compatibles con el mercado y evitar las trampas de que suele adolecer la política industrial. También deben merecer el apoyo de las instituciones internacionales, asegurándose de que los programas de ajuste estructural incluyan firmes medidas de fomento de la empresa.

270. Las políticas de competencia pueden ayudar a lograr un equilibrio entre las pequeñas y las grandes empresas y a crear unas reglas del juego uniformes entre ellas, fomentando empresas que sean capaces de hacer frente a la competencia internacional y permitiéndoles que se beneficien del tamaño y de las oportunidades para cooperar con otras empresas en materia de investigación y desarrollo y otras actividades técnicas (cooperación). La aplicación de la legislación de la competencia cobra mayor importancia en las economías en transición y, de manera más general, en todos los casos en que

es preciso proteger el interés público contra las prácticas comerciales restrictivas y otros posibles abusos del poder monopolístico resultantes de la privatización de las grandes empresas.

271. El fomento de la empresa también requiere un marco comercial y jurídico transparente, previsible y favorable. Mientras que ese marco ya existe en muchos países en desarrollo, en cambio todavía está por crear en la mayor parte de las economías en transición, donde faltan las instituciones jurídicas tradicionales para hacer respetar los contratos, transformar empresas públicas en sociedades mercantiles, proteger a los acreedores contra los impagos, evitar el fraude empresarial, etc., y donde a veces es necesario reforzar la idea que tiene la opinión pública de la legitimidad de la actividad económica privada. Una buena protección de los activos intangibles como las patentes y las marcas es un elemento inherente a la creación de un entorno favorable a la inversión y al fomento del adelanto técnico.

b) *Afianzamiento de las relaciones entre el Estado y el sector empresarial*

272. La participación del Estado en la labor de fomento de la empresa varía considerablemente de un país a otro. En todos los casos, tanto el Estado como los donantes deben actuar de agente catalizador haciendo sólo lo que las empresas y los mercados no puedan hacer por sí solos. Sin embargo, en la práctica las políticas engorrosas, las medidas rígidas y unas normas burocráticas excesivas tienden a excluir al sector privado y a circunscribir de hecho o incluso a suplantar la responsabilidad de las empresas de gestionar su propio establecimiento, funcionamiento y adelanto tecnológico. Por consiguiente, es indispensable que todas las estrategias de fomento de la empresa se formulen en estrecha consulta con el sector privado. Siempre que sea posible, las empresas deben pagar por los servicios que reciban de la Administración, a fin de asegurarse de que esos servicios están orientados a la demanda y de que dejarán de prestarse cuando ya no hagan falta.

273. La calidad de la relación de trabajo entre la Administración y el sector privado es especialmente importante para crear conocimientos, desarrollar la tecnología y la infraestructura y promover las vinculaciones entre empresas.

274. La Administración ha creado en los distintos países diversos mecanismos para promover un diálogo entre los diferentes agentes económicos —trabajadores, empresarios, inversionistas, banqueros, consumidores, pequeñas y grandes empresas y elementos de la sociedad civil— y entre ellos y la Administración a fin de equilibrar sus diferentes «demandas» y conciliarlas con los objetivos de la política económica nacional. Los consejos deliberativos o consultivos establecidos en el Japón y en la República de Corea

han sido útiles para intercambiar información y recoger opiniones del sector privado respecto de cuestiones como las tendencias del mercado, la evolución tecnológica, la legislación reguladora y los posibles planes empresariales, esto último sobre una base funcional (por ejemplo, contaminación, cuestiones de financiación o tributarias) y en lo relativo a determinados sectores (por ejemplo, automóviles o productos químicos). También se crearon comités consultivos en los que participaban representantes de la Administración y del sector empresarial en Malasia, Tailandia y otros países. Para el éxito de esos órganos es indispensable una burocracia eficiente y de buena reputación que merezca la confianza de todos los interesados.

275. Los mecanismos consultivos ayudan a afianzar la calidad de la cooperación entre la Administración y el sector empresarial. Fijan los grandes parámetros de la cooperación empresarial y así dejan que las empresas se concentren en cómo competir en el mercado sin tener que preocuparse de obtener el favor del Estado. También sirven de instituciones protodemocráticas, ya que proporcionan a los empresarios, los trabajadores, los consumidores y los círculos académicos una vía de acceso directo a las autoridades.

2. Formulación de estrategias nacionales de fomento de la empresa

276. Un entorno favorable es el telón de fondo necesario para políticas dirigidas específicamente a fomentar la empresa. En muchos países que han conseguido fomentar un fuerte sector empresarial esas políticas se combinaron en una estrategia coherente de fomento de la empresa coherente. En la IX UNCTAD los países en desarrollo podrían manifestar su intención de formular o actualizar estrategias nacionales de fomento de la empresa, de ser necesario, con ayuda de la comunidad internacional. En los párrafos que figuran a continuación se discuten algunos de los elementos más importantes que habría que incluir en esas estrategias, centrándose en particular en las microempresas y en la pequeña y mediana empresa, que son de importancia decisiva en la mayoría de los países en desarrollo.

a) *Elementos de una estrategia de fomento de la empresa*

277. El sector de las empresas es sumamente diverso, con distintas posibilidades de crecimiento y con estructuras y problemas diferentes, según el sector y la economía de que se trate. Normalmente, comprende una red de microempresas, de pequeñas y medianas empresas (PYMES), de grandes empresas de propiedad local, de filiales de empresas transnacionales (ETN) y de empresas estatales o paraestatales que funcionan en un sistema de mercado que permite la iniciativa empresarial privada.

278. La estrategia de fomento de la empresa debería centrarse principalmente en las pymes, que constituyen la inmensa mayoría de las empresas de la mayor parte de los países, desarrollados o en desarrollo. Como es natural, las situaciones concretas de cada país y los objetivos nacionales pueden justificar otros centros de interés (por ejemplo, la privatización de las grandes empresas paraestatales en algunas economías en transición).

i) *Movilización de los recursos empresariales*

279. Los empresarios son agentes económicos que toman riesgos, personas capaces de ver una oportunidad y dispuestas a tomar los riesgos necesarios para aprovecharla. También necesitan tener agudeza empresarial, pero la capacidad de organizar un negocio se puede aprender, y puede mejorar con la experiencia, porque son muy pocos los empresarios que tienen éxito en su primera empresa. En todas las sociedades hay hombres y mujeres esencialmente emprendedores, aunque puede que esa capacidad no siempre se aproveche si las condiciones económicas y el entorno empresarial no son favorables, como puede suceder en los países en desarrollo y en las economías en transición.

280. La experiencia indica que los programas destinados a identificar y desarrollar los conocimientos empresariales de determinadas personas y grupos pueden contribuir de forma muy importante a movilizar los recursos empresariales. Estos programas, cuando están bien diseñados y se ejecutan bien, pueden aportar beneficios económicos y sociales que sobrepasan con creces su costo. Tradicionalmente, los programas van dirigidos a un grupo concreto y los candidatos se someten a procedimientos de autoselección o a pruebas de comportamiento antes de que se les seleccione para la capacitación. A continuación, los programas se centran en desarrollar los conocimientos y las aptitudes empresariales, proporcionando instrucción y asesoramiento en relación con actividades que van desde la selección inicial del proyecto hasta el funcionamiento real de una empresa. Con buenos programas de desarrollo empresarial se logra que la demanda de servicios de capacitación y asesoramiento responda realmente a las oportunidades de una economía competitiva. También evitan el tener que crear nuevas ventanillas para tener acceso privilegiado a créditos subvencionados y otras formas de trato especial.

281. La capacitación empresarial puede ser un elemento importante de cualquier estrategia de fomento de la empresa, sobre todo cuando se adapta para que se ajuste a una amplia variedad de grupos, como graduados de escuelas secundarias y de universidad, mandos medios de las grandes empresas (incluidas las paraestatales), trabajadores reasignados de los sectores público y privado, personas que han abandonado los estudios, las mujeres y los pobres.

ii) *Apoyo a las microempresas del sector informal*

282. Las microempresas que funcionan al margen del marco regulador oficial contribuyen sustancialmente al empleo y la productividad. Se estima que el sector informal da trabajo a más del 50 % de la población activa y aporta alrededor del 20 % del PIB en muchos países africanos y en unos pocos latinoamericanos. El sector informal prospera por su capacidad de responder a las fuerzas del mercado: la facilidad de entrada y salida hace que atraiga a los empresarios de todos los sectores de la sociedad, incluidas las mujeres, los pobres y los grupos minoritarios.

