

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

**LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS
INFORME DE 2004**

PANORAMA GENERAL
por el Secretario General de la UNCTAD

EMBARGO

El contenido del presente documento no
podrá ser citado ni resumido por los medios
de información impresos, radiodifundidos,
televisados o electrónicos antes de las **17.00**
horas HU del 27 de mayo de 2004

NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra

LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS
INFORME DE 2002

PANORAMA GENERAL
por el Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2004

GE.04-50982 (S) 100504 120504

Nota

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

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

Todas las referencias a dólares han de interpretarse como relativas a dólares de los EE.UU.

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

El Panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados: Informe de 2004* (UNCTAD/LDC(2004)), N° de venta: S.03.II.D.9).

UNCTAD/LDC/2004(Overview)

Este Panorama general también se puede obtener en Internet, en francés e inglés, en la dirección siguiente:
<http://www.unctad.org>

PANORAMA GENERAL

EL DESAFÍO DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

El comercio internacional es un elemento vital para reducir la pobreza en todos los países en desarrollo. No obstante, los vínculos entre la expansión del comercio y la reducción de la pobreza no son ni sencillos ni automáticos. La finalidad del presente Informe es aclarar esos vínculos y contribuir con ello al logro de una mejor comprensión de las políticas nacionales e internacionales que pueden convertir al comercio internacional en un mecanismo eficaz para aliviar la pobreza en los países menos adelantados (PMA).

A fin de poner el problema en la debida perspectiva, en la cubierta figura un mapa de la pobreza. Este mapa, reproducido del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza correspondiente a Rwanda, es el resultado de un proceso participativo en el que una comunidad -la de Sholi en el distrito de Nyanza (Rwanda)- trató de identificar sus problemas más importantes en el sector del desarrollo. El mapa muestra la ubicación de cada uno de los hogares, su tipo de vivienda y, también, el aspecto más crucial, es decir, la evaluación por los propios miembros de la comunidad de su categoría social. Hay 230 hogares, que se clasificaron de la manera siguiente:

- Umutindi/Urukene Nyakujya (43 hogares). Éstos se ven obligados a mendigar, ya que no tienen nada: ni vestido, ni alimentos, ni vivienda. Los hijos de estas familias no pueden ir a la escuela, y las familias no pueden costear una atención médica y carecen de tierras agrícolas.
- Umutindi/Urukene (114 hogares). Estas familias no tienen suficientes alimentos pero pueden trabajar por cuenta ajena para sobrevivir; su ropa no es buena, no tienen una superficie suficiente de tierras agrícolas y apenas pueden costear la atención médica. Tienen viviendas pero carecen de ganado y siempre padecen algún sufrimiento.

- Umutindi/Umukene Wifashije (60 hogares). Estos hogares tienen vivienda, pero sus casas son pequeñas y precarias. Obtienen una cosecha mínima y sus hijos no pueden ir a la escuela primaria; estas familias pueden adquirir ropa pero con dificultad; apenas pueden tener acceso a atención médica, pero se las arreglan para tener suficiente para comer y poseen pequeños rumiantes.
- Umukunga (13 hogares). Estos hogares, tienen un excedente de cosecha para la venta, y también ganado; pueden costearse atención médica y disponen de una cantidad reducida de dinero. Sus hijos pueden ir a la escuela secundaria. Las familias comen bien, tienen buen vestido y una casa adecuada, poseen una bicicleta y pueden contratar a otras personas como mano de obra.

La situación en Sholi (Rwanda) ilustra el carácter de la pobreza en los PMA. En estos países no es un fenómeno que afecte a una pequeña proporción de la población total, sino que afecta a la mayor parte de ella. Además, se trata de una situación en la que la mayoría de la población vive con unos niveles de ingresos inferiores que serían suficientes para atender sus necesidades básicas. En estas sociedades, los recursos disponibles, incluso cuando están distribuidos de manera equitativa, apenas bastan para satisfacer las necesidades básicas de la población en forma sostenible.

Unas condiciones de vida como las que existen en Sholi son una afrenta ética en un mundo civilizado. Sin embargo, no son raras en los PMA. Las estimaciones de la pobreza hechas por el Banco Mundial y la UNCTAD indican que un 49-50% de la población de estos países vivían al final del decenio de 1990 con menos de 1 dólar diario. Aunque los PMA registraron al final de ese decenio mejores resultados económicos, la incidencia global de la pobreza extrema en este grupo de países en conjunto no disminuyó durante dicho período. Si persisten estas tendencias, cabe estimar que aumentará el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza en los PMA, pasando de 334 millones en 2000 a 471 millones en 2015.

Para esta última fecha, y suponiendo que continúen los progresos actuales en China y la India, la pobreza en el mundo estará concentrada en los PMA.

Las condiciones de vida que reinan en Sholi existen también en otros países en desarrollo. No obstante, el hacer frente a esas condiciones en los PMA es especialmente difícil porque la extrema pobreza se experimenta en toda la sociedad. En esta situación, la pobreza generalizada refuerza la tendencia hacia el estancamiento económico, y viceversa. Entre los círculos viciosos existentes en el ámbito interno cabe señalar los siguientes:

- Se dispone de pocos recursos financieros excedentarios para la inversión y la financiación de los servicios públicos vitales, inclusive educación, salud, administración, justicia y orden público. Los bajos ingresos se traducen en un bajo nivel de ahorro; el bajo nivel de ahorro da lugar a una baja inversión, y ésta se traduce, por su parte, en una escasa productividad y un bajo nivel de ingresos.
- Para reducir los riesgos en unas condiciones de extrema escasez, la población realiza actividades económicas que le permiten obtener una remuneración baja pero segura, inclusive la producción para la propia subsistencia y supervivencia por medio de múltiples actividades.
- La falta de una demanda interna efectiva ocasionada por la pobreza generalizada reduce las oportunidades para hacer inversiones rentables.
- Hay escasez de personal cualificado a nivel interno y la falta de oportunidades en este ámbito alienta a las personas cualificadas a buscar trabajo fuera de su país.
- La pobreza generalizada da lugar a la degradación del medio ambiente ya que la población tiene que utilizar el patrimonio ambiental simplemente para sobrevivir, pero ello a

su vez socava la productividad de los bienes básicos de los cuales dependen los medios de vida.

- Existe un alto riesgo de conflictos civiles en los países donde los bajos ingresos per cápita van unidos al estancamiento o el retroceso económico.

Tres hechos ilustran claramente la situación. En primer lugar, durante la segunda mitad del decenio de 1990, los ingresos medios per cápita en los PMA, medidos a precios y tipos de cambio oficiales corrientes fueron de 0,72 dólares diarios y el consumo per cápita medio fue de 0,57 dólares diarios. Ello significa que, por término medio, sólo había 0,15 dólares diarios por persona para destinarlos a la formación de capital privado, las inversiones públicas en infraestructura y el funcionamiento de los servicios públicos vitales, inclusive salud, educación, administración, administración de justicia y orden público. En segundo lugar, en 2001 un 34% de la población de 15 a 24 años de edad era analfabeta en los PMA. En tercer lugar, un 60% de los PMA experimentaron en 1990-2001 conflictos civiles de distinta intensidad y duración que, en la mayoría de los casos, se desencadenaron tras un período de estancamiento y retroceso económicos. En Rwanda, por ejemplo, el consumo privado medio per cápita bajó más del 12% entre 1980 y 1993, el año antes de que ocurriera el genocidio. El consumo privado medio per cápita es en la actualidad algo mayor que el que se registraba en 1993.

El reto de la reducción de la pobreza en los PMA es cómo aliviar la pobreza teniendo presente este punto de partida. Las familias de Sholi tienen buena idea de lo que hay que hacer; consideran que el elemento clave es aumentar sus bienes y la productividad de éstos. La prioridad es simplemente adquirir cabras que produzcan todo tipo de subproductos, incluso estiércol para incrementar y mantener la productividad de sus campos. No obstante, ¿significa esto que el comercio internacional es irrelevante para la reducción de la pobreza? ¿Qué tiene que ver el comercio internacional con la reducción de la pobreza en esas circunstancias?

En el presente Informe se aborda la relación existente entre el comercio y la pobreza en los PMA. Las cuestiones centrales que se trata de responder en él son las siguientes:

- ¿Cuál es la posible función del comercio internacional en lo tocante a la reducción de la pobreza en los PMA?
- ¿Cómo funciona en la práctica la relación entre el comercio internacional y la pobreza en estos países?
- ¿Cuáles son las políticas nacionales e internacionales que pueden hacer del comercio internacional un mecanismo más eficaz para el alivio de la pobreza en los PMA?

IMPORTANCIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL PARA REDUCIR LA POBREZA EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

En el presente Informe se sostiene que, en unas condiciones de pobreza generalizada como las existentes en los PMA, la reducción de la pobreza exige un crecimiento económico sostenido de un tipo que permita aumentar en medida considerable los ingresos y el consumo medios de las familias. Una reducción sostenida de la pobreza no puede lograrse mediante transferencias sociales, aunque éstas podrán utilizarse en cualquier momento para aliviar los casos de la miseria más extrema. En lugar de ello, esa reducción requiere el desarrollo y la utilización eficientes de la capacidad productiva en una forma que permita a la población en edad laboral estar empleada de manera cada vez más plena y productiva.

El comercio internacional puede desempeñar un papel fundamental en la reducción de la pobreza en los PMA. Este comercio es importante porque las exportaciones e importaciones facilitan un proceso de crecimiento económico sostenido, el desarrollo de las capacidades productivas y el aumento de las oportunidades de empleo y de unos medios de vida sostenibles. En la mayoría de los PMA, el sector primario, especialmente la agricultura, domina la producción y el empleo en la economía, y las capacidades productivas están poco

desarrolladas. En esta situación, las exportaciones permiten adquirir, por medio de importaciones, los bienes necesarios para el crecimiento económico y el alivio de la pobreza, pero que no se producen en el plano interno. Estos bienes incluyen alimentos, bienes de consumo manufacturados, combustibles y materias primas, maquinaria y equipo, y medios de transporte, así como insumos intermedios y piezas de repuesto. Las exportaciones son el medio que permite transformar los recursos naturales y la mano de obra excedentaria insuficientemente utilizados en importaciones que sirven de apoyo al crecimiento económico. Las exportaciones deben aumentar con bastante rapidez y de modo suficientemente estable para atender la creciente demanda de importaciones. En caso contrario, la sostenibilidad del crecimiento económico se verá amenazada por la acumulación de una deuda externa insostenible.