283. El entorno competitivo del sector informal es un buen terreno de cultivo para los empresarios, pero no puede proporcionar la infraestructura y los servicios de apoyo que necesitan las empresas para su expansión y crecimiento. El sector informal ofrece pocas vías de recurso cuando no se respetan los acuerdos pactados; la única fuente accesible de créditos suelen ser los prestamistas. Las microempresas cuyos contactos empresariales se limitan a los conocidos y parientes no crecen. Un marco jurídico previsible y accesible puede ayudar a estos empresarios a eludir las limitaciones que les impone su carácter informal, ayudándoles también a eliminar algunas de las barreras que les impiden pasar a una escala de producción mayor. Entre las políticas públicas que han tenido éxito facilitando el desarrollo de las empresas que se originan en el sector informal cabe mencionar las medidas tendientes a reducir el costo que supone cumplir con los reglamentos y el suministro de servicios de apoyo a las microempresas, alentándolas así a fortalecer sus vínculos con los mercados y las instituciones formales y, eventualmente, a formalizar su participación en ellos.

284. La experiencia indica que los programas que contribuyen al fomento de las microempresas del sector informal —que suelen ser propiedad de mujeres, residentes de zonas rurales y pobres de las zonas urbanas— aumentan el empleo y los ingresos. Al aumentar los ingresos de los pobres por encima de los niveles de subsistencia marginal, también impulsan la demanda de productos y servicios de todas las empresas nacionales. Al legalizar la propiedad de los activos e incorporarlos en el sistema de producción, la formalización del sector informal también crea riqueza. Los programas más eficaces de fomento de las microempresas son los que se gestionan a nivel local y se centran en objetivos concretos. Los beneficiarios son muchos en vista de que la asistencia individual que se ofrece suele ser módica (por ejemplo, con frecuencia todo lo que se necesita son pequeños préstamos de 1.000 dólares o menos).

iii) *Ayuda a la pequeña y la mediana empresa*

285. La pequeña y la mediana empresa desempeñan un papel crucial en el desarrollo industrial, tecnológico y comercial y son una parte indispensable

de la respuesta de la oferta a las presiones y oportunidades de la globalización. Por definición, las PYMES son relativamente más adaptables, flexibles e innovadoras que las grandes empresas. Al colaborar con otras PYMES o con empresas más grandes, pueden convertirse en proveedores especializados de bienes y servicios y lograr las economías de escala que aporta esa especialización. Al invertir en equipo multifuncional junto con otras empresas con las que cooperan, también pueden obtener los beneficios de la especialización flexible. Sin embargo, lo limitado de su tamaño también tiene desventajas, sobre todo por lo que se refiere al acceso a insumos esenciales, como servicios de apoyo, crédito e información comercial.

iv) *Acceso a los servicios de apoyo*

286. Se necesitan unas políticas dinámicas para impulsar la demanda de una amplia gama de servicios «al productor» o servicios de apoyo que las empresas utilizan insuficientemente, ya sea porque el mercado no se los ofrece o porque no son conscientes de su importancia para mejorar los resultados. Los servicios de apoyo abarcan esferas como ejecución de proyectos, estudios de preinversión, servicios de consultores en gestión, control de la producción, desarrollo de productos, comercialización, diseño técnico, control de calidad, pruebas de laboratorio, embalaje, contabilidad, seguros, banca, servicios jurídicos, reparaciones, mantenimiento y alquiler de equipo, gestión de datos, ordenadores y programas informáticos, transportes, etc.

287. El abanico de programas ofrecidos suele ser limitado en comparación con el número de usuarios posibles. Además, para que sean eficaces en función del costo, los programas deben ir dirigidos a empresas que tengan probabilidades de éxito. Para asegurarse de que el costo de un servicio es verdaderamente necesario y compatible con la demanda del mercado, debe correr por cuenta de las empresas receptoras, por lo menos en parte. El éxito de cualquier programa depende del funcionamiento de muchos: como las PYMES suelen necesitar múltiples servicios de apoyo, es preciso integrar y organizar los programas a fin de que satisfagan una amplia variedad de necesidades (por ejemplo, gestión de los recursos humanos, asesoramiento sobre mejoras de organización, diseño, garantía de calidad y comercialización, etc.). En términos de contribución al crecimiento y a las exportaciones, incluso los programas más satisfactorios sólo dan resultados a mediano y largo plazo, pero, cuando esos resultados se materializan, los dividendos pueden ser muy importantes.

288. El papel de la Administración no consiste forzosamente en proporcionar servicios de asesoramiento, consultoría o asistencia técnica, sino en estimular al sector privado y proporcionarle apoyo financiero, dejando que sean los intermediarios quienes presten los servicios. Las entidades que suelen proporcionar esos servicios pueden ser asociaciones empresariales crea-

das por grupos de empresas; asociaciones profesionales en esferas como contabilidad o ingeniería; organizaciones especiales establecidas conjuntamente por organismos oficiales y asociaciones de empresarios; y organizaciones internacionales. Una de las ventajas de recurrir a terceros para el suministro de servicios al sector empresarial, en vez de utilizar los servicios de funcionarios de la Administración, es que tienen más probabilidades de estar al tanto de la demanda del mercado y de las necesidades de los usuarios del sector, y por lo general pueden prestar servicios de mayor calidad con menos demoras, más flexibilidad y a un costo inferior. Las universidades también han cumplido un papel muy útil ayudandoa la industria, sobre todo cuando se han creado organismos especializados que organizacional y financieramente no dependen de la universidad.

289. Para estimular el suministro de servicios nacionales, la Administración ha utilizado distintos instrumentos. Entre ellos, el apoyo financiero directo (por ejemplo, asistencia financiera para superar una escasez de capital de riesgo); los incentivos fiscales y crediticios (por ejemplo, exención de los derechos de importación sobre el equipo, exenciones tributarias sobre las regalías, planes de amortización acelerada o préstamos subvencionados); y la desregulación (por ejemplo, modificación del sistema regulador para reducir o eliminar los límites divisorios entre distintos servicios). También pueden ser parte de una estrategia para promover el suministro de esos servicios los incentivos que propician la «externalización» de los servicios privativos de una empresa y el establecimiento de centros de servicios o de capacitación para capacitar al personal nacional a fin de que preste servicios al productor.

v) *Acceso al crédito*

290. El acceso al crédito para la financiación de sus actividades o de su capital social es importante para todas las empresas, pero aún más para las pymes. Las instituciones financieras tienden a favorecer a las grandes empresas a expensas de las PYMES, por ejemplo, por la dificultad que plantea evaluar los riesgos de las PYMES o a causa de los costos administrativos relativamente altos que supone concederles créditos. Esas políticas no se ven facilitadas por las solicitudes de créditos de las PYMES, que están mal documentadas, por ejemplo, a causa de sus dificultades internas, como falta de conocimientos para evaluar los costos de los insumos y de conocimientos de comercialización y la preparación de buenas cuentas y de un buen plan de actividades. A menudo el problema se ve agravado por la falta de información adecuada y porque no comprenden bien los procedimientos para obtener créditos en el sector financiero formal.

291. Un criterio que tuvo mucho éxito en Asia fue el establecimiento de instituciones especializadas en créditos a las PYMES, incluidos programas

de garantía de créditos para los bancos comerciales que prestan dinero a las PYMES. Los bancos de base comunitaria también han sido eficaces, ya que han aprovechado las redes informales de contactos personales que ayudan a reducir el riesgo y el costo de prestar dinero a las PYMES. Asimismo, una vinculación entre la red de información del sector informal, como las sociedades de ahorro, con la red de préstamos del sector formal puede ayudar a mejorar las corrientes de información. La experiencia obtenida con las instituciones especializadas en los créditos de pequeña cuantía a los grupos de renta baja, por ejemplo el Grameen Bank, indica que la solidaridad del grupo puede ser una forma eficaz de garantía del préstamo.

292. En la mayor parte de África y en las economías en transición casi no hay bolsas de valores organizadas. Los organismos de desarrollo internacional han establecido servicios de capital de riesgo en unos pocos países, pero esas iniciativas distan de ser suficientes. La viabilidad de servicios regionales de capital de riesgo merece ser estudiada por las instituciones financieras internacionales y regionales.