El comercio internacional reviste una importancia especial para la reducción de la pobreza en los PMA porque, contrariamente a las impresiones populares, su grado de "apertura", medido en función de la integración del comercio con el resto del mundo, es alto. Durante el período 1999-2001, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios constituyeron, por término medio, un 51% del producto interno bruto (PIB) de los países menos adelantados. Este porcentaje es algo menor que el correspondiente a los países de ingresos bajos y medianos. Con todo, el nivel medio de integración del comercio de los PMA fue de hecho más alto que el correspondiente a los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que en esos años era del 43%. Solamente en diez de los PMA acerca de los cuales se dispone de datos era la relación entre comercio y PIB más baja que en esos países de altos ingresos.

Además, el comercio internacional es importante para el alivio de la pobreza porque la economía de los PMA es muy "sensible a las importaciones". Cuanto más elevada sea la proporción de las importaciones indispensables para la continuación de las actividades económicas corrientes y para su desarrollo, tanto mayor será la sensibilidad de las importaciones de una economía. En los PMA, los estrangu-

lamientos en el sector importador obstaculizan la plena utilización de las capacidades productivas internas. Además, es alto el contenido de importaciones de los procesos de inversión debido a la ausencia de una industria interna de bienes de capital, así como de capacidad en el sector de la industria mecánica. Por último, y en el caso de unos pocos PMA, la seguridad alimentaria depende en alto grado de las importaciones de alimentos.

Sin embargo, la relación entre el comercio internacional y la reducción de la pobreza no es ni automática ni directa. Ello se debe al menos a tres razones.

En primer lugar, en las economías pobres basadas predominantemente en los recursos naturales o agrarios, como la mayoría de los PMA, el crecimiento económico depende del desarrollo de una gama de capacidades, instituciones y servicios. Deben adaptarse, o desarrollarse a partir de cero, nuevas tecnologías agropecuarias que se ajusten a las condiciones agroclimáticas y del suelo de los países interesados. Es preciso crear o fortalecer escuelas, universidades, hospitales, centros de capacitación técnica e instituciones de investigación y desarrollo. Hace falta construir carreteras y es necesario establecer servicios de extensión para que la mayoría de la población agrícola pueda entrar en la órbita de la economía moderna. Hay que hacer respetar el estado de derecho y la legalidad, y se necesita limitar las actividades monopolísticas de intereses particulares. En suma, es menester hacer inversiones de todo tipo de capital físico, humano, social e institucional, así como adaptar la innovación y los avances tecnológicos a las condiciones de los distintos países. La acumulación de capital y los avances tecnológicos son el motor del crecimiento, y el comercio internacional es el combustible para éste. Si el combustible se agota, no funcionará el motor.

Así pues, un crecimiento económico sostenido requiere, no sólo un aumento de las exportaciones, sino también un fuerte nexo entre la inversión y las exportaciones que permita que el equipo, las materias primas y los insumos de producción importados se utilicen debidamente y den lugar a un continuo aumento de la productividad de la

fuerza de trabajo en el conjunto de la economía. El cumplimiento de esta condición es especialmente difícil en los PMA, debido a la escasez de recursos financieros excedentarios para financiar las inversiones y también al escaso desarrollo de la capacidad empresarial interna. Muchos de los procesos presupuestarios y de acumulación de capital centrales de los países menos adelantados dependen en alto grado de la asistencia financiera internacional, y, por tanto, el vínculo entre el comercio internacional y la reducción de la pobreza depende asimismo de la eficiencia y la eficacia con que se preste la asistencia internacional.

En segundo lugar, el papel positivo que juegan las exportaciones en lo concerniente a incrementar la capacidad de importación de los PMA debe estudiarse en el contexto de la naturaleza de limitaciones de balanza de pagos de éstos. Una característica importante de la economía de estos países es que casi todos registran déficit elevados y persistentes de balanza comercial. En el período 1999-2001, el déficit comercial fue superior al 10% del PIB en 25 de los 44 PMA respecto de los cuales se dispone de datos, y más del 20% del PIB en 8 de ellos. Si se excluye a los exportadores de petróleo, que suelen experimentar un superávit de la balanza comercial, los ingresos de exportación solamente financiaron en esos años un 65% de las importaciones de los PMA. En el caso de los PMA cuyas principales exportaciones son productos agropecuarios, los ingresos de exportación sólo les permitieron financiar un mero 54% de las importaciones totales. Estos déficit de la balanza comercial se financian principalmente con los flujos de ayuda, pero las remesas de los trabajadores están cobrando cada vez más importancia.

En estas circunstancias, es posible que el papel positivo de las exportaciones en lo que respecta a aumentar la capacidad de importación se vea neutralizado por las menores entradas de capital o las mayores obligaciones del servicio de la deuda. Un importante objetivo de todos los PMA debería ser reducir su dependencia respecto de la ayuda y su endeudamiento externo. Con todo, el vínculo entre la expansión del comercio y la reducción de la pobreza puede romperse a corto plazo si se considera que un aumento del comercio es una

oportunidad para reducir la ayuda. Si el mejoramiento de los resultados en el sector de exportación va acompañado por una disminución de la asistencia internacional y un aumento de las obligaciones del servicio de la deuda, existe el peligro de que un país no salga de la situación en que se encuentra, y permanezca en la misma posición, pese a que despliegue un considerable esfuerzo para financiar su propio desarrollo.

Hay un tercer motivo para que la relación entre el comercio internacional y la reducción de la pobreza en los PMA sea complicada. Aunque la economía nacional de la mayoría de los PMA está altamente integrada a través del comercio con el resto del mundo, la existencia y los medios de vida de la mayoría de la población de casi todos ellos no están directamente vinculados con la economía internacional. Es difícil obtener datos precisos sobre este aspecto; sin embargo, es notable el hecho de que la agricultura sea el sector que absorba más del 60% de la fuerza de trabajo de todos los PMA salvo 11, pero que la relación entre exportaciones de productos agrícolas y valor agregado agrícola sea en general baja. Aunque hay algunas excepciones, las exportaciones agrícolas equivalen a menos del 10% del valor agregado agrícola en más de la mitad de los PMA acerca de los cuales se dispone de datos. En los centros urbanos de la mayoría de estos países, el trabajo asalariado constituye una pequeñísima fracción del empleo total. Muy pocas actividades en el sector no estructurado están orientadas hacia la exportación y aunque una parte de ellas comporte potencialidades para competir con las importaciones, en la práctica la pobreza fracciona el mercado, creando un nicho para los productores nacionales de bienes. Otro indicador revelador es que en más de la mitad de los PMA las importaciones de alimentos representan menos del 10% del consumo alimentario total.

En estas circunstancias, no hay garantías de que la expansión de las exportaciones dé lugar a una forma de crecimiento económico que sea inclusiva, es decir, abarque todos los sectores. Es más, existen grandes probabilidades de que el crecimiento impulsado por las exportaciones resulte ser efectivamente un crecimiento impulsado por la exportación de un solo producto. Se trata de un tipo de crecimiento

económico que se concentra en una pequeña parte de la economía, tanto desde el punto de vista geográfico como sectorial. Un ejemplo de ello lo constituye la modalidad de desarrollo vigente durante el período colonial en los PMA de África, en los que un sector de exportación de productos básicos relativamente rico, bien conectado con carreteras y puertos y apoyado por servicios auxiliares, existía al mismo tiempo que había grandes zonas interiores subdesarrolladas en las que vivía la mayoría de la población. No obstante, ello también puede producirse con el aumento de las exportaciones de manufacturas de gran densidad de mano de obra limitadas a una zona franca industrial basada en el montaje de insumos importados, con los enclaves turísticos cuyas necesidades se atienden mediante importaciones, o con las industrias extractivas de gran densidad de capital concentradas en unas pocas localidades de un país.

Una forma inclusiva de crecimiento económico requiere no solamente una expansión de las exportaciones sino también un aumento de las oportunidades de obtención de ingresos en toda la economía, que abarque exportaciones y actividades que compitan con las importaciones, así como bienes comerciables y no comerciables, los cuales tengan lugar a un ritmo superior al ritmo al cual crezca la población en edad de trabajar. Lo que se requiere es, no sólo un proceso de expansión de las exportaciones, sino también la promoción de vínculos favorables para el desarrollo entre las crecientes actividades de exportación y el resto de la economía. Para lograr un proceso inclusivo de crecimiento económico, es especialmente importante reforzar las complementariedades en el sector del desarrollo entre las actividades agropecuarias y las demás actividades.

CÓMO FUNCIONA EN LA PRÁCTICA LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA

Aunque el comercio internacional puede desempeñar un papel fundamental en lo que concierne a la reducción de la pobreza en los PMA, en el presente Informe se considera que, en la práctica, la función positiva del comercio para reducir la pobreza sólo se ejerce en muy pocos de estos países.

La primera y evidente razón de ello es que en muchos PMA hay una falta de dinamismo exportador. Ello está estrechamente ligado a la estructura de las exportaciones, y, en particular, a la dependencia respecto de los productos básicos. Como se examina en detalle en *Los países menos adelantados: Informe de 2002*, muchos PMA exportadores de productos básicos distintos del petróleo se han visto inmersos en un círculo vicioso internacional de pobreza, en el que el comercio externo y las relaciones financieras se refuerzan mutuamente, en lugar de servir para romper los círculos viciosos internos que perpetúan la pobreza. Los PMA exportadores de productos básicos distintos del petróleo suelen depender de un número reducido de productos primarios de baja productividad, bajo valor añadido y débilmente competitivos que abastecen a mercados internacionales que están perdiendo importancia o son poco dinámicos. Unos deficientes resultados en el sector de exportación han sido atribuidos al crecimiento de la deuda externa y a la aparición de un sistema de ayuda/servicio de la deuda en cuyo marco los desembolsos de la asistencia se han asignado cada vez en mayor medida, implícita o explícitamente, a garantizar el servicio de las deudas oficiales. Estos países se han visto cada vez más marginados en el comercio mundial. En 2001, la proporción de las exportaciones mundiales de bienes y servicios realizadas por los PMA que exportan predominantemente productos básicos agropecuarios fue apenas un 56% del nivel registrado en 1980, y la proporción de las realizadas por los PMA exportadores de minerales fue sólo un 16% de su anterior nivel.