293. La comunidad internacional presta apoyo financiero para el fomento de las PYMES, de distintas maneras, sobre todo en el caso de los países de renta baja. Una de ellas consiste en conceder créditos y en aportar financiación social, como en el caso de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Diversos organismos bilaterales de países desarrollados también proporcionan financiación en el marco de acuerdos de asociación vinculados a la internacionalización de sus propias empresas. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta hasta qué punto las PYMES de los países en desarrollo y los países en transición se han beneficiado de ese apoyo. El Banco Mundial proporcionó préstamos a través del sector bancario formal para proyectos de fomento de las PYMES en los países en desarrollo de 1973 a 1991 cuando se puso fin al programa tradicional de créditos a las PYMES por distintos motivos, entre ellos los desiguales resultados obtenidos con esos proyectos.

294. Sin embargo, quedan unos pocos créditos «encubiertos» a las PYMES, es decir, créditos incluidos en otros proyectos. Recientemente, se ha creado un programa de microcréditos a los «más pobres de los pobres» a través de organizaciones comunitarias. Hasta ahora, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y organismos bilaterales han prometido 200 millones de dólares al Grupo Consultivo de Ayuda a los Más Pobres, que movilizará recursos y coordinará la concesión de los créditos. Otra forma de apoyo, «la próxima frontera del crédito a las PYMES», como se denomina en el Banco Mundial, consiste en ayudar a las administraciones nacionales a establecer servicios de apoyo o de asistencia técnica bien diseñados y basados en las reglas del mercado para desarrollar la capacidad de las PYMES, en particular en la esfera de la financiación. Esas actividades deberán forta-

lecerse mediante el apoyo técnico de organizaciones como la UNCTAD, la ONUDI y el Banco Mundial.

vi) *Acceso a las redes de información*

295. Las PYMES pueden ampliar sus mercados gracias a acuerdos de cooperación que difunden información sobre los productos y servicios locales o regionales. Los programas gestionados por entidades privadas con apoyo público son los mejores para sostener las corrientes de información actualizada a las PYMES locales. El éxito de esas actividades depende de la capacidad de las asociaciones profesionales y comerciales locales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias —a veces colaborando con las administraciones nacionales y las organizaciones internacionales— para desarrollar mecanismos impulsados por la demanda a fin de prestar esos servicios.

296. Se pueden aumentar la eficiencia y las economías de escala mediante planes privados con los que se consiga que las PYMES colaboren entre sí en virtud de contratos conjuntos de arrendamiento financiero, compras o utilización compartida del equipo. Esos acuerdos de cooperación pueden ayudar a las empresas más pequeñas a encontrar insumos de fabricantes locales y regionales en gran escala. Sus esfuerzos pueden respaldarse a través de bancos de datos que ayudan a los empresarios a localizar el equipo o a gestionar contratos de cesión de tecnologías importadas.

vii) *Fomento de la capacidad tecnológica de las empresas*

297. La capacidad de un país para mantener un rápido crecimiento económico a largo plazo depende considerablemente de la eficacia con que sus instituciones y políticas apoyen la transformación tecnológica y la capacidad de innovación de sus empresas. La mayoría de los países en desarrollo y de las economías en transición tienen políticas e instituciones de ciencia y tecnología, pero la mayor parte no satisfacen las necesidades de la industria. No sólo necesitan centrarse en la investigación científica sino —cosa más importante— en la difusión de tecnología y además necesitan crear vinculaciones horizontales entre los distintos agentes que participan en el proceso de difusión.

298. Al formular políticas de ciencia y tecnología es indispensable tener una idea clara de la red de agentes que actúan para generar, producir y difundir innovaciones tecnológicas. Esto se debe a que la innovación tecnológica no siempre se produce gracias a la investigación científica. Muchas innovaciones suponen mejoras incrementales de las prestaciones técnicas, la calidad del producto o su diseño, o simplemente aprender a fabricar un producto existente. El diseño de una variante nueva de un determinado producto pue-

de proceder del departamento de investigación y desarrollo de una empresa que es compradora de ese producto y no de la propia empresa que lo fabrica. El departamento técnico de la empresa podría encargarse de toda la labor necesaria para mejorar los procedimientos de control de calidad; otra posibilidad sería que la empresa recibiera asistencia técnica de su proveedor de maquinaria, de un centro de tecnología industrial gestionado por el Estado o de un centro de asesoramiento técnico, o de una combinación de todos ellos. En otras palabras, hay una gran red de agentes, junto con instituciones y políticas de ciencia y tecnología, que influyen en el comportamiento innovador de las empresas y en sus resultados competitivos. Los parques tecnológicos, en estrecha colaboración con las universidades e instituciones de investigación, son un instrumento importante para comercializar los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y difundir conocimientos gracias a la ubicación y la proximidad.

299. La innovación a nivel de la empresa supone la introducción de un producto o un proceso que es nuevo para esa empresa, independientemente de que sea nuevo en el país o en el mundo. Esto significa que la orientación de las políticas de ciencia y tecnología no debe limitarse a las actividades o las instituciones que han efectuado las investigaciones científicas más adelantadas, sino que debe centrarse de manera más general en los factores y las políticas que influyen en la formación de capacidades tecnológicas. Las políticas deberían facilitar la interacción entre los que utilizan los conocimientos y los que los producen y entre ambos grupos, en particular con empresas y otros agentes de fuera del país.

300. El objetivo de la intervención en los sistemas de investigación y desarrollo en las economías en transición difiere bastante del que debe tener en los países en desarrollo. Las economías en transición han heredado una masa crítica de científicos e ingenieros que pueden efectuar actividades de investigación y desarrollo, incluso si no guardan la menor relación con las necesidades civiles contemporáneas. Con todo, en ambos grupos de países las políticas se han centrado en las medidas para comercializar una parte significativa de las actividades de los institutos de investigación y desarrollo financiados públicamente. Esto sirve para aumentar la cantidad de recursos de que disponen para investigación y desarrollo y para mejorar su eficacia y utilidad para las necesidades de la industria al someter una parte mayor de su actividad a la sanción del mercado. De manera más general, hay una tendencia a apartarse de las investigaciones académicas puras, sin llegar a abandonarlas por completo, para pasar a suministrar a las empresas servicios para solucionar problemas técnicos, de ingeniería y de desarrollo de productos y otros servicios parecidos. Esos servicios, junto con el establecimiento de normas industriales, controles de calidad y procedimientos de certificación y ensayo, contribuyen al desarrollo y a una mayor internacionalización de los sectores industriales.

viii) *Fomento de los vínculos entre las empresas*

301. Debido a los cambios en la demanda del mercado relacionados con los nuevos sistemas de producción globalizada, las relaciones entre las empresas han cambiado de forma espectacular en los últimos decenios. En todo el mundo las empresas industriales consideran necesario cooperar verticalmente con los proveedores y los consumidores y horizontalmente con los competidores, es decir, fortalecer y depender cada vez más de las relaciones con otras empresas, tanto a nivel interno como internacional.

302. En el mercado de hoy en día, en materia de producción, la rapidez y la flexibilidad son indispensables. La existencia de eslabonamientos hacia atrás, hacia adelante y horizontales hace que las empresas puedan tomar decisiones más eficaces en función del costo al decidir si van a producir un determinado insumo en la empresa o lo van a obtener de fuentes externas. Esas empresas están comprobando que esa cooperación puede ser necesaria para reducir los costos y ser más innovadoras. Sin embargo, para establecer una red y una cooperación eficaces entre empresas la confianza es un factor importante.

303. Con el desmoronamiento paulatino de los factores que tradicionalmente han determinado la competitividad de las empresas, el cambio técnico y la innovación han pasado a ser factores preponderantes que afianzan la competitividad de una empresa en los mercados de hoy día. La experiencia adquirida por los países industrializados ha demostrado que las relaciones entre empresas cumplen una función crítica en el proceso de innovación. Los eslabonamientos interempresariales permiten obtener los conocimientos necesarios para la cooperación. La innovación de productos depende considerablemente de que se obtenga información sobre la experiencia de los usuarios, ya que la participación de los proveedores en los procesos de fabricación les da una idea de la forma en que se utiliza el equipo que producen, lo que a su vez facilita el proceso de innovación.