El comercio internacional no puede actuar como mecanismo para reducir la pobreza si los resultados del sector de exportación son deficientes. Aun así, incluso cuando ha aumentado la tasa de crecimiento total de las exportaciones de los PMA -como sucedió en el caso de muchos de ellos (inclusive los exportadores de productos básicos distintos del petróleo) en el decenio de 1990-, unos mejores resultados de exportación raras veces se traducen en una reducción sostenida e importante de la pobreza. *Así pues, la relación entre el comercio y la pobreza es asimétrica. Aunque es casi seguro que los PMA cuyas exportaciones están disminuyendo tengan una creciente*

incidencia de pobreza, el incremento de las exportaciones no da lugar necesariamente a una reducción de ésta.

Frecuencia de una expansión de las exportaciones sin una reducción de la pobreza

Los datos básicos que se utilizan en el Informe para mostrar este fenómeno provienen de un examen de las tendencias de las exportaciones reales y el consumo privado medio per cápita (en paridad de poder adquisitivo en dólares en 1985). En el contexto de los PMA, existe una estrecha relación a largo plazo entre el consumo privado medio per cápita y la incidencia de la pobreza de la población que vive con sólo 1 dólar o 2 dólares diarios. Ello permite identificar tres tipos de relación entre el comercio y la pobreza:

- Un efecto virtuoso del comercio, en cuyo marco el consumo privado medio per cápita aumenta a la par del crecimiento de las exportaciones;
- Un efecto empobrecedor del comercio, en cuyo marco ese consumo disminuye mientras se registra una expansión de las exportaciones;
- Un efecto ambiguo del comercio, en cuyo contexto no hay una clara tendencia de dicho consumo mientras se registra un aumento de las exportaciones.

Es probable que esta clasificación proporcione la mejor idea posible de la relación entre el comercio y la pobreza. Es casi seguro que la incidencia de la pobreza se incrementa en las situaciones en que desciende el consumo privado medio. Con todo, puede ocurrir que, a corto plazo, el aumento del consumo privado medio per cápita se concentre en los sectores más ricos de la población y no comporte una reducción de la pobreza. Pueden producirse desviaciones respecto de la relación típica a largo plazo entre el consumo privado y la incidencia de la pobreza, pero no es probable que a la larga sean sostenibles.

Si uno se centra en las tendencias registradas en los PMA acerca de los cuales se dispone de datos para 1990-1995 y/o 1995-2000, se pueden observar algunos signos positivos. De las 66 observaciones (un país en uno de los períodos), las exportaciones crecieron en 51 de ellos. Si los países se dividen simplemente en aquellos en los que el consumo privado medio per cápita va en aumento y aquellos en los que está disminuyendo, cabe decir que se está produciendo una expansión de las exportaciones junto con un mayor consumo privado per cápita en un 59% de los casos (30 de 51). Además, el aumento de las exportaciones acompañado por un alza del consumo medio privado per cápita fue más común en 1995-2000 que en 1990-1995. Sin embargo, utilizando una tasa umbral de aumento sumamente moderada de ese consumo (+1% anual y -1% anual) para distinguir entre las situaciones en que se registra un efecto virtuoso, un efecto ambiguo o un efecto empobrecedor del comercio, es evidente que el papel potencial del comercio en lo concerniente a la reducción de la pobreza no se está desarrollando en la forma prevista; para expresarlo con más precisión:

- El efecto empobrecedor del comercio se registra en 18 de los 51 casos.
- El efecto ambiguo y el efecto empobrecedor del comercio que, en conjunto, representan 29 de los 51 casos, se experimentan con más frecuencia que el efecto virtuoso.
- El efecto virtuoso del comercio se registra solamente en 22 de los 51 casos.

Algunos tal vez quieran considerar esto como un vaso a medio llenar más bien que uno medio vacío. Con todo, el hecho de que no haya ninguna relación estadísticamente significativa entre el aumento de las exportaciones y las variaciones del consumo privado per cápita en ninguno de los períodos debería ser causa de preocupación. Por otra parte, sólo hay tres PMA -Bangladesh, Guinea y Uganda- en los que el efecto virtuoso del comercio se observa tanto en 1990-1995 como en 1995-2000. Cabe prever que la reducción de la pobreza en

los PMA sólo se producirá si hay un aumento sostenido y considerable de dicho consumo. Desde los últimos años ochenta se ha registrado un despegue significativo de las exportaciones en un gran número de PMA, pero el crecimiento de éstas sencillamente no está produciendo un efecto virtuoso fuerte y sostenido de reducción de la pobreza en la mayoría de esos países.

Relación entre el comercio y el crecimiento

Una de las razones de que la expansión de las exportaciones no traiga a menudo consigo una reducción de la pobreza es el carácter de la relación entre el comercio y el crecimiento. En general, hay una vinculación positiva entre el aumento de las exportaciones y el de la producción en los PMA y en otros países en desarrollo. No obstante, la relación es ligeramente más débil en los PMA que en los demás países en desarrollo en cuanto a lo estrecho del nexo entre ambas variables. Además, a cualquier nivel de aumento de las exportaciones, una tasa de aumento dada va unida a una tasa de incremento de la producción ligeramente más baja en los PMA que en los demás países en desarrollo. Ello es bastante significativo porque una condición mínima necesaria para reducir la pobreza es que la tasa de crecimiento económico sea lo bastante rápida para que se incremente el PIB per cápita. Las tasas de crecimiento de la población suelen ser más elevadas en los PMA, y, en estas circunstancias, y pese a la relación positiva entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento de la producción, el aumento de las mismas no genera una tasa de crecimiento de la producción suficientemente elevada para garantizar un alza del PIB per cápita en varios de esos países. Es más, durante el decenio de 1990, el crecimiento positivo de las exportaciones fue acompañado por una disminución del PIB per cápita en casi un tercio de los PMA.

Lo que parece que reviste importancia es no solamente el aumento de las exportaciones sino también una tasa real de aumento de ellas que exceda del 5% anual. Por debajo de este umbral es más probable que la expansión de las exportaciones esté ligada a un PIB per cápita decreciente que a uno creciente.

El motivo de que la relación entre el comercio y el crecimiento sea algo más débil en los PMA que en otros países en desarrollo es una cuestión que requiere una investigación más a fondo. De hecho, durante el decenio de 1990 hubo una relación sumamente fuerte entre el aumento de las importaciones y el alza de la inversión en los PMA. Ello indica la posibilidad de un fuerte nexo entre la inversión y las exportaciones, debido a que unas mayores exportaciones pueden permitir una mayor inversión en la economía interna, y un mayor volumen de inversión puede dar lugar a un crecimiento económico más alto. Aun así, los datos indican que, en la relación entre exportaciones, importaciones, inversión y crecimiento económico faltan dos importantes eslabones. En primer lugar, el crecimiento de la capacidad de importación durante el decenio de 1990 fue mucho más lento que el de las exportaciones. Es probable que ello refleje menores entradas de asistencia y cambios en las obligaciones contractuales del servicio de la deuda. En segundo lugar, en los PMA las mayores inversiones no guardan una relación con el mayor crecimiento económico tan estrecha como en otros países en desarrollo.

El comercio internacional no puede actuar como mecanismo para reducir la pobreza en los países donde el volumen y la eficiencia de la inversión no son suficientes para respaldar un crecimiento económico sostenido. A partir del análisis que figura en *Los países menos adelantados: Informe de 2002*, los principales motivos de la ruptura de la relación entre la inversión y el crecimiento son las siguientes: las limitaciones para movilizar los recursos internos y la debilidad de la clase empresarial nacional; la ineficacia de la ayuda, y los múltiples efectos negativos del endeudamiento externo. Las condiciones básicas para garantizar una mejor relación entre el comercio y la pobreza en los PMA son la creación de una clase empresarial interna orientada hacia las actividades productivas, una asistencia financiera y técnica internacional efectiva para fomentar las capacidades de producción y de comercio, y una solución duradera del problema de la deuda.

Expansión del comercio y carácter inclusivo del proceso de crecimiento económico

La relación entre el comercio y la pobreza también está fallando porque la expansión de las exportaciones no va unida a una forma inclusiva de crecimiento económico que permita reducir la pobreza. La limitada cantidad de datos disponible hace difícil sacar conclusiones generales acerca del carácter inclusivo del crecimiento económico. De hecho, es urgentemente necesario realizar estudios monográficos por países acerca del empleo y el comercio para tener una mejor indicación de lo que realmente está sucediendo. No obstante, en el presente Informe se considera que las tendencias del comercio que causan empobrecimiento se registran con más frecuencia en los PMA con un alto nivel de desigualdad de ingresos. Además, las indicaciones de los estudios de diagnóstico de la integración comercial preparados en el contexto del Marco Integrado para la asistencia técnica en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados proporcionan datos importantes sobre el crecimiento impulsado por las exportaciones que no tiene carácter inclusivo.

Madagascar puede tomarse como ejemplo. El estudio de diagnóstico de la integración comercial correspondiente a este país comprende una simulación que parte del supuesto de que las exportaciones de prendas de vestir aumentarán a razón del 20% anual de 2000 a 2003, y después a una tasa del 10% anual de 2003 a 2009, y que el turismo se incrementará a una tasa del 10% anual durante todo el período. No obstante, si la producción agropecuaria aumenta a una tasa del 1,5% anual, como lo hizo en el decenio de 1990, y la industria nacional ubicada fuera de la zona franca industrial crece a una tasa del 2% anual, la proyección indica que la proporción de la población que vive por debajo de la línea de la pobreza aumentará desde el 71% en 1999 al 72% en 2009. En efecto, cabe prever que unas tasas de aumento de las exportaciones tan altas como las de los PMA con mejores resultados no irán acompañadas por un descenso de la incidencia de la pobreza y, habida cuenta del crecimiento de la población, com-

portarán un incremento del número de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza de casi 3,8 millones en diez años.

En el Informe se identifican dos factores importantes que afectan las posibilidades de lograr una forma inclusiva de crecimiento económico basada en la expansión de las exportaciones. El primero de ellos es la medida en que esa expansión, la sustitución de importaciones y el aumento de la demanda interna contribuyen en cada caso a dicho crecimiento. Los datos muestran que las relaciones entre el comercio y la pobreza menos favorables en los PMA durante el decenio de 1990 suelen corresponder a países en los que la expansión de las exportaciones es el principal componente, a nivel de la demanda, del crecimiento económico. Es más probable que el comercio produzca efectos virtuosos cuando haya una modalidad equilibrada de crecimiento económico, en la que la expansión de la demanda interna sea el principal componente de éste, pero el aumento de las exportaciones también aporte una contribución significativa al proceso global.

El segundo factor es la intensidad del esfuerzo de movilización de los recursos internos. Es sorprendente el hecho de que dos tercios de los casos de un efecto empobrecedor o ambiguo del comercio en los PMA durante los períodos 1990-1995 y 1995-2000 guarden relación con un mayor esfuerzo de ese tipo y una proporción decreciente del consumo privado en el PIB. Ese esfuerzo de movilización en apoyo de la expansión de las exportaciones es positivo desde la perspectiva de la sostenibilidad del crecimiento en la medida en que vaya acompañado por unas inversiones eficientes. Aun así, es muy difícil que esa "austeridad" ocurra en los países muy pobres, en los cuales el consumo medio de la población en conjunto equivale solamente a 1 dólar diario, sin una incidencia creciente de la pobreza. Además, si la "austeridad" ligada a la expansión de las exportaciones es excesiva, es posible que no pueda mantenerse todo el proceso de crecimiento.

La transacción entre una mayor movilización de los recursos internos, que puede contribuir a reforzar el aumento de las exportaciones, y una menor pobreza es un importante dilema en los países pobres. El dilema se hace menos agudo cuando el consumo privado

medio per cápita no se encuentra a niveles básicos de subsistencia. Por otra parte, la transacción entre los dos objetivos deseables es de menor alcance si la relación entre el comercio y el crecimiento es más fuerte. Con todo, si el aumento de las exportaciones comporta un lento incremento del PIB per cápita, como sucede en muchos PMA, es probable que la transacción sea especialmente pronunciada. En estas circunstancias, el lograr que la expansión de las exportaciones, una mayor movilización de los recursos internos y una reducción de la pobreza se produzcan al mismo tiempo depende en forma crítica de la disponibilidad de recursos externos para disminuir la transacción entre esa movilización y el alivio de la pobreza.

Conflictos civiles y relación entre el comercio y la pobreza

Otro factor que contribuye a la débil relación entre el comercio y la pobreza en los PMA lo constituyen los conflictos civiles. Se trata de una cuestión cada vez más importante en estos países. Las bases de datos no están de acuerdo en cuanto a las modalidades precisas involucradas. No obstante, la base de datos de Uppsala/Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz, ampliamente utilizada, indica que durante el período 1978-1989, un 40% de los PMA actuales experimentaron conflictos civiles de distinta intensidad y duración, mientras que esta proporción aumentó en el período 1990-2001 al 60%.

Las causas de esta tendencia son sumamente complejas. El análisis que figura en el presente Informe indica que una especialización en la exportación de algunos productos -especialmente diamantes, petróleo, madera y cultivos de los que se obtienen estupefacientes- comporta un mayor riesgo de que se produzcan conflictos. Aun así, es demasiado simple sugerir que el oportunismo comercial arraigado en la codicia sea el elemento clave determinante de los conflictos civiles en los PMA cuya economía depende de los productos primarios. Sin embargo, el Informe contiene algunas conclusiones importantes en términos de las consecuencias de tales conflictos.

Dependiendo del grado de intensidad del conflicto y también de si un país ha tenido una experiencia anterior de conflictos, es evidente que éstos no siempre dan lugar a un colapso del comercio, o incluso a un menor volumen de exportaciones que en el período inmediatamente precedente a los episodios de conflicto. Los componentes de absorción del PIB (consumo e inversión internos) suelen disminuir durante un conflicto civil. Sin embargo, suele haber una tendencia positiva de las exportaciones durante los episodios de conflicto, y a veces su volumen es mayor que en el período que precede a éstos. Ello es especialmente evidente en los casos de repetición de un conflicto. Ello refleja en parte el hecho de que algunos agentes económicos optan cada vez más por proseguir sus actividades independientemente de todo entorno de conflicto recurrente, e incluso ajustándose a él.

En conjunto, los conflictos civiles son a todas luces una importante causa de la pobreza. Aun así, y como las exportaciones pueden aumentar durante ellos, existe una fuerte tendencia a que los episodios de conflicto se caractericen por efectos del comercio empobrecedores. La paz civil es una condición necesaria para que exista una relación virtuosa entre el comercio y la pobreza. Para que reine la paz civil es indispensable una buena administración de los asuntos públicos, inclusive una buena gestión de los ingresos derivados de los recursos naturales.

¿ES POSIBLE MEJORAR LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y LA POBREZA MEDIANTE UNA LIBERALIZACIÓN UNILATERAL DEL COMERCIO?

El principal reto en materia de política es actualmente colmar la brecha entre el potente papel que el comercio internacional puede desempeñar en lo concerniente a la reducción de la pobreza en los PMA, por un lado, y los efectos del comercio ambiguos o empobrecedores que se están produciendo en un número demasiado grande de estos países, por otro. Una posible solución normativa que cabría sugerirse para mejorar la situación es llevar a cabo una liberalización unilateral del comercio y, con ello, aumentar el grado de "apertura" de las economías nacionales de los PMA. Sin embargo, deben formular-

se dos reservas con respecto al papel que esto puede desempeñar. En primer lugar, desde los últimos años ochenta ha tenido efectivamente lugar un amplio proceso de liberalización del comercio en los PMA. En un gran número de estos países no queda mucho por ejecutar del programa de liberalización del comercio. En segundo lugar, las tendencias registradas con posterioridad a la liberalización, aunque han tenido tanto aspectos positivos como negativos, no indican que se registrará una reducción sostenida y considerable de la pobreza. En suma, parecen haber empeorado las perspectivas futuras de reducción de este fenómeno.

Profundidad y magnitud de la liberalización del comercio

La profundidad y magnitud de la liberalización del comercio en los PMA pueden calibrarse utilizando el índice del Fondo Monetario Internacional de restricciones comerciales, que clasifica los países con arreglo a su arancel medio y también a la magnitud de los obstáculos no arancelarios. Estos datos ponen claramente de manifiesto que muy pocos PMA tienen en la actualidad regímenes comerciales restrictivos. En 2002, y sobre la base de estos datos:

- El tipo arancelario medio de 42 de los 46 PMA acerca de los cuales se dispone de datos era inferior al 25%;
- El tipo arancelario medio de 36 de esos 46 países era inferior al 20%;
- El tipo arancelario medio de 23 de esos 46 países era inferior al 15%;
- En 29 de esos 46 países, no había obstáculos no arancelarios o éstos eran muy reducidos, en el sentido de que menos del 1% de la producción o el comercio estaba sujeto a tales obstáculos;
- Veintiocho de esos 46 países no aplicaban obstáculos arancelarios o éstos eran sumamente reducidos, acompañados por tipos arancelarios medios inferiores al 25%.

La magnitud y profundidad de la liberalización del comercio reflejan la amplia y larga participación de la mayoría de los PMA en programas de ajuste estructural. Como consecuencia de ello, muchos de estos países tienen ahora regímenes comerciales más abiertos que otros países en desarrollo y tan abiertos como los países de altos ingresos de la OCDE. Todo el proceso se ha realizado también con gran rapidez en un número bastante grande de PMA. En algunos casos, liberalizaron el comercio más rápidamente que lo hizo Chile en los decenios de 1970 y 1980. En el caso de Rwanda, en un reciente informe preparado por consultores se recomendaba que el país debía declararse zona de libre comercio en toda su economía. Se consideraba que esto era una propuesta práctica porque el régimen de la política comercial del país -según indicaba el informe con tan sólo alguna exageración- no "se diferenciaba mucho" del aplicado por Hong Kong (China) y Singapur.

Liberalización del comercio y tendencias de la pobreza a corto plazo

La opinión general acerca de la relación entre la liberalización del comercio y la pobreza es que, si bien a corto plazo la liberalización del comercio tendrá probablemente efectos negativos, especialmente porque los grupos sociales que se habían beneficiado de un régimen arancelario proteccionista se verán expuestos a la competencia internacional, a largo plazo esos efectos serán favorables porque la liberalización incrementará el potencial de crecimiento de la economía. No obstante, en el presente Informe se llega a la conclusión opuesta. Las tendencias de la pobreza durante la liberalización del comercio en los PMA e inmediatamente después de ella son muy diversas y no siempre negativas, como pretenden algunos, aunque existen muchos motivos de preocupación acerca de los efectos a largo plazo en lo que se refiere a la sostenibilidad del crecimiento económico y a su carácter inclusivo.

A corto plazo, los efectos del proceso de liberalización del comercio sobre la pobreza pueden variar considerablemente entre los distintos PMA. Los pocos estudios que tratan de aislar las repercusio-

nes de los cambios en las políticas desde el punto de vista econométrico indican algunos efectos positivos en algunos países y unos efectos negativos limitados en otros, y en ambos casos existen grupos que obtienen beneficios y otros que salen perdiendo. Si se toman, por ejemplo, las tasas de aumento de las exportaciones y del consumo privado medio per cápita, resulta evidente que la relación entre el comercio y la pobreza mejoró entre la primera y la segunda mitad del decenio de 1990 en los países que, según la clasificación del FMI, fueron "abiertos", "moderadamente abiertos" o "restrictivos" en 2000. Sin embargo, los países que se abrieron de forma moderada durante ese decenio experimentaron una mejora más considerable que los que se abrieron en mayor medida. Junto con los resultados de los análisis de *Los países menos adelantados: Informe de 2002*, los datos indican que los países que se han abierto más gradualmente y de forma menos profunda han tendido a registrar una mejor relación entre comercio y pobreza que los que se han abierto más rápidamente y en mayor medida, por un lado, y los que han mantenido un sistema más restrictivo, por otro. Cabe señalar que esta evolución está ligada tanto a la especialización de las exportaciones como a la liberalización del comercio, y también al distinto ritmo al que los PMA de Asia y África han llevado a cabo esa liberalización. Los países menos adelantados de África han realizado una liberalización más rápida y profunda que los de Asia, pero son éstos los que, en general, han obtenido mejores resultados en la lucha contra la pobreza y un mayor éxito en el desarrollo de exportaciones de manufacturas con un mayor dinamismo de mercado, en parte mediante la creación de vínculos entre el comercio y la inversión a nivel regional.