304. Hay muchos tipos de eslabonamientos interempresariales, en particular redes formales de intercambio de conocimientos (relaciones con universidades, centros de enseñanza superior, institutos de investigación y desarrollo, laboratorios públicos), relaciones informales entre empresas (tanto empresas nacionales como empresas transnacionales) y con los proveedores y otras relaciones sociales que influyen en el aprendizaje. La comunicación y la interacción entre empresas con distintas capacidades y complementariedades son una fuente importante de creatividad e innovación. La interacción con las filiales extranjeras que operan en una economía y con empresas extranjeras gracias a la inversión extranjera directa puede ser una fuente especialmente importante de aprendizaje.

305. Además de las ya mencionadas políticas e instituciones para promover la capacidad empresarial, las administraciones nacionales pueden promover la cooperación entre las empresas en el campo de la investigación y el desarrollo y en otras esferas facilitando la transferencia de tecnología entre empresas y ayudando a formar alianzas estratégicas nacionales e internacionales, a negociar acuerdos de colaboración, de subcontratación o de fabricación de equipo de marca o a constituir asociaciones de colaboración tecnológica entre empresas, en particular con la participación de las universidades y las administraciones locales. También pueden ayudar a promover la colaboración en materia de investigación y desarrollo entre empresas e institutos de investigación y a comercializar la I+D mediante el establecimiento de parques tecnológicos.

ix) *Cooperación regional*

306. La cooperación regional es un buen complemento de las actividades nacionales, ya que puede potenciar el acceso de las pymes a la información, la tecnología, el crédito y los conocimientos técnicos. Estas actividades regionales tuvieron éxito en Asia y se deberían utilizar para elaborar criterios parecidos en África.

307. Un ejemplo reciente es el programa de acción de la ANASO para el desarrollo de las PYMES, en el que se prevé constituir una red de organismos nacionales de apoyo para intercambiar información y aunar recursos y conocimientos para el desarrollo de las PYMES de la región. Entre las esferas de cooperación cabe mencionar la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de financiación para el fomento de las PYMES; programas conjuntos de capacitación para mejorar las capacidades de los empresarios, directores y técnicos; actividades conjuntas de desarrollo tecnológico en determinados sectores; cooperación en actividades de comercialización y en campañas colectivas de promoción en forma de exposiciones comerciales mixtas en el caso de algunos productos.

308. En el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP) se están estudiando propuestas de cooperación en materia de acceso a la información (constitución de redes del sector privado/comercial y comercio electrónico) y financiación (programa de inversiones en capital riesgo de la CEAP para facilitar la globalización de las PYMES de la región). En la esfera del aprovechamiento de los recursos humanos y de la tecnología, la CEAP ha creado un centro de tecnología y capacitación para las PYMES.

309. TECHNONET Asia, creada a principios del decenio de 1970, es el resultado de distintos proyectos apoyados por diversos donantes para el fomento de las PYMES. Agrupa a 14 organizaciones, en su mayoría organismos de apoyo a las PYMES de 12 países de Asia y el Pacífico. Sus progra-

mas cuentan con el apoyo de donantes bilaterales e internacionales y se centran en cuatro esferas: difusión de información industrial; suministro de servicios de divulgación industrial; facilitación o participación en la transferencia de tecnología; y fomento del empresariado local. Habría que estudiar la posibilidad de idear planes parecidos en otras regiones.

*
* *

310. Los elementos de una estrategia de fomento de la empresa esbozados antes sólo se aplicarán en la práctica si se pueden adaptar a una variedad de contextos nacionales diferentes y si además se pueden integrar a otros imperativos primordiales de la política nacional, como el alivio de la pobreza y el cambio estructural. Además, para que puedan aplicarse con éxito, será preciso que esa estrategia de fomento de la empresa se oriente hacia el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los procesos, más amplios, de la globalización y la liberalización de la economía mundial. Se necesitará también apoyo internacional, desde asistencia técnica hasta financiación, en particular en el caso de los países menos adelantados. Por último, en cualquier estrategia habrá que tener en cuenta las cuestiones sistémicas más amplias, que quizás haya que tratar de resolver con medidas multilaterales a fin de crear un marco internacional apropiado que proporcione oportunidades a las empresas de todos los países.

C. Facilitación de las operaciones de las empresas en una economía global: necesidad de medidas internacionales

311. Las estrategias nacionales para el fomento de la empresa necesitan el apoyo de medidas en el plano internacional. Estas medidas pueden adoptar dos formas, como parte de una estrategia mundial para el fomento de la empresa.

1. Actividades mundiales de apoyo

a) *Envío de misiones sobre el terreno para el fomento de la empresa, especialmente en los PMA*

312. Si bien la gran mayoría de las empresas de cualquier país son pequeñas, pueden convertirse en empresas dinámicas y tecnológicamente avanzadas, y un número importante y cada vez mayor de ellas puede también internacionalizarse. Ese proceso no es automático, ni debe serlo. El espíritu de empresa implica un grado elevado de riesgo y en todas las economías muchas empresas fracasan en los tres años siguientes al comienzo de sus activi-

dades. Se trata en parte de una cuestión de selección por el mercado, que es necesaria para la conservación a largo plazo de la fortaleza industrial de una nación. Al mismo tiempo, la tasa de supervivencia de las empresas durante su gestación y en los años posteriores no es independiente de la atmósfera empresarial general. También es cierto que la duración de la vida de las empresas es mayor —y su crecimiento en tamaño y actividades durante su ciclo de vida más importante— en los países donde la infraestructura, las instituciones del mercado y el marco reglamentario (por ejemplo, la legislación en materia de propiedad, obligaciones, quiebra y monopolio) están más desarrollados. En los países en desarrollo, en especial en los PMA, donde esas condiciones varían considerablemente y son en general menos propicias, las políticas y programas de cooperación técnica deben tener en cuenta un amplio conjunto de cuestiones específicas de cada país para abordar eficazmente el fomento de la empresa.

313. No son escasos los enfoques de las políticas y los programas de cooperación técnica para el fomento de la empresa. En el plano macroeconómico, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y otras instituciones facilitan asesoramiento sobre el establecimiento de un entorno favorable al fomento de la empresa, en general centrando la atención en las reformas políticas e institucionales y en la supresión de los obstáculos que se oponen a la actividad empresarial. En el plano microeconómico, la atención se centra en la prestación de apoyo y capacitación a las empresas de todas clases, que pueden ir desde las empresas familiares tradicionales, las microempresas rurales y urbanas y las PYMES hasta las empresas agroindustriales, y, evidentemente, las grandes empresas, con inclusión de las empresas que tienen filiales en el extranjero. No todos esos elementos existen en cada uno de los países y cuando se prevé un apoyo mundial no siempre resulta específico para los diferentes países.

314. Así pues, es necesario enviar misiones sobre el terreno para el fomento de la empresa, especialmente en los PMA, con el fin de formular estrategias específicas para cada país y aplicar programas integrados de cooperación técnica para el fomento de la empresa. En los países donde están en marcha programas de ajuste estructural, esas misiones podrían examinar la manera de apoyar los esfuerzos que realizan las empresas ante las medidas de ajuste previstas en aquellos programas (véase la próxima sección).

315. Esos programas integrados deben asegurar la continuidad de las actividades mundiales de apoyo mundial a lo largo del proceso de fomento de la empresa, ya que el crecimiento de las firmas va desde el estadio de la microempresa al de la mediana empresa. Como se ha señalado anteriormente, el fomento de la empresa tiene una importante dimensión mundial. Las nuevas tecnologías han estimulado a las empresas transnacionales a mundializar su producción y dispersar sus actividades geográficamente, para aprovechar las

condiciones locales. Con un apoyo adecuado, las pequeñas empresas de los países en desarrollo pueden participar en el mercado mundial mediante el establecimiento de vínculos con empresas extranjeras en cuanto abastecedoras de productos, proveedoras de servicios y asociadas en empresas mixtas. Un ejemplo de ese apoyo es el EMPRETEC 21, un nuevo programa que ha preparado la UNCTAD para facilitar a las PYMES un conjunto integrado de servicios destinado a aumentar su iniciativa empresarial, su capacidad tecnológica, su ecoeficacia y su posibilidad de exportar. Ese programa se ha elaborado aprovechando el gran éxito del programa EMPRETEC (aplicado conjuntamente por la UNCTAD y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión), del que se han beneficiado más de 2.500 empresarios de África y América Latina durante un período de seis años.