La liberalización del comercio y las perspectivas de reducción de la pobreza en el futuro

Sean cuales fueren las tendencias a corto plazo, la cuestión fundamental ahora es determinar si es probable que el nuevo entorno normativo facilite una reducción considerable y sostenida de la pobreza a largo plazo. Hay, a este respecto, elementos positivos y negativos. En el caso de los PMA que han llevado a cabo una liberalización más profunda, una comparación de las tendencias económicas antes y

después de la liberalización indica que las tasas de aumento del PIB, de las exportaciones y de la inversión son más elevadas en el entorno económico posliberal. Sin embargo, en razón de las elevadas tasas de crecimiento demográfico, en muchos casos el crecimiento económico logrado no es suficiente para alcanzar una tasa de aumento del PIB per cápita que permita mitigar significativamente la pobreza.

Además, existen motivos para creer que la sostenibilidad de las tendencias positivas del crecimiento, las exportaciones y la inversión aún no está garantizada. En primer lugar, la tasa de ahorro interno sigue siendo muy baja, con lo cual los países posliberales siguen dependiendo en alto grado del ahorro externo, en particular de la ayuda. En segundo lugar, hay indicios de un punto de saturación por lo que respecta a la ayuda, en el sentido de que las corrientes de ella se han reducido gradualmente tras la liberalización del comercio. El Consenso de Monterrey tal vez haya invertido esta tendencia en el caso de algunos PMA. En tercer lugar, aunque se han incrementado las tasas de aumento de las exportaciones, todavía no se observa en éstas una evolución hacia una composición más favorable, con una mayor especialización en productos dinámicos y una mayor competitividad. Es cierto que están surgiendo nuevos productos para la exportación, lo cual, junto con la tendencia hacia una menor concentración de las exportaciones, es una señal positiva. Sin embargo, en los casos de países posliberales que se examinan en el presente Informe, el efecto de la aparición de nuevos productos es por el momento tan limitado que el rendimiento general de las exportaciones no ha aumentado lo suficiente como para poner fin a la marginación de esos países en la economía mundial. En general, el proceso de liberalización del comercio en los PMA ha fomentado la especialización en productos básicos para la exportación en lugar de promover una evolución hacia la exportación de manufacturas.

Un análisis del impacto de la liberalización del comercio en la balanza de pagos de los PMA indica que el proceso ha incrementado tanto las exportaciones como las importaciones, las segundas más que las primeras. En comparación con la situación en otros países en desarrollo, el proceso de liberalización del comercio en los PMA ha

tenido un efecto más limitado en las exportaciones y las importaciones. En el caso de las exportaciones, es posible que esto se refleje en una menor sensibilidad de la oferta de ellas. En el caso de las importaciones, el paso a un régimen comercial liberalizado trae consigo una disminución de la ayuda a los PMA, lo cual ha frenado a su vez el aumento de las importaciones, mientras que en los demás países en desarrollo la liberalización del comercio ha dado lugar a un incremento de las corrientes de capital privado. Esa liberalización ha afectado negativamente la balanza comercial de los PMA; este efecto es más limitado en los PMA que en los países en desarrollo en general, porque las repercusiones de la liberalización en el crecimiento de las importaciones son menores. Sin embargo, habida cuenta de la continua marginación de los PMA en las corrientes mundiales de capital privado, el efecto en la balanza comercial significa que el proceso de liberalización ha intensificado la dependencia respecto de la ayuda. Además, en la medida en que no se preste en forma de subvenciones y no fomente la capacidad comercial, la ayuda es susceptible de aumentar la probabilidad de una nueva crisis de la deuda en el futuro.

Otro motivo de preocupación es la capacidad de inclusión del proceso posliberal de crecimiento. De los datos que figuran en los estudios de diagnóstico de la integración comercial se desprende claramente que la forma de crecimiento económico en que la expansión se localiza en un pequeño enclave geográfico y sectorial se está convirtiendo en un problema en algunos PMA cuyas principales exportaciones son manufacturas y productos mineros. En esta forma de crecimiento existen escasos vínculos entre el enclave de exportaciones en rápida expansión y el sector agrícola, del que viven la mayoría de la población y la mayor parte de los pobres. En estas circunstancias, es posible registrar elevadas tasas de aumento de las exportaciones sin que se produzca ningún cambio en la incidencia de la pobreza.

Otro factor que disminuye el carácter inclusivo del proceso posliberal de crecimiento es el que se observa cuando se ha realizado una liberalización comercial profunda en las zonas fronterizas de un país con una infraestructura interna de transporte y comunicaciones muy poco desarrollada, un mercado interno poco integrado y un alto

grado de orientación hacia la subsistencia. En tales casos, muchas personas y regiones pobres quedan excluidas. Por otra parte, el proceso de liberalización no puede, por sí solo, romper el círculo vicioso que reduce la participación en el mercado de las familias rurales y que hace que gran parte de la producción local sólo se pueda comercializar a nivel local. Ello está agravando el problema del crecimiento impulsado por enclaves en los países que exportan manufacturas, minerales y petróleo, y también resulta particularmente evidente en los PMA exportadores de productos agrícolas y que tienen una baja densidad de población.

Por último, en los PMA densamente poblados que exportan productos agrícolas, como es el caso de Rwanda, se está planteando un problema distinto. Se trata del aumento de la presión demográfica sobre las tierras, la degradación del medio ambiente y el empobrecimiento debidos a que el tamaño y los rendimientos de las explotaciones agrícolas son demasiado bajos para mantener a las familias. A fin de aliviar esa presión es necesario fomentar el empleo fuera del sector agrícola. No obstante, en los PMA cuyas tendencias se examinan en los estudios de diagnóstico de la integración comercial, una liberalización rápida y profunda ha dado lugar a la desindustrialización, ya que las industrias de sustitución de las importaciones se vienen abajo al verse expuestas a la competencia internacional sin una preparación previa, y se reduce la elaboración de los productos básicos antes de su exportación. A los PMA que exportan productos agrícolas y que tienen una gran densidad de población les ha resultado difícil desarrollar la exportación de manufacturas o servicios en medida suficiente para que constituyan una fuente alternativa de empleo fuera del sector agrícola, con lo que ha seguido intensificándose la presión sobre las tierras.

FOMENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL COMO MECANISMO MÁS EFICAZ PARA REDUCIR LA POBREZA

En la actualidad, la cuestión normativa fundamental a la que se enfrentan los PMA y sus asociados en el ámbito del desarrollo es có-

mo promover el desarrollo y la reducción de la pobreza en una economía nacional de subsistencia y con un alto grado de apertura situada en una economía internacional liberalizada de forma muy asimétrica. La principal recomendación del presente Informe es que *el fomento del comercio internacional como mecanismo más eficaz para reducir la pobreza en los PMA requiere un enfoque del desarrollo integrado por tres pilares que interactúen de forma coherente y sinérgica.*

Los tres pilares de este enfoque son los siguientes:

- Unas mejores estrategias nacionales de desarrollo que integren los objetivos comerciales como componente central;
- El mejoramiento del régimen de comercio internacional, en particular de las cuestiones que caen fuera del ámbito de competencia de la OMC, a fin de reducir las limitaciones internacionales al desarrollo de los PMA;
- El aumento de la asistencia financiera y técnica internacional para fomentar las capacidades productiva y comercial, y aumento de su eficacia.

PRIMER PILAR

MEJORAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

Incorporación del comercio en las estrategias de reducción de la pobreza

El principal elemento clave para lograr que el comercio internacional se convierta en un mecanismo más eficaz para aliviar la pobreza en los PMA es formular mejores estrategias nacionales de desarrollo. En el caso de la mayoría de los PMA, se trata de la formulación y la puesta en práctica de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

Los DELP se han criticado porque se afirma que no prestan suficiente atención a las cuestiones relacionadas con el comercio. Así sucedió con la primera generación de DELP, con los que fundamentalmente se trató de integrar las modalidades de gasto público a favor de los sectores pobres de la población mediante reformas estructurales más amplias y profundas y con las políticas macroeconómicas adoptadas en los primeros programas de ajuste estructural. Sin embargo, los DELP más recientes de los PMA han estado mucho más orientados al crecimiento. Las cuestiones relacionadas con el comercio son un elemento central de esos DELP. En todos ellos figura una serie de objetivos de aumento de las exportaciones y las importaciones como parte del marco macroeconómico. Además, si bien algunos cuentan con una sección aparte dedicada al comercio, todos los DELP comprenden invariablemente diversos objetivos comerciales, entre los cuales figuran el fomento de la apertura, la competitividad y la diversificación; la reducción de la inestabilidad de las exportaciones; el desarrollo de nuevas exportaciones, como, por ejemplo, productos agrícolas de alto valor, manufacturas y turismo, y el fomento de los vínculos comerciales regionales. En general, en los DELP el fomento del comercio está estrechamente relacionado con la cuestión del desarrollo del sector privado y el mejoramiento del clima de inversión. No obstante, suele ser vaga la relación entre los objetivos estratégicos generales y las medidas públicas que revisten prioridad. Además, los objetivos comerciales incorporados en el marco macroeconómico, que suelen comportar un aumento más rápido de las exportaciones que el experimentado en los últimos tiempos y una baja elasticidad-renta de la demanda de importaciones, flotan libremente, desconectados del resto del contenido del DELP.

En el presente Informe se propone una metodología para incorporar el comercio en las estrategias de reducción de la pobreza. Esta metodología se centra en las limitaciones de la balanza de pagos y los cambios de la elasticidad-renta de las importaciones y exportaciones que son necesarios para lograr el crecimiento sostenible a un ritmo suficiente para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. La metodología incluye el examen de las perspectivas de demanda de las exportaciones tradicionales y también ofrece criterios para identificar

sectores exportables con cierto potencial que puedan contribuir al logro de los objetivos de fomento del comercio. Sobre esta base cabe estudiar medidas alternativas de política comercial. Ello resultaría más eficaz en el contexto de un sólido proceso nacional de políticas comerciales en el que participaran una amplia gama de partes directamente interesadas, en particular el sector privado.

Este planteamiento puede ayudar a integrar el comercio en las estrategias de alivio de la pobreza. Sin embargo, como ya se señaló en *Los países menos adelantados: Informe de 2002*, el reto fundamental no es incorporar simplemente el comercio en esas estrategias, sino también avanzar hacia unas estrategias orientadas al desarrollo basadas en una estrategia nacional en esta esfera. Desde esta perspectiva, la tarea de integrar el comercio en los DELP se convierte más bien en una doble incorporación del comercio y el desarrollo en las estrategias de reducción de la pobreza.

Estrategias de desarrollo posliberales

En la actualidad los PMA se enfrentan con el apremiante problema de cómo promover el desarrollo y la reducción de la pobreza en una economía abierta recientemente liberalizada. Las cuestiones fundamentales que deben abordarse con una actitud innovadora son las siguientes: ¿qué carácter debe tener una estrategia de desarrollo posliberal? ¿Qué tipos de acción de los poderes públicos pueden facilitar el desarrollo y la reducción de la pobreza en una economía que no opone obstáculos al comercio internacional? Se trata de cuestiones urgentes. Como ha afirmado recientemente en una declaración ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) el representante permanente de un PMA ante las Naciones Unidas y esa organización -una persona que proviene de un país que avanzó al máximo en el proceso de liberalización y lo hizo más rápidamente en los años noventa, pero que aún hace frente a problemas acuciantes para elevar el nivel de vida, garantizar un mayor empleo y reducir la pobreza-: "la mayoría de los PMA avanza velozmente en la oscuridad".

Como se desprende del análisis contenido en el presente Informe, no es probable que una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones ayude de por sí a establecer una relación virtuosa entre el comercio y la pobreza en los PMA. En estos países, donde la pobreza generalizada y la mayoría de la población vive con unos ingresos inferiores a los que serían suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, el crecimiento impulsado por las exportaciones es por lo general sinónimo de una trayectoria excluyente de crecimiento, ya que los beneficios se concentran en un enclave. Sin embargo, un argumento importante del presente Informe es que el crecimiento impulsado por las exportaciones no es la única estrategia abierta de desarrollo que promete producir buenos resultados, y puede aplicarse después de la liberalización del comercio. *Hay varias estrategias abiertas de desarrollo de carácter alternativo en cuyo marco el comercio es un elemento del crecimiento y no su mayor fuente, y que pueden aplicarse en un régimen comercial de economía abierta en el cual los incentivos no favorecen ni las exportaciones ni las importaciones, y no existe discriminación alguna entre los sectores agrícola y manufacturero.* En el presente Informe esas estrategias de desarrollo se denominan estrategias de desarrollo posliberales.

Entre las posibles estrategias de este tipo cabe mencionar las siguientes:

- Una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones de "rostro humano", que incluye mayores vinculaciones para difundir los beneficios, y también una estrategia encaminada a satisfacer las necesidades básicas;
- Una estrategia de crecimiento equilibrado basada en el aumento de la productividad agrícola y una industrialización acelerada orientada hacia la exportación;
- Una estrategia de industrialización impulsada por el desarrollo agrícola -que incluye inversiones en infraestructura y avances tecnológicos en la agricultura, junto con eslabona-

mientos hacia delante con las actividades de elaboración, así como un componente de exportaciones;

- Desarrollo y diversificación mediante la gestión de los ingresos provenientes de la minería;
- La creación de aglomeraciones de producción basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales;
- Una estrategia de desarrollo de tres vertientes, que comprende el fomento de la producción de bienes comerciables competitivos, la de bienes no comerciables de gran densidad de mano de obra y un cambio tecnológico en las actividades orientadas hacia la subsistencia a fin de reducir las limitaciones que afectan al número de horas de trabajo de la familia.

El crecimiento de las exportaciones es un componente importante de todas estas estrategias de desarrollo. Sin embargo, mientras que en la primera de ellas las exportaciones son el principal componente, en el sector de la demanda, del crecimiento económico, las restantes son estrategias abiertas que tratan de lograr un aumento suficiente de las exportaciones y uno impulsado por ellas. En las estrategias que procuran alcanzar un aumento suficiente de las exportaciones, el aumento de la demanda interna es un componente importante, en el sector de la demanda, del crecimiento económico. Así pues, hay un mayor equilibrio entre la demanda interna y la expansión de las exportaciones en el proceso de crecimiento.

Al parecer está surgiendo en la actualidad en algunos PMA, de forma implícita y no deliberada, la primera estrategia híbrida que combina un crecimiento impulsado por las exportaciones con una estrategia encaminada a satisfacer las necesidades básicas. En el marco de esta síntesis nueva y decididamente experimental, el componente de la estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones se basa en la liberación del comercio, junto con medidas internas para reducir los obstáculos en el plano nacional al comercio exterior (como

los elevados costos de las transacciones debidos a una deficiente facilitación del comercio y a una infraestructura portuaria que deja que desear) y medidas para fomentar las vinculaciones a fin de que los efectos del aumento de las exportaciones lleguen a los grupos y regiones más pobres. Al mismo tiempo, el componente de las necesidades básicas de la estrategia queda cada vez más a cargo de los asociados de los PMA en el ámbito del desarrollo, que están asignando, en medida creciente, la asistencia a satisfacer esas necesidades.

Es bastante probable que esta estrategia se traduzca en una relación más positiva entre el comercio y la pobreza que en una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones pura. A medida que la limitada asistencia internacional es destinada cada vez más a atender las necesidades básicas, se dispone menos de ella para desarrollar los sectores productivos y fomentar el sector privado. El grave peligro de esta estrategia es que los países acabarán con tener un problema de deuda cada vez más grave.

En este contexto, es necesario debatir y examinar más a fondo las nuevas estrategias posliberales que se describen en el presente Informe.

Políticas para fomentar el desarrollo

Independientemente de la estrategia que se adopte, se necesitarán nuevas clases de políticas para fomentar el desarrollo en el nuevo entorno comercial abierto. Un concepto clave que es preciso comprender de entrada es que, como afirma Jagdish Bhagwati, el libre comercio no equivale al *laissez-faire*. Se requieren políticas en el ámbito nacional para corregir las distorsiones, las disfunciones del mercado y las deficiencias en materia de coordinación en el plano interno, que son múltiples en los países muy pobres. Esas políticas deben estar encaminadas a complementar y no a suplantar los mecanismos del mercado.

Al aplicar las estrategias de desarrollo posliberales, las políticas públicas de los PMA deben utilizar mecanismos de apoyo a los mercados encaminados a crear, desarrollar y dinamizar los mercados. No

basta con que esas políticas proporcionen los incentivos de precios adecuados, sino que deben crear las instituciones apropiadas y la infraestructura necesaria para el funcionamiento correcto de una economía de mercado moderna. Es vital la provisión de bienes públicos que colmen las brechas y suplan las carencias actuales de los sectores productivos de los PMA. Además, las nuevas inversiones deben orientarse también a aumentar la capacidad de absorción de las tecnologías importadas y las nuevas técnicas de producción en todas las economías de los PMA. El desarrollo del sector privado debe revestir carácter prioritario. Es preciso hacer un esfuerzo intenso para crear un sector empresarial interno orientado hacia la producción y no simplemente al intercambio. Se debe hacer especial hincapié en las pequeñas y medianas empresas y también en nuevos enfoques orientados al mercado del desarrollo agrícola a fin de colmar el vacío dejado por el desmantelamiento de las antiguas juntas de comercialización de productos básicos.

SEGUNDO PILAR

MEJORAR EL RÉGIMEN DE COMERCIO INTERNACIONAL

Los efectos positivos de unas estrategias nacionales de desarrollo más eficaces no podrán concretarse a menos que se mejore el régimen de comercio internacional para reducir los obstáculos internacionales al desarrollo de los PMA.

Ello exige no sólo prestar atención a las normas de la OMC sino también a las normas, reglas y prácticas multilaterales que van más allá de las cuestiones de que se ocupa esa organización. Es necesario definir el régimen de comercio internacional en estos términos amplios, porque en la práctica muchos de los problemas internacionales más importantes con que se enfrentan los PMA por lo que respecta al entorno comercial internacional son de hecho ajenos a las cuestiones de que trata la OMC. Por el contrario, tienen que ver, por ejemplo, con el funcionamiento de la economía internacional de los productos básicos, que sólo se ve afectada en parte por las cuestiones de la

OMC. Otro asunto importante es el carácter de los acuerdos sobre el acceso preferencial a los mercados entre las naciones desarrolladas y los PMA y entre éstos y los países en desarrollo, y también el carácter de los acuerdos comerciales regionales. La transparencia de las rentas y los ingresos mineros es otro tema fundamental y el proceso de desvinculación de la ayuda, que reviste suma importancia para la competitividad de las importaciones, es supervisado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. En este marco, si el examen se limitara a las cuestiones de las que se ocupa la OMC se impediría en gran medida un análisis adecuado de cómo puede vincularse el comercio internacional con la reducción de la pobreza en los PMA mediante un mejoramiento del régimen de comercio internacional.

En el Informe se sostiene que las mejoras del régimen de comercio internacional deben abarcar i) medidas a nivel mundial que sean en general aplicables a todos los países en desarrollo; ii) medidas especiales de apoyo internacional dirigidas específicamente a los PMA, y iii) una mayor cooperación Sur-Sur en los ámbitos del comercio y la inversión.

Medidas de aplicación general

Como se sostiene en el Informe, no se puede esperar que los PMA obtengan grandes beneficios de la actual ronda de negociaciones multilaterales para la liberalización del comercio a menos que aumenten su capacidad productiva para poder beneficiarse de todo crecimiento mundial que se produzca en el futuro. Entre las cuestiones que se debaten en la actualidad, reviste una importancia particular para las perspectivas de desarrollo de los PMA la gradual eliminación de las medidas de apoyo a la agricultura en los países de la OCDE. Aunque estas medidas pueden ayudar a los países a importar alimentos baratos y satisfacer sus necesidades en materia de seguridad alimentaria a corto plazo, tienen un efecto depresivo sobre la producción agropecuaria de los PMA, alterando las complementariedades posibles entre el desarrollo agrícola y el desarrollo de otros sectores, que son indispensables para el proceso de desarrollo. En el Informe se mencionan el

arroz, el azúcar, el maíz, el sorgo, el trigo, las papas, el algodón, los frijoles y la carne de vaca y de ternera como algunos de los productos más importantes que reciben ayuda en los países desarrollados y que también son de suma importancia para la producción de los PMA. Aunque las importaciones de alimentos representan una pequeña proporción del consumo total de alimentos en muchos de los PMA, las medidas de apoyo a la agricultura de la OCDE desalientan la producción agropecuaria interna, aumentando la dependencia futura respecto de las importaciones de alimentos.