316. Las instituciones internacionales pertinentes deberían reunirse para formular un enfoque más sistemático de las necesidades múltiples de los países de renta baja en varias esferas, principalmente: la prestación de asesoramiento o de conocimientos especializados para la creación de un marco normativo y unas condiciones comerciales favorables, en especial un marco normativo y comercial idóneo para el desarrollo del buen funcionamiento de las instituciones y mercados; el fomento de la empresa, en particular de las PYMES; el reforzamiento de las instituciones que permita prestar servicios de apoyo basados en el mercado a las PYMES, y el establecimiento de redes de organismos de apoyo tanto en el plano regional como en el interregional; la adopción de las disposiciones institucionales precisas para un diálogo eficaz en materia de políticas entre las instituciones públicas y las del sector privado, con inclusión de las asociaciones de PYMES; y el establecimiento de redes de empresas de los países desarrollados y empresas de los países en desarrollo y los países en transición con el fin de promover modalidades mutuamente beneficiosas de fomento de las empresas, la tecnología y el comercio.

b) *Verificación de la inclusión en los programas de ajuste estructural de medidas eficaces para el fomento de la empresa*

317. Los programas de ajuste estructural de los países de renta baja se establecieron inicialmente como respuesta a los graves impactos externos y con el fin de corregir las distorsiones de las políticas económicas que se consideraba podían impedir el proceso de desarrollo. Esos programas se concibieron como un proceso limitado de reforma de esas políticas, con el apoyo de asistencia financiera exterior. La expectativa general era que la estabilidad macroeconómica daría lugar a un entorno en el cual la privatización y la liberalización de los mercados hicieran entrar en juego a las fuerzas del crecimiento.

318. La experiencia lograda hasta el momento no ha confirmado esa expectativa. Si bien la patología concreta varía considerablemente de un país a otro, parecería que, debido a las características estructurales y al estado embrionario del desarrollo de los mercados, de la capacidad de gestión y del espíritu empresarial, así como debido a la falta de un período razonable de ajuste de las empresas, la respuesta esperada de los productores a la liberalización y la desregulación con frecuencia no se ha materializado. En realidad la experiencia africana sugiere que una exposición demasiado rápida a la competencia de las importaciones tal vez haya impedido a algunas empresas la realización de la clase de inversiones de reestructuración que exigen tiempo para producir resultados.

319. El fracaso de la liberalización en obtener una respuesta adecuada de los productores, las dificultades de la reforma de los sistemas fiscales y la falta de un apoyo exterior suficiente han tenido como consecuencia que se haya debido hacer frente a los déficit presupuestarios principalmente mediante reducciones en los gastos. Es preciso desplegar un nuevo e importante esfuerzo para reforzar el ajuste estructural haciendo frente a la necesidad, en consulta con el sector privado, de incluir medidas eficaces de estímulo de la oferta con miras al fomento de la empresa. Esas medidas deben potenciar la respuesta de la oferta a otras medidas de ajuste y promover el empleo. Debería prestarse la debida atención al vínculo existente entre los servicios al productor y el ajuste en el sector industrial y el agrícola.

c) *Actividades encaminadas a aumentar la competitividad de las empresas*

i) *Capacidad de prestación de servicios al productor*

320. Es necesario el apoyo de la comunidad internacional para ayudar a los países en desarrollo y los países en transición a formular estrategias del desarrollo que comprendan los aspectos arriba mencionados. En los estudios sectoriales y en los dedicados a países concretos donde se examinen esas cuestiones deberían facilitarse elementos y orientaciones útiles para el análisis de las políticas posibles para incrementar la capacidad de prestación de servicios al productor. La asistencia técnica llevada a cabo en la esfera de los servicios se ha centrado hasta el momento en el desarrollo de la conciencia de la importancia que tiene el subsector de los servicios al productor, principalmente como medio de promoción de las PYMES. En varios países —por ejemplo China— se han enviado cuestionarios a las empresas industriales como medio de medir la calidad de los servicios prestados y de evaluar las necesidades a ese respecto. Ese enfoque, ensayado originalmente en América Latina, se ha utilizado en varios países en desarrollo y será de particular importancia para los países en transición.

321. El Programa Africano Coordinado de Asistencia en el Sector de los Servicios (CAPAS) tiene por finalidad proporcionar a los países participantes los instrumentos necesarios para evaluar sus políticas económicas nacionales en la esfera de los servicios. Dentro de ese proceso, en el programa también se hace hincapié en el desarrollo de una capacidad analítica endógena que no esté limitada a los organismos públicos sino que abarque asimismo a las entidades académicas y asesoras nacionales y a las organizaciones representativas del sector privado. Cuando se solicite, la asistencia técnica se facilitará también para la reforma y liberalización de las transacciones internacionales de servicios y para el reforzamiento de la capacidad interna de los países en desarrollo en la esfera de los servicios, de manera que sus empresas puedan beneficiarse de la creciente participación de los proveedores de servicios extranjeros en la economía nacional mediante la inversión, el comercio exterior y otros modos de prestación de servicios.

ii) *Creación de capacidades en materia de eficiencia comercial*

322. La mayor parte de las tecnologías avanzadas pueden contribuir con éxito a la competitividad comercial de las empresas de los países en desarrollo si se adopta una estrategia adecuada para la movilización de los recursos nacionales e internacionales. Ejemplos de programas que han tenido éxito en la esfera de la facilitación del comercio son el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) y la Red Mundial de Centros de Comercio (RMCC), un sistema mundial que proporciona información relacionada con el comercio y la inversión así como medios instrumentales para la realización de transacciones, especialmente destinados a las PYMES.

323. La aplicación de las tecnologías de la información ha significado una importante contribución al aumento de los ingresos aduaneros en el contexto de la reducción de los aranceles. También está facilitando la reducción de la corrupción y la simplificación del comercio, especialmente en el caso de las PYMES. Análogamente, los principales usuarios y beneficiarios de los centros de comercio son las empresas pequeñas y medianas. Esos programas constituyen un instrumento práctico que puede permitir la reducción del costo de la integración en el comercio mundial. En la actualidad, el apoyo internacional será particularmente importante para el establecimiento y el mejoramiento de la infraestructura local mediante, por ejemplo, conexiones nacionales y subregionales de Internet, que permitirían un grado aún mayor de interactividad y flexibilidad en los intercambios entre los centros de comercio y las empresas.

324. Una propuesta a la que podría útilmente prestar atención la Conferencia sería aumentar la capacidad de los centros de comercio de servir de centros de información y capacitación para las PYMES respecto de las nuevas oportunidades y exigencias en el campo del comercio. Merced a los vínculos

existentes entre los centros de comercio y los círculos empresariales locales, ese esfuerzo podría ayudar al sector privado a adaptarse a los compromisos de la Ronda Uruguay y obtener beneficios de ellos.

iii) *Exámenes en materia de ciencia, tecnología y políticas de innovación*

325. Los países en desarrollo y los países en transición precisan una asistencia considerable de la comunidad internacional para formular las estrategias tecnológicas destinadas a satisfacer sus necesidades particulares. Sobre la base de la experiencia de los países desarrollados y en enlace con la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, se ha pedido a la UNCTAD que lleve a cabo exámenes en materia de ciencia, tecnología y políticas de innovación adaptados a las necesidades de los países en desarrollo y los países en transición (de conformidad con la resolución E/1995/4 del Consejo Económico y Social, de 19 de julio de 1995). La finalidad de esos exámenes es ayudar a los países en desarrollo y los países en transición participantes a evaluar la contribución de las políticas e instituciones en las esferas de la ciencia y la tecnología al fomento de sus empresas —con inclusión de su competitividad internacional—, con el fin de que esas políticas e instituciones respondan mejor a las necesidades del sector industrial. Al aumentar el conocimiento de cómo se elaboran y aplican esas políticas, los exámenes servirán de ayuda a otros países en desarrollo y economías en transición para mejorar sus propias políticas, al mismo tiempo que ofrecerán nuevas oportunidades para una mayor cooperación internacional.

d) *Difusión de las «prácticas más adecuadas» para el fomento de las empresas*

326. La identificación de las «prácticas más adecuadas» por lo que se refiere al apoyo del Estado basado en los principios del mercado al fomento de la empresa puede facilitarse mediante el intercambio de las lecciones obtenidas de las experiencias de los países. El Grupo Especial de Trabajo de la UNCTAD sobre el Papel de las Empresas en el Desarrollo ha puesto de relieve varias de esas «prácticas más adecuadas», sacadas de los estudios e intercambios de países. Entre las prácticas figuraban medidas destinadas a:

a) facilitar la iniciación de actividades empresariales o la «formalización» de pequeñas empresas, mediante la concesión de incentivos (por ejemplo, en forma de acceso al crédito y otras ventajas) para el registro de las pequeñas empresas, como en el Ecuador, y procedimientos simplificados para el pago de impuestos por las pequeñas empresas en forma de un pequeño impuesto global sin necesidad de cumplimentar declaraciones fiscales o de preparar la contabilidad, como en la India;

b) formar a trabajadores en las calificaciones exigidas en el mercado de trabajo mediante un sistema que combine el aprendizaje, la educación teórica en instituciones especializadas y la capacitación en el empleo realizada en el taller, como en Alemania, o mediante programas de formación profesional en función de la demanda y del mercado, como en varios países latinoamericanos;

c) promover las exportaciones mediante la prestación de ayuda a los nuevos exportadores para el establecimiento de empresas de exportación, como en el Canadá y Noruega, mediante un conjunto integrado de servicios prestados en centros polivalentes, como en el Reino Unido, así como mediante el apoyo mutuamente beneficioso del desarrollo empresarial, tecnológico y comercial por conducto de la hermanación de las empresas de los países cooperantes, como en Alemania y la India;

d) disminuir el riesgo y el costo de los créditos a las PYMES o potenciar estos créditos mediante el establecimiento de redes de contactos personales (que también pueden servir de ayuda para movilizar el ahorro) a través de bancos de base comunitaria, como en Bangladesh y Nigeria; mediante la concesión de créditos especializados o créditos preferentes, como en el Japón y la República de Corea; mediante el recurso a sociedades mutuas de garantía del crédito o sistemas de seguros con financiación de los bancos y las pequeñas empresas, como en Francia; y mediante el establecimiento de un servicio de crédito a la exportación que facilite créditos a las PYMES que sean subcontratistas de grandes empresas exportadoras, como en México.

327. La identificación y el intercambio de las «prácticas más adecuadas» para respaldar el fomento de la empresa en el plano institucional y el de las políticas económicas puede llevarse a cabo más fácilmente mediante la cooperación entre los países en desarrollo y la cooperación entre ellos y los países desarrollados, con inclusión del establecimiento de redes de organismos de apoyo y la determinación de procedimientos para los intercambios de información en determinadas esferas y según unas normas convenidas. Queda un margen considerable para la realización de futuras tareas en las que se aprovechen los resultados conseguidos hasta el momento por el Grupo Especial de Trabajo sobre el Papel de las Empresas en el Desarrollo en lo referente a la identificación de los elementos de las políticas necesarias tanto para una acción nacional como para una cooperación internacional.

2. Cuestiones que requieren una acción intergubernamental

328. Por su misma naturaleza, el proceso de liberalización y globalización de la economía mundial entraña la internacionalización de las empresas

—grandes y pequeñas, de todos los grupos de países— mediante el comercio, la inversión, los sistemas de licencias y una serie de otras modalidades. A su vez, esto significa que un número creciente de cuestiones relacionadas con las empresas adquieren también una dimensión internacional, con inclusión, por ejemplo, de las cuestiones relativas a la responsabilidad por defectos de los productos, la protección del consumidor, la política de competencia, las prácticas comerciales restrictivas, el acceso a los fondos de investigación y desarrollo, los pagos ilícitos, las normas de contabilidad, la reglamentación referente al medio ambiente, las calificaciones profesionales, el acceso a las redes cerradas de grupos de usuarios, el funcionamiento de los mercados de valores, la fiscalidad, la fijación de precios de transferencia, la quiebra, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la responsabilidad de los bancos por sus sucursales en el extranjero. El denominador común de todas esas cuestiones es el reconocimiento de que la naturaleza del proceso de liberalización y globalización reduce cada vez más la capacidad de los distintos países para resolverlas unilateralmente de una manera eficaz.

329. A medida que continúa la globalización, se hace más urgente la necesidad de aplicar enfoques multilaterales a las cuestiones relacionadas con la internacionalización de las empresas. La acción precisa no tiene por qué adoptar necesariamente la forma de una negociación multilateral general sobre la internacionalización de las empresas —una Ronda Uruguay microeconómica, por así decir—. Se trataría más bien de un proceso poco metódico en el cual las diferentes organizaciones internacionales competentes se ocuparían de las cuestiones particularmente urgentes una tras otra.

330. De todas maneras, la naturaleza del proceso de globalización hace que se incluyan necesariamente en el programa sus consecuencias para los marcos reguladores nacionales de la internacionalización de las empresas. La UNCTAD puede desempeñar un papel central en la facilitación del entendimiento de ese aspecto del proceso de la globalización, sus efectos sobre el desarrollo, la función que desempeñan las empresas en él, la serie de cuestiones que ello hace incluir en el programa internacional y las políticas posibles que los gobiernos tal vez deban examinar a ese respecto. En particular, la UNCTAD puede desempeñar un papel importante en la identificación y creación de un consenso respecto de las cuestiones más urgentes de la internacionalización de las empresas que requieren una atención multilateral. Al proceder así, la UNCTAD prestaría evidentemente una atención especial a las necesidades de las empresas de los países en desarrollo, especialmente de los PMA. Cuando se pidió a la UNCTAD que hiciera lo mismo en la esfera del comercio hace unos 25 años, su respuesta fue el establecimiento del SGP. En la economía del mundo actual, el desafío es mucho mayor y sobre todo más importante.

3. Establecimiento de un comité asesor global

331. El diálogo sobre las políticas económicas que está en curso actualmente en la UNCTAD debería ser general y abierto para que en él participasen no sólo los gobiernos sino también toda una gama de representantes de los actores no gubernamentales que desempeñan a escala mundial un papel cada vez más importante en muchos aspectos de la vida pública, tanto nacional como internacional. Las organizaciones no gubernamentales despliegan actualmente su actividad en muchas esferas de interés para la UNCTAD: por ejemplo, el desarrollo en sí mismo, el medio ambiente, los derechos humanos (con inclusión de las cuestiones laborales y las relativas a los sexos), las cuestiones tecnológicas y el desarme. Los grupos empresariales con fines lucrativos, que representan sectores nacionales y regionales, son también actores de creciente importancia para una institución internacional como la UNCTAD. Corresponde a la Conferencia examinar la manera en que pueden canalizarse las energías, las nuevas ideas y las relaciones básicas de las organizaciones no gubernamentales y las empresas, tanto individual como colectivamente, con el fin de incluir esos elementos de la sociedad civil en la labor de la UNCTAD y así proporcionar una «respuesta rápida» en forma de un canal de información en doble dirección acerca de los problemas del desarrollo.

332. También el proceso de globalización afecta a las organizaciones no gubernamentales y su reacción a tal proceso tendrá cada vez mayor influencia sobre las políticas que adopten los poderes públicos ante él. Además, esas organizaciones constituyen una fuente importante de experiencia y conocimientos interdisciplinarios que pueden ayudar a los responsables de las políticas económicas a comprender con mayor amplitud las consecuencias de sus decisiones. A su vez, las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un valioso papel en la traducción e interpretación para las personas interesadas de todas las acciones y decisiones que promueven la causa del desarrollo. Para crear un foro donde ese intercambio entre la sociedad civil mundial y las organizaciones internacionales pueda tener lugar, sería conveniente establecer un comité asesor global compuesto de representantes de las empresas, los sindicatos, los círculos académicos y otros participantes interesados que asesore a la UNCTAD y a las demás organizaciones internacionales acerca de todas las cuestiones relacionadas con el fomento de la empresa.

Capítulo IV

LABOR FUTURA DE LA UNCTAD DE CONFORMIDAD CON SU MANDATO; CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES

Algunas reflexiones personales

333. El telón de fondo de los esfuerzos para definir la labor de la UNCTAD en el umbral del próximo milenio es nada menos que el profundo movimiento histórico que por fin materializa una visión iniciada hace cinco siglos con la época de la exploraciones marítimas europeas, pero que los fenicios, los vikingos, los chinos y otros grandes pueblos comerciantes también tuvieron: la unificación de los mercados y del espacio económico en un plano planetario. Se trata de un fenómeno de una complejidad extrema, pleno de contrastes y contradicciones.

334. Con el derrumbamiento de los muros ideológicos, la convergencia ha sustituido a la confrontación. Instituciones tales como el FMI, el Banco Mundial, el GATT/OMC —cuyas actividades durante mucho tiempo se consideraban de interés sólo para uno de los bloques en que se dividía el mundo— se están convirtiendo en la espina dorsal de un sistema económico mundial único y generalmente aceptado. Por otra parte, la competencia y las fricciones comerciales, antes moderadas por los obstáculos y las reglamentaciones nacionales, se han exacerbado hasta un punto nunca antes alcanzado. En última instancia, ello puede poner en peligro o esterilizar los progresos logrados hasta el momento.

335. Paradójicamente, la globalización es una fuerza poderosa tanto para la integración como para la marginación. Por primera vez en la historia, la globalización encierra la promesa de lograr la plena participación activa en la economía mundial de 2.000 millones de hombres y mujeres de los países en desarrollo con un crecimiento rápido. Pero en contraste, cientos de millones de otros seres humanos temen que las mismas fuerzas amenacen con excluirlos —tal vez para siempre— de las promesas de prosperidad. Esas personas son desempleados o trabajadores con bajos salarios de los sectores de las economías industriales que se han quedado rezagados en el proceso del cambio. Cabe añadir también a los pobres y las personas sin trabajo de muchos países en desarrollo que dependen de un corto número de productos básicos y a los que apenas, o nada, han afectado la globalización y la liberalización.

336. En este período intermedio entre lo viejo y lo nuevo, no es sorprendente, como diría Gramsci, que toda clase de síntomas patológicos aparezcan en la superficie, que el temor y la inseguridad convivan junto con las esperanzas y expectativas más brillantes. Esa es la verdadera esencia de la crisis que actualmente ensombrece las relaciones internacionales y alimenta un deseo permanente de reforma total y generalizada: en todo el sistema de las Naciones Unidas, en las instituciones de Bretton Woods y, con no menos intensidad, también en la UNCTAD.

337. La UNCTAD participa evidentemente en la crisis más amplia de las Naciones Unidas en el sentido de que nos afecta el cansancio general que suscita el sistema de conferencias. Pero existe también una especificidad particular en el caso de la UNCTAD que se podría definir como crisis de identidad. La UNCTAD se creó a mediados del decenio de 1960 con el fin de modificar el *statu quo*, que era entonces sinónimo de las instituciones económicas de Bretton Woods y el GATT. Se esperaba que la UNCTAD estableciese un sistema alternativo de relaciones económicas que fuese mejor: el Nuevo Orden Económico Internacional. Ese sistema se fundaba en la ética y la justicia: la convicción de que sólo un sistema radicalmente modificado podría abrir el camino al desarrollo de toda la humanidad. El desarrollo era la condición previa e indispensable para colmar el foso cada vez más ancho entre el corto número de ricos y felices y la multitud de indigentes y miserables.

338. Es indudable que se produjo un cambio, pero no totalmente de la manera prevista hace una generación. Más que ser el resultado de un proceso formal de negociaciones multilaterales entre Estados, ha sido la consecuencia de profundas fuerzas globalizadoras. Al quedar en gran parte fuera del control del Estado, la producción y la distribución serían organizadas, no de una manera centralizada e intervencionista por el Estado, sino de conformidad con las estructuras descentralizadas del sector privado coordinadas por el mercado.

339. La UNCTAD no ha sido ajena a esas transformaciones. En realidad les ha dado un impulso significativo mediante sus esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo tanto a adoptar unas políticas de crecimiento más eficaces como a comprender la necesidad de utilizar el comercio internacional como un instrumento de integración, crecimiento y desarrollo. La organización fue ella misma uno de los primeros ejemplos de *aggiornamento* cuando, en la VIII Conferencia hace cuatro años, readaptó su función y estructura para responder mejor a las necesidades de los nuevos tiempos. Dejando de lado lo que se ha considerado un sistema de negociación de grupos demasiado rígido y, a veces, conflictivo, la UNCTAD puso el acento en la nueva noción de asociación y cooperación para el desarrollo. La asociación fue posible no tanto sobre la base de una plataforma conceptual —algún

plan o programa de acción de los gobiernos para reestructurar las relaciones económicas— sino más bien como respuesta a las exigencias de una compleja y nueva realidad. La persistencia de la extrema pobreza y de la cada vez mayor desigualdad, junto con la proliferación de los riesgos de marginación y de destrucción del medio ambiente, hizo que la cooperación fuese una condición indispensable para hacer frente al desafío de la globalización.

340. A partir de Cartagena comenzó a afirmarse una visión común de la naturaleza de las condiciones económicas existentes. Pueden apreciarse las siguientes características en esa visión:

descarta las explicaciones unilaterales y las recetas discrepantes;

intenta abarcar todos los elementos y complejidades del desarrollo para combinarlos en un conjunto equilibrado y general;

reconoce que el mercado y la iniciativa privada son los agentes dinámicos de la expansión de la economía, sin perder de vista la influencia determinante del buen gobierno y de la existencia de un Estado reducido pero eficaz;

subraya acertadamente que la responsabilidad última de cada sociedad, y de cada gobierno, es la creación de las condiciones políticas y macroeconómicas necesarias para la estabilidad y el progreso.

341. Al mismo tiempo, ese nuevo enfoque sigue insistiendo en que el éxito o el fracaso de los esfuerzos nacionales depende con frecuencia del entorno económico exterior. Para que tengan más fácilmente éxito, esos esfuerzos necesitan un sistema internacional capaz de acelerar el crecimiento en todo el mundo de una manera estable y sostenible. El entorno exterior también debe proporcionar a los países un acceso abierto y competitivo a los elementos básicos del desarrollo sostenible, es decir, mercados, financiación, inversiones, tecnología y asistencia financiera y técnica. Esos elementos constituyen, y siempre han constituido, las prioridades fundamentales de la labor de la UNCTAD.

342. Comprender y explicar cómo esos elementos se interrelacionarán en una economía cada vez más globalizada seguirá siendo el objetivo central de un esfuerzo de análisis e investigación que, de una manera general, está más centrado en el bosque que en los árboles. Sin embargo, la explicación analítica y conceptual no es un fin en sí mismo. Deberá enfocarse siempre desde la perspectiva de su utilidad para facilitar el fomento del desarrollo de una manera justa, sostenible y armoniosa.

343. A este efecto, es preciso concentrarse en lo que es realista y práctico: no acariciar grandes proyectos remotos y demasiado ambiciosos sino limi-

tarse a los objetivos precisos y limitados que están a nuestro alcance. Como Alexander Herzen ha dicho (según Sir Isaiah Berlin):

> ... un fin que está infinitamente remoto no es un fin, es sólo... un engaño; un fin debe ser algo más cercano, cuando menos la recompensa del trabajador o la satisfacción por el trabajo realizado.

344. Esa es la razón por la que el análisis ha de estar dirigido hacia la acción en dos sentidos complementarios. El primero es la preparación del programa multilateral para las futuras negociaciones sobre comercio, inversión, competencia, medio ambiente y tecnología. Aquí la contribución específica de la UNCTAD será proporcionar una perspectiva de desarrollo, en la cual se equilibre el panorama general tomando en cuenta las necesidades e intereses de los países que se encuentran en diferentes etapas de integración en la economía mundial. Esa labor se realizará de manera cooperativa y complementaria con la de otras instituciones internacionales, entre ellas la Organización Mundial del Comercio, para lo cual ya hemos dado los pasos necesarios y hemos mostrado nuestro deseo de trabajar en equipo sobre las cuestiones de interés mutuo. La primera oportunidad de llevar a la práctica esa colaboración será la contribución que se ha pedido a la IX UNCTAD para la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur, de conformidad con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 8 de diciembre de 1995.

345. Como complemento del temario de las negociaciones, la segunda serie de actividades de la UNCTAD debería tener por finalidad ayudar a los países a aplicar los resultados obtenidos. Aquí los objetivos serían hacer el mejor uso posible de las oportunidades creadas en el comercio (trabajando en el marco de los Programas de Eficiencia Comercial, FOCOEX y SIDUNEA, entre otros); promover la inversión (mediante un posible marco multilateral, perfiles de países concretos, etc.); prestar asistencia técnica a los gobiernos interesados en la elaboración de leyes sobre la competencia; establecer incentivos positivos para el desarrollo ambientalmente inocuo; realizar exámenes de las políticas nacionales en materia de ciencia y tecnología; etc.

346. Este enfoque pragmático encontraría su expresión más ilustrativa en el programa de cooperación técnica para la promoción del comercio en los países africanos después de la Ronda Uruguay, que la UNCTAD, la OMC y el CCI han elaborado en colaboración y al que darán aplicación conjuntamente.

*
* *

347. La labor futura de la UNCTAD será un tema de intenso debate intergubernamental durante los preparativos de la IX UNCTAD y en la propia Conferencia. El programa provisional de la IX UNCTAD ofrece importantes indicaciones sobre la orientación de la labor futura de la UNCTAD. Durante los debates deberían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Es necesario un cambio fundamental en la manera en que la UNCTAD cumple su mandato en la esfera del comercio y el desarrollo.

b) Es preciso centrar con mayor precisión las actividades de la UNCTAD en un número relativamente pequeño de cuestiones de importancia primordial para el desarrollo sobre las cuales el impacto puede ser sustancial.

c) Si bien ha de reconocerse plenamente la existencia de elementos comunes en la experiencia obtenida en el desarrollo, la labor de la UNCTAD necesita cada vez más tener en cuenta la diversidad actual de las situaciones y problemas del desarrollo. En la consideración de esa diversidad, reviste particular importancia la distinción entre los países en desarrollo que necesitan asistencia principalmente para lograr acceso a los mercados globalizados y los países que necesitan asistencia sobre todo para la creación y ampliación de las capacidades destinadas a suministrar mercancías a esos mercados.

d) La UNCTAD deberá someter a un examen permanente los fenómenos evolutivos de la globalización y la interdependencia, y evaluar las grandes cuestiones del desarrollo con ese telón de fondo. También necesitará evaluar las consecuencias para el desarrollo de la evolución de los sistemas que rigen las transacciones internacionales y tratar de promover una evolución de esos sistemas que sea «idónea para el desarrollo». El logro del consenso es un elemento de particular importancia para esas actividades.

e) La UNCTAD debería intensificar sus actividades concretas que tienen efectos directos sobre las economías nacionales, en particular en las esferas del desarrollo del comercio, la inversión y las empresas. Esas actividades abarcan la cooperación técnica, pero no están limitadas a ella.

f) La maquinaria intergubernamental de la UNCTAD deberá ajustarse más, pero manteniendo una flexibilidad suficiente para ocuparse de una gama más amplia de interacciones intergubernamentales que en el pasado. Es importante que cada tipo de foro intergubernamental se dedique solamente a aquellas actividades para las que ha sido establecido. Las etapas iniciales de las deliberaciones intergubernamentales deberán ser objeto de una detenida consideración.

348. El Secretario General es evidentemente muy consciente de que los recursos de la UNCTAD son limitados y de que sólo se podrá hacer una modesta contribución al logro de los objetivos antes señalados. En realidad es dudoso que una organización o país pueda por sí solo conseguir esos objetivos, pues los problemas rebasan la cuestión de los recursos. Uno de los nuevos y más importantes acontecimientos registrados en las relaciones internacionales en estos últimos años del siglo XX ha sido la aparición de una serie de actores no gubernamentales que ejercen una influencia creciente sobre los asuntos mundiales. Las empresas transnacionales, tanto grandes como pequeñas, los inversores privados, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los centros de investigación —a veces junto con los gobiernos, a veces con independencia y ocasionalmente con mayor eficacia que los gobiernos— están dejando su impronta en la plasmación del futuro.

349. En general las instituciones multilaterales no han dado hasta el momento oportunidad a esos nuevos actores de manifestarse y hacer sentir su peso. Esa omisión es tanto más sorprendente si se recuerda que ya en 1919, inmediatamente después de la primera guerra mundial, los estadistas y diplomáticos reunidos en Versalles dieron muestras de una notable amplitud de espíritu al aceptar una innovación revolucionaria: la estructura tripartita de la Organización Internacional del Trabajo, con el derecho de deliberar y votar concedido a los representantes de los trabajadores y de los empleadores, junto a los representantes de los gobiernos. Evidentemente, la causa justificativa de ello era que no se podían ni se debían adoptar decisiones en cuestiones laborales sin la participación directa de los interesados. Sentada esa premisa, podría análogamente considerarse justificada la participación, en los debates económicos, de aquellos individuos —tanto productores como consumidores— que vayan a poner en práctica las decisiones adoptadas por los gobiernos en materia de producción y consumo.

350. Esta cuestión es indudablemente muy compleja y difícil, para la que no sirven soluciones simplistas. Sus trascendentales consecuencias sólo se manifestarán a lo largo del tiempo. Sin embargo, cabe esperar que en un futuro próximo tengamos la clarividencia necesaria para iniciar la integración del sector privado y de otros nuevos actores en nuestras actividades cotidianas. Actuando de esa manera, podremos facilitar la transformación de una conferencia en una asociación real para el desarrollo, haciendo de la UNCTAD un modelo de lo que debe ser una organización verdaderamente internacional en el siglo XXI.

351. ¿Es este desafío excesivo para la IX UNCTAD a sólo algunos meses de su iniciación? No lo creemos así. Después de todo, Sudáfrica, donde tendremos el privilegio de reunirnos, ha llevado a cabo en los últimos tiempos una tarea infinitamente más sobrecogedora. Si no tenemos nada que enseñar a nuestros anfitriones tenemos en cambio mucho que aprender de ellos. En

particular, podremos inspirarnos en la manera ejemplar en que los sudafricanos han sabido vencer un abismo prácticamente sin fondo de odio y prejuicios, para dedicarse ahora al intento de colmar el foso socioeconómico que todavía separa a los diferentes sectores de su comunidad. En comparación con lo que durante largo tiempo se consideró como uno de los problemas más insolubles de este siglo, la tarea que nos espera no parece estar más allá de nuestras posibilidades.

352. Ya hemos iniciado el proceso de redefinir el objetivo de la UNCTAD según un corto número de prioridades claras y centrales. En nuestras recientes consultas intergubernamentales se ha logrado un grado significativo de consenso sobre la necesidad de reducir y simplificar el número de órganos intergubernamentales y la frecuencia de las reuniones, con el fin de aumentar la eficiencia de nuestro método de interacción y trabajo. Cualquier mejora que se consiga en la relación costo-eficacia y en el rendimiento de la secretaría permitirán preparar y facilitar la aplicación de esos dos aspectos y servirán de instrumento para el proceso de reforma de la UNCTAD.

353. Sin embargo, no debemos perder nunca de vista el hecho de que la sola justificación de la regeneración de la UNCTAD y la única razón de la continuación de su existencia es la capacidad que muestre de contribuir significativamente a las tareas de fomentar el crecimiento, disminuir la desigualdad y dedicar su actividad a mejorar la vida de los pueblos. Ello ha de quedar demostrado especialmente en el caso de los países que más necesitan de la UNCTAD, es decir los países menos adelantados —muchos de los cuales son africanos—, a los que nuestra Conferencia tiene el deber de ofrecer soluciones concretas y eficaces para sus problemas.

354. Si es cierto que cada sociedad será juzgada según la manera en que trata a sus miembros más vulnerables, entonces la comunidad internacional en general, y la UNCTAD en particular, serán juzgadas en última instancia por la atención que presten a África y al conjunto de los países menos adelantados. Este es el problema central y el principal desafío de este fin de siglo. No hay duda de que ese problema lo tendremos planteado a comienzos del próximo siglo y a lo largo del tercer milenio, como un triste legado. Se trata de un viejo problema, verdaderamente muy viejo, pues en la historia de la humanidad no hay nada más antiguo que la pobreza y las privaciones. Pero las circunstancias de ese problema son nuevas. Si bien la globalización hace que las privaciones sean intolerables, también por primera vez se puede demostrar que el problema está maduro para una solución duradera. Además, la globalización hace que el problema sea ineludible para todos nosotros. No podemos declinar nuestra responsabilidad. Así pues, cabe esperar que los beneficios de una economía global rebasen con creces sus costos y el saldo neto sea suficiente para erradicar la pobreza y el subdesarrollo humano.

355. Estará a nuestro alcance en Sudáfrica y con posterioridad la posibilidad de comenzar la reorientación de esas poderosas fuerzas hacia el fin perseguido, a condición de que logremos la confianza y el consenso necesarios acerca del espíritu, el enfoque y el lenguaje renovados que exigen los nuevos tiempos. Pues, como T. S. Eliot escribió, «Las palabras del año pasado pertenecen al lenguaje del año que quedó atrás. Y las palabras del nuevo año requieren otra voz».

Printed in France
GE.96-50473–March 1996–1,125

TD/366/REV.1