No obstante, existen también diversas medidas de aplicación general, además de la liberalización del comercio, que pueden ser muy importantes para que el comercio internacional sea un mecanismo más eficaz de reducción de la pobreza en los PMA. El peor pecado de omisión del actual enfoque internacional de la reducción de la pobreza es que no aborda el vínculo entre la dependencia respecto de los productos básicos y la pobreza extrema. Es probable que toda medida relacionada con los productos básicos produzca un intenso efecto de reducción de la pobreza en los PMA. Las esferas prioritarias incluyen las medidas de carácter general para reducir la vulnerabilidad a las crisis de precios de los productos básicos (por ejemplo, vincular los planes de amortización de la deuda con los precios mundiales) y las iniciativas destinadas a garantizar la transparencia internacional de los ingresos derivados de la explotación del petróleo y los minerales. Es probable que las medidas a nivel de todo el sistema con respecto a las economías mineras, que a menudo no se incluyen en los análisis actuales de los efectos de la liberalización del comercio multilateral (que se centra en la agricultura y las manufacturas), sean especialmente importantes, ya que la extrema pobreza ha ido en aumento en la mayoría de los PMA que dependen de la minería.

Medidas especiales de apoyo internacional a los PMA

Con el trasfondo de los posibles beneficios que es probable reporte a los PMA la liberalización del comercio multilateral, las medidas especiales de apoyo internacional pueden contribuir a que el comercio internacional sea un mecanismo más eficaz para reducir la

pobreza en estos países. Las medidas especiales vigentes en la actualidad, en particular el acceso preferencial a los mercados y el trato especial y diferenciado a los PMA previstos en las disposiciones de la OMC, comportan varias limitaciones que reducen su eficacia; existen considerables posibilidades para reforzar esas medidas. En el caso del acceso preferencial a los mercados, las mejoras pueden lograrse por los siguientes medios: la introducción de cambios en las normas de origen; la prestación de ayuda a los países en relación con el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias (MSF); los requisitos relativos a los obstáculos técnicos al comercio; el aumento del número de productos incluidos; y el incremento de la estabilidad y previsibilidad, que puede lograrse mediante la consolidación de las preferencias de acceso a los mercados en el contexto de la OMC. El trato especial y diferenciado que las disposiciones de la OMC reservan a los PMA puede mejorarse mediante una orientación concreta hacia los países y problemas; el paso desde las disposiciones en que se alienta a hacer el máximo esfuerzo a otras de carácter vinculante; y una mayor atención a las disposiciones que contribuyen a fomentar las capacidades de producción y oferta, en particular el estímulo a los miembros de la OMC que se da en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) para que transfieran tecnología a los PMA. También es importante que los países menos adelantados en vías de adhesión reciban automáticamente el mismo trato especial y diferenciado que los países de este grupo que ya son miembros de la OMC.

A medida que se profundice la liberalización del comercio, disminuirán gradualmente las preferencias de acceso a los mercados para los PMA y se verá menoscabado el principal enfoque basado en el mercado del apoyo a esos países. Cuando ello suceda, será esencial considerar la posibilidad de adoptar medidas internacionales de apoyo complementarias. Una posibilidad será introducir nuevas preferencias en el ámbito de la oferta y alentar la inversión extranjera directa (IED), la transferencia de tecnología y una financiación de un costo más bajo. Estas medidas podrían complementar muy bien el acceso preferencial a los mercados como enfoque basado en el mercado del apoyo a los PMA.

Cooperación Sur-Sur

Por último, el comercio internacional puede convertirse en un mecanismo más eficaz para reducir la pobreza en los PMA si se intensifica la cooperación Sur-Sur en el ámbito del comercio. Este aspecto ha cobrado una importancia cada vez mayor a medida que ha aumentado el comercio Sur-Sur. Otros países en desarrollo sólo suministraron un 32% del total de las importaciones de los PMA en 1989, pero para 2001 la cifra se había incrementado al 56%. Sin embargo, existe el peligro de que los PMA se vean marginados en el comercio Sur-Sur como lo están en el comercio Norte-Sur. La proporción de las exportaciones de los PMA a otros países en desarrollo sólo aumentó del 15 al 34% entre 1989 y 2001. El déficit del comercio internacional de los PMA con otros países en desarrollo pasó de 5.500 millones de dólares en 1990 a 15.600 millones en 2002.

Las medidas con las que se podría remediar la marginación de los PMA en el comercio Sur-Sur incluyen una mayor utilización del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), el fomento de la IED regional de los países en desarrollo más avanzados en los PMA y de las relaciones triangulares con las naciones desarrolladas, así como la inclusión de disposiciones especiales en los acuerdos regionales. En última instancia, un importante obstáculo que impide una mayor cooperación Sur-Sur lo constituyen las dificultades con que se enfrentan los países en desarrollo más avanzados en la economía mundial. Cuando se eliminen estas dificultades, el crecimiento en esos países podría desempeñar un papel fundamental en lo tocante a permitir que los PMA se beneficien del crecimiento mundial en lugar de hacer frente a una marginación persistente.

TERCER PILAR

MAYOR ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA DESARROLLAR LAS CAPACIDADES DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO

El último elemento del enfoque de tres pilares es una mayor asistencia internacional, que sea efectiva, para desarrollar la capacidad

de producción y comercio en los PMA. El fomento de las capacidades productiva y de oferta en el ámbito nacional contribuirá, a la vez, a la expansión del comercio y a la reducción de la pobreza, y desempeñará un papel central en lo tocante al mejoramiento de la relación entre el comercio y la pobreza en esos países. Es necesario hacer inversiones masivas para aumentar la capacidad de oferta de los PMA y mejorar su competitividad. En el enfoque que se propugna en el presente Informe, el fomento de la capacidad comercial ocupa un lugar central en ese proceso. Con todo, es difícil separar esta actividad de la asistencia para el desarrollo del sector privado, y, de manera más general, la ayuda para el fomento de la capacidad de producción.

La necesidad de asistencia financiera y técnica internacional se debe al limitado volumen de recursos internos disponibles para llevar a cabo esa actividad, a la compensación recíproca a corto plazo entre la movilización de recursos domésticos y la reducción de la pobreza, y también a los límites del potencial de las entradas de capital privado para atender muchas de las necesidades de inversión. En cuanto a este último aspecto, hay, de hecho, algunas señales alentadoras por lo que respecta a las entradas de capital privado para el desarrollo de la infraestructura en los PMA. No obstante, estas entradas suelen estar altamente concentradas en unos pocos países, y también se centran en unas pocas localidades y sectores, especialmente el de las telecomunicaciones.

Escala de la asistencia internacional

El aumento de la asistencia internacional para el desarrollo de la capacidad de producción y comercio comporta, a la vez, un incremento de la asistencia y un incremento de su eficacia. Con respecto a la escala de esa asistencia, a medida que disminuían las entradas de ayuda en el decenio de 1990 se registraba un cambio en su composición que comportaba que, en lugar de estar dirigidas hacia los sectores de la infraestructura económica y los servicios (en particular los transportes y comunicaciones, y la energía) y la producción (agricultura, industria, comercio y turismo), se destinaban a la infraestructura social. A comienzos de los años ochenta, la proporción de los compromisos

totales de ayuda bilateral de los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) que se destinó a la infraestructura económica, los sectores productivos y las cuestiones multisectoriales e intersectoriales fue del 45%. Sin embargo, en 2000-2002, esta proporción había bajado al 23%. En cifras reales, la ayuda externa a la agricultura de los PMA durante el decenio de 1990 fue la mitad del volumen registrado en el decenio de 1980. Es vitalmente importante que la reactivación de la asistencia internacional a raíz del Consenso de Monterrey vaya acompañada también por un cambio en la composición de la ayuda para destinarla de nuevo a fortalecer la capacidad de producción y no simplemente a atender necesidades básicas y crear una infraestructura social.

La ayuda destinada a promover el comercio ha sido desatendida en sumo grado. Es difícil estimar las tendencias anteriores a causa del modo en que se ha definido esta clase de ayuda en el sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE. Aun así, en el período 1990-2001, y según esa base de datos, los compromisos totales de ayuda, de carácter bilateral y multilateral, al sector de la política y la administración comerciales de todos los PMA ascendieron por término medio a 13,8 millones de dólares anuales, lo cual equivalía al 0,1% de los compromisos totales de ayuda. En 7 de esos 12 años, los compromisos de ayuda destinados al sector de la política y la administración comerciales fueron inferiores a 6 millones para todos los PMA. La base de datos OMC/OCDE, recientemente establecida, sobre la ayuda destinada a la asistencia técnica y el fomento de la capacidad relacionados con el comercio da una idea más completa de la situación, apuntando hacia un mayor volumen de ayuda al sector del comercio. En 2002, y según esta base de datos, los PMA recibieron 75 millones de dólares para el sector de las políticas y los reglamentos comerciales, dándose especial prioridad a las negociaciones de acuerdos de asociación económica (posteriores al Acuerdo de Cotonú), y 249 millones de dólares para fomentar el comercio, correspondiendo las prioridades a los servicios de apoyo comercial y a las empresas y al análisis y desarrollo de mercados. Con todo, y a fin de poner estos aspectos en perspectiva, los compromisos de ayuda destinados a las políticas y los reglamentos comerciales y al desarrollo del comercio

ascendieron solamente al 0,5 y el 1,5%, respectivamente, de los compromisos totales de ayuda en ese año.

Una prioridad especial por lo que respecta a la asistencia financiera destinada es la creación de capacidad comercial es el sector de la infraestructura relacionada con el comercio. Esto debería formar parte de un importante esfuerzo para alcanzar los objetivos cuantitativos del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el decenio 2001-2010. La falta de una clara definición de la infraestructura relacionada con el comercio significa que las estimaciones de la actual escala de asistencia variarán según sea la definición. Según la base de datos de la OMC/OCDE, que incluye todos los compromisos de ayuda en los ámbitos de los transportes y el almacenamiento, las comunicaciones y la energía, los PMA recibieron 1.400 millones de dólares en 2002, lo que equivale a un 9% de los compromisos totales de ayuda en ese año. Los compromisos relativos al sector de la infraestructura relacionada con el comercio, definida en forma más concreta como los transportes, el almacenamiento y las comunicaciones, bajaron en un 43% en cifras reales per cápita entre 1990 y 2001.

Eficacia de la asistencia internacional

Por último, es necesario aumentar la eficacia de la asistencia. Los asociados de los PMA en materia de desarrollo hacen frente a tres problemas especiales que es preciso abordar en el presente Informe. El primero de ellos es que los objetivos de desarrollo de las naciones desarrolladas cuando desempeñan su papel como donantes se superponen a sus intereses comerciales al ejercer su función como Potencias comerciales. Es importante que ello no influya en la asistencia destinada a fomentar el comercio. La desvinculación de la ayuda a los PMA proporciona una importante oportunidad para un cambio de actitud a este respecto. En segundo lugar, es urgentemente necesario fortalecer las capacidades de los propios donantes relacionadas con el comercio. La incorporación del comercio en los programas de ayuda es tan importante y urgente como su incorporación en los DELP. En tercer lugar, los donantes tienen que preparar en detalle enfoques innovadores del desarrollo del sector privado en los PMA. Es menester

que las políticas de ayuda posliberales complementen las estrategias de desarrollo posliberales.

La principal iniciativa para aumentar la eficacia de la asistencia destinada a crear capacidad comercial es el Marco Integrado para la asistencia técnica en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados (MI). Los estudios de diagnóstico preparados en el marco de esta iniciativa facilitan mucha información útil sobre el comercio y la pobreza en los PMA, pero se han centrado en mayor medida en la identificación de las reformas inconclusas en la esfera de la política comercial, y en la facilitación del comercio y las limitaciones a la exportación en ciertos sectores, y en menor grado en la forma de reducir la pobreza por medio del comercio y el desarrollo. Sin embargo, la característica fundamental del MI es que hasta la fecha sólo ha producido resultados concretos limitados en cuanto al fomento de la capacidad en el ámbito del comercio.

NECESIDAD DE COHERENCIA NORMATIVA SIN ABRIGAR PESIMISMO RESPECTO DEL DESARROLLO

Necesidad de coherencia normativa

Cada uno de los tres pilares reviste importancia para que los esfuerzos que se desplieguen tengan éxito. La introducción de mejoras en el régimen de comercio internacional es una condición necesaria para el éxito, ya que ese régimen proporciona el marco para vincular en forma más efectiva el comercio con la reducción de la pobreza en los PMA. Sin embargo, la posibilidad de que las mayores oportunidades para reducir la pobreza que traigan consigo esas mejoras se traducirán en realidades depende de que se aprovechen tales oportunidades a nivel nacional. La prioridad fundamental a este respecto es que los gobiernos formulen y apliquen estrategias nacionales de desarrollo que integren en su marco al comercio de un modo que respalde eficazmente el proceso de reducción de la pobreza. Esto es fundamental porque se trata de la esfera en la que los propios PMA tengan posi-

blemente el máximo de potencial e influencia para hacer que el comercio actúe como mecanismo para aliviar la pobreza. No obstante, los asociados de los PMA en el sector del desarrollo también tienen que respaldar esos esfuerzos por medio de asistencia financiera y técnica internacional con miras a fomentar la capacidad comercial de los sectores público y privado. La incoherencia normativa entre las políticas de asistencia internacional y los objetivos nacionales en materia de comercio, la asistencia financiera y técnica insuficiente, sesgada y distorsionada al comercio, y el hecho de no facilitar, respaldar y sustentar el control nacional de las políticas comerciales y de desarrollo pueden menoscabar los esfuerzos nacionales para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en el régimen de comercio internacional.

Esta estrategia sustentada en tres pilares y encaminada a convertir el comercio en un mecanismo más eficaz para reducir la pobreza en los PMA también tiene que incorporarse a un amplio enfoque de la política de desarrollo internacional que comporte mayores oportunidades de comercio, una asistencia técnica y financiera internacional más efectiva, un alivio de mayor alcance de la carga de la deuda, la promoción de corrientes de capital privado y la prestación de asistencia internacional para la transferencia y adquisición de tecnología. El reto del desarrollo en los PMA es de tal magnitud que será contraproducente considerar el comercio como un sustitutivo de la ayuda, o imaginar que las corrientes de capital privado pueden sustituir a las corrientes de capital oficial en estos países. El objetivo de los propios PMA debe ser promover una transición progresiva en la que un crecimiento económico sostenido se base cada vez más en la movilización de los recursos internos y la atracción de inversiones extranjeras directas (IED) para apoyar el desarrollo y la eficaz utilización de los mercados financieros internacionales, y en la que las importaciones se financien en medida creciente con exportaciones y no con las entradas de ayuda. Es probable que esto se logre mejor si, durante esa transición, la asistencia internacional, el alivio de la carga de la deuda, las preferencias comerciales y las medidas para facilitar las IED y la transferencia de tecnología actúan en forma simultánea para promover el desarrollo.

Lo que es alentador en estos momentos es que hay un amplio consenso acerca de la necesidad de mejores políticas nacionales, de un régimen de comercio internacional mejor y de una mayor asistencia internacional para fomentar la capacidad comercial como los tres pilares fundamentales de una amplia estrategia encaminada a convertir el comercio internacional en un mecanismo más eficaz para reducir la pobreza en los PMA. Con todo, para ser efectivos, estos tres pilares deben articularse y llevarse a efecto de la manera que sea más apropiada actualmente. Ello requiere deshacerse de todo sentimiento de pesimismo acerca de las cuestiones del desarrollo.

Librarse de toda idea pesimista acerca de las cuestiones del desarrollo

Anteriormente, las estrategias en materia de desarrollo y las recomendaciones acerca de la política internacional se veían influidas por ideas pesimistas sobre las esferas de la exportación y la agricultura. En la actualidad, el pesimismo respecto de las cuestiones de desarrollo constituye uno de los mayores obstáculos que se oponen a la reducción de la pobreza a nivel mundial.

El pesimismo en relación con el desarrollo se aprecia claramente en la creencia de que han fracasado los anteriores esfuerzos en pro del desarrollo, o que la aceleración prudente y resuelta del desarrollo por medio de las políticas no funciona, o que, si funcionó anteriormente, no lo hará actualmente en el nuevo entorno económico globalizado. El pesimismo respecto del desarrollo lo comparten aquellos que sostendrán que el Estado debería desempeñar en los países en desarrollo un papel mínimo en la dirección y orientación de la actividad económica, y también aquellos que arguyen que debería jugar un importante papel, pero que no lo puede hacer porque las normas internacionales reducen "el espacio normativo" y, con ello, impiden a los países llevar a cabo lo que tienen que hacer. En el contexto de un país menos adelantado, la débil capacidad del Estado es un elemento adicional que refuerza la opinión de que el fomento del desarrollo sencillamente no puede llevarse a efecto.

El pesimismo acerca del desarrollo ha dado lugar a la opinión de que la mejor forma de reducir la pobreza en los PMA y otros países en desarrollo no es por medio del desarrollo sino a través de una integración más estrecha con la economía mundial. Evidentemente, la integración en el ámbito mundial debe ocupar un lugar central en toda estrategia efectiva de desarrollo y reducción de la pobreza en los PMA. Las relaciones económicas internacionales pueden desempeñar una función decisiva en lo concerniente a ayudar a estos países a salir de los círculos viciosos internos que son el motivo de que persista la pobreza generalizada:

- El acceso al ahorro externo puede jugar un papel catalítico en lo que respecta a ayudar a los países pobres a salir del ciclo de bajos ingresos, bajo volumen de ahorro, bajas inversiones, baja productividad y bajos ingresos;
- La exportación a los mercados internacionales permite que los recursos de tierras y mano de obra, insuficientemente utilizados hasta ahora debido a la débil demanda efectiva ligada con la pobreza generalizada, sean movilizados en forma productiva;
- Un mayor acceso a las modernas tecnologías disponibles permite a los países recién llegados a la escena económica mundial lograr un aumento significativo de la productividad sin tener que reinventar continuamente;
- Un mayor volumen de IED puede incrementar las inversiones y aportar tecnología y conocimientos y aptitudes de gestión;
- Una mayor migración internacional permite a las personas pobres de países pobres encontrar empleo en el extranjero, cuando las oportunidades en su propio país son limitadas.

Sin embargo, es una ilusión pensar que la pobreza generalizada y persistente en los PMA es el resultado de una falta de integración y

de insuficiente liberalización del comercio y no la consecuencia del subdesarrollo.

El problema normativo que se les plantea a los PMA no es el grado de integración en la economía mundial, sino más bien la forma de la integración. En su forma actual, ésta no respalda el crecimiento económico sostenido ni la reducción de la pobreza. El proceso de liberalización del comercio ha creado un nuevo entorno para el alivio de la pobreza en los PMA. La cuestión fundamental ahora es cómo pueden estos países, apoyados por sus asociados en el ámbito del desarrollo y favorecidos por un régimen de comercio internacional que lo facilita, promover el desarrollo y la reducción de la pobreza en este nuevo entorno.

No debe haber motivos para adoptar una actitud pesimista en relación con el desarrollo. Uno de los logros más importantes en la segunda mitad del siglo XX fue sacar de la pobreza a millones de personas mediante el fomento del desarrollo; además, esos logros prosiguen ahora en China y la India. La cuestión es cómo conseguir que ello suceda también en los PMA.

Por último, deseo poner de relieve que el presente Informe forma parte de un programa de trabajo más amplio que la UNCTAD prevé ejecutar en la esfera del comercio y la pobreza. En los últimos años se ha mostrado gran interés por esta cuestión. No obstante, hasta la fecha la principal orientación se ha centrado en la liberalización del comercio y en la pobreza, y no en la aplicación de una perspectiva de desarrollo a las cuestiones del comercio y la pobreza. El presente Informe es una contribución a esta última tarea, y proporciona no sólo un análisis de los PMA sino también un marco conceptual posible para un enfoque del desarrollo.

El tema del comercio y la pobreza reviste una importancia inmensa. Ello no se debe simplemente a la dimensión ética que aporta al debate internacional en materia de políticas sino también porque extiende el análisis de las políticas comerciales desde las cuestiones

del volumen del comercio a las de la calidad de éste. Esta noción debe exponerse en forma más detallada, de la misma manera que las de la "calidad del crecimiento" y la "calidad del empleo", y hay que elaborar estrategias prácticas para vincular el comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo independientemente de su nivel de crecimiento económico.

Queda aún mucho por hacer.

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD