

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

**Los países menos adelantados
Informe de 1999**

Panorama general
por el Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra

**Los países menos adelantados
Informe de 1999**

Panorama general
por el Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 1999

Nota

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

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

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

El Panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados: Informe de 1999* (UNCTAD/LDC(1999)).

UNCTAD/LDC(1999) (Overview)

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

INTRODUCCIÓN

En momentos en que el decenio toca a su fin se ha hecho evidente que, en general, los países menos adelantados (PMA) no han sacado beneficios apropiados de los procesos de liberalización y mundialización en curso. Esos procesos han añadido nuevos elementos a las conocidas restricciones que pesan sobre la oferta en los PMA en momentos en que éstos tratan de adaptarse al nuevo entorno internacional, más competitivo. El decenio de 1980 fue llamado "el decenio perdido" para los países en desarrollo en general y los PMA en particular, mientras que el de 1990 se ha convertido, para los PMA, en el decenio del aumento de la marginación, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. La violencia y las tensiones sociales que afligen a varios PMA se deben, al menos en parte, al aumento de la indigencia y de la desigualdad.

Esa dura realidad suscita tres preguntas importantes que la comunidad internacional y los propios PMA deben abordar con carácter prioritario, e inspira la decisión de la Asamblea General de convocar la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados en 2001. En primer lugar, ¿por qué los esfuerzos que hicieron en el pasado tanto los agentes nacionales como internacionales para resolver los problemas de desarrollo de los PMA no produjeron los resultados deseados? En segundo lugar, ¿cuáles son los factores fundamentales que continúan disminuyendo el nivel de vida y limitan la participación de los PMA en el comercio mundial en relación proporcional a su potencial? Por último, ¿cómo pueden superarse esas restricciones para aumentar la capacidad de producción y la competitividad de los PMA, restableciendo así la esperanza, no sólo de una verdadera supervivencia, sino también de un mejoramiento sostenido del nivel de vida de los millones de habitantes de esos países en el siglo venidero?

El examen de esas cuestiones en el presente informe pone de manifiesto que las causas fundamentales de los escasos resultados obtenidos por los PMA en el comercio mundial son su poca capacidad de producción y su reducida competitividad, resultantes de un gran número de restricciones estructurales y otras restricciones que pesan sobre la oferta. Las estructuras económicas de esos países son independientes y están poco integradas, y en muchos casos las intervenciones en materia de desarrollo dejan de lado a la mayoría de las personas que siguen obteniendo su sustento en sectores tradicionales de baja productividad. Las empresas no están especializadas y los mercados de servicios están poco desarrollados, lo que a su vez limita la especialización y los aumentos de productividad que lleva aparejados. Se trata de un círculo vicioso. Fomentar y sostener la competitividad y la capacidad de producción, al igual que todos los demás aspectos del desarrollo, es un proceso largo, difícil y a menudo frustrante, pero que los gobiernos de los PMA y sus asociados para el desarrollo deben encarar con inquebrantable resolución y renovado espíritu de solidaridad y responsabilidad compartida.

Con carácter de contribución al proceso preparatorio de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que acogerá la Unión Europea en Bruselas en 2001, el presente informe examina la forma de abordar la cuestión de las restricciones que pesan sobre la oferta, que ha preocupado a los PMA durante tanto tiempo. La Conferencia brinda a la comunidad internacional una oportunidad única para examinar, evaluar y adoptar las políticas y medidas que podrían resolver los problemas de desarrollo de los PMA, incluidas las cuestiones que se tratan en el presente informe.

Los países menos adelantados en un sistema económico mundial cada vez más competitivo

En el actual entorno competitivo mundial los PMA se encuentran en desventaja porque la competitividad está determinada, más que por cualquier otra cosa, por la posibilidad de adquirir conocimientos, tanto en la producción como en la comercialización. Por lo tanto, actualmente las dotaciones de recursos naturales, una mano de obra barata y otros aspectos similares de la ventaja comparativa estática están subordinados a la ventaja comparativa dinámica basada en el conocimiento. El conocimiento es la base de la innovación productiva la cual determina a su vez en gran medida la competitividad de los productos. La fuerza competitiva reside esencialmente en la productividad, que se pondrá de manifiesto en la calidad de los productos en relación con su costo, así como en la eficiencia con que los productos se suministren al mercado. Una condición fundamental de la competitividad internacional de los países es la competitividad en el mercado interno. Ésta garantiza que los factores de producción se repartan eficientemente en consonancia con los precios internos, que deberían alinearse en mayor o menor medida con los internacionales, lo que facilita la transición de las empresas nacionales a la competitividad internacional. Por consiguiente, los gobiernos de los PMA deben aplicar políticas para favorecer el desarrollo de un entorno comercial competitivo en sus países como condición de su competitividad en los mercados mundiales.

En el caso de los PMA los principales elementos de las debilidades estructurales que explican su reducida capacidad de producción y su poca competitividad son las restricciones que pesan sobre la oferta, por ejemplo:

- La falta de vínculos dentro de los sectores de la producción, los servicios y la infraestructura, así como entre esos sectores, que limita el potencial de especialización y el aumento de la productividad.
- El insuficiente desarrollo de los recursos humanos, que provoca escasez de aptitudes empresariales, técnicas y de gestión.
- Las deficiencias en las unidades de producción relacionadas con la escasez de capacidad tecnológica y de actividades de investigación con fines de adaptación.
- Las deficiencias en la infraestructura material (por ejemplo, los servicios de transporte, de energía y de almacenamiento) y otros servicios de apoyo, como las telecomunicaciones, los servicios financieros y otras instituciones de servicios de apoyo técnico, particularmente para la comercialización de insumos y productos; y
- La incapacidad de las economías de los PMA para generar recursos suficientes que permitan invertir en la mitigación de las restricciones mencionadas a fin de aumentar la capacidad de producción. A su vez, los niveles previstos de apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional, que tenían por finalidad complementar los recursos nacionales, no se han materializado.

En los PMA la política oficial desempeña un papel central en la búsqueda de soluciones a los problemas mencionados. Las políticas macroeconómicas, en particular su estabilidad y previsibilidad, son fundamentales a ese respecto, pero las políticas

sectoriales y microeconómicas, o las empresariales, también son necesarias para facilitar el desarrollo y mantener la competitividad de la capacidad de producción en determinados sectores, industrias y empresas.

Además, los gobiernos tienen que crear un entorno propicio para favorecer el desarrollo del sector privado. Los elementos de ese entorno son: unas obras de infraestructura fiables; un sistema financiero eficiente y solvente; un sistema legal y reglamentario transparente que tenga mecanismos eficaces para el cumplimiento de los contratos; una política eficaz de defensa de la competencia que favorezca el aprovechamiento de las oportunidades de inversión y comercio; y regímenes fiscales simplificados que permitan reducir los niveles impositivos y la multiplicidad de impuestos a fin de fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El sector privado y la sociedad civil deben participar en la formulación y aplicación de la política económica si se pretende que comprendan la esencia de las reformas de dicha política, confíen en ellas y entiendan los beneficios que pueden reportarles. La participación de todos los interesados también proporcionaría a esas reformas una sólida base política, sin la cual podrían fracasar.

La competitividad y la productividad a nivel de la empresa también deben aumentarse, en particular introduciendo cambios en el estilo de gestión, las normas de organización y los sistemas de comercialización. Al aplicarse las reformas en esa esfera debería prestarse especial atención a los aspectos de la competencia distintos de los precios, por ejemplo, el constante mejoramiento de la calidad, el embalaje, la entrega en los plazos previstos y el servicio posventa.

Para fomentar y mantener la ventaja comparativa dinámica hace falta un proceso interactivo que entañe la

formulación y aplicación de la política oficial en asociación con la acción llevada a cabo por la empresa privada y otras instituciones. En un determinado nivel esa política y esa acción deben centrarse en el desarrollo tecnológico, el suministro de la educación pertinente y la enseñanza de aptitudes apropiadas, que deben poder adaptarse a las nuevas tecnologías. Los gobiernos y las empresas deben aunar fuerzas para lograr tecnologías eficientes y productivas y crear una capacidad tecnológica endógena mediante las actividades de investigación y desarrollo. En otro nivel es preciso facilitar el acceso de los productores y los exportadores a la información de mercado que inspira las decisiones en materia de estrategias de producción y comercialización. La eficiencia de los medios de comunicación es fundamental para la divulgación de esa información.

La solución última al problema de la reducida capacidad de producción y la escasa competitividad en los PMA reside en la transformación estructural de las economías de esos países. Sobrellevar la transformación exige crear economías nacionales integradas que se caractericen por una mayor especialización y una creciente interdependencia de los distintos sectores. Esa transformación creará vínculos entre la industria y la agricultura, engendrando así una producción y exportaciones eficientes y diversificadas, y aumentando el valor añadido manufacturero del comercio de exportación de los PMA. Éstos y sus asociados para el desarrollo deben centrar su atención y sus recursos en las esferas que permitan reforzar los vínculos internos y, por ende, la integración de los sectores económicos de los PMA.

En la parte I del presente informe se evalúan las principales tendencias del desarrollo socioeconómico de los PMA y se examina la utilidad del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio

de 1990 a la luz de las principales tendencias de la economía mundial en vías de mundialización. En la parte II se examina la forma de mejorar la capacidad de producción y la competitividad de los PMA teniendo en cuenta la naturaleza de su comercio de exportación y las dificultades a que deben hacer frente, así como las opciones de política interna y las medidas de apoyo internacional apropiadas para tal fin.

I. LOS PMA EN EL DECENIO DE 1990: AUMENTAR LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN PARA HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

Evolución de la situación en los países menos adelantados en 1998

El crecimiento de los PMA, que se había acelerado a mediados del decenio de 1990, se mantuvo estable en 1998, pero la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de esos países disminuyó. La tasa de crecimiento media real del PIB de los PMA se estima en un 3,8% en 1998, un punto porcentual menos que la tasa de crecimiento media registrada por ese grupo de países en 1997. Es la tercera disminución consecutiva de la tasa de crecimiento media del PIB de los PMA desde el máximo de poco más del 6% registrado en 1995. Esa baja pone de manifiesto en parte la desaceleración general de la producción mundial, del 3,3% en 1997 al 2,0% en 1998. En 1998 el crecimiento de los países en desarrollo también se redujo, al 1,8%, frente al 5,4% de 1997.

La desaceleración del crecimiento de los PMA se pone de manifiesto en gran medida en la caída de la producción mundial debida a la crisis financiera asiática, así como al subsiguiente contagio financiero y la crisis económica conexas. En 1998 los precios del petróleo

cayeron en un tercio y los de los productos básicos no petroleros en un 16%, mientras que los metales y minerales perdieron la tercera parte de su precio máximo registrado en agosto de 1995. Los precios de los productos básicos no petroleros de interés para los PMA, con excepción del té, continuaron su tendencia a la baja. La caída vertical del comercio mundial fue aún más pronunciada que la de la producción mundial: en 1998 la tasa de crecimiento del comercio mundial se redujo a sólo la tercera parte (3,3%) de la de 1997 (9,9%) y fue la más baja desde 1985.

Aunque el crecimiento del PIB de los PMA africanos y asiáticos bajó por tercer año consecutivo, el crecimiento de la producción en los PMA asiáticos (4%) fue superior al estimado para los PMA africanos (3,6%), a pesar de la reducción de las corrientes regionales intraasiáticas de IED causada por la crisis financiera asiática. El crecimiento de los PMA del Pacífico tuvo su peor comportamiento en 1998, con una drástica disminución de la producción estimada en un 4,6%, lo que tal vez se haya debido al escaso crecimiento de las Islas Salomón y de Vanuatu, que registraron tasas de crecimiento negativas estimadas en un 10% y un 2%, respectivamente. En conjunto, la tasa de crecimiento medio de los 45 PMA para los que se dispone de datos se estima en el 3,4% para el período comprendido entre 1990 y 1998.

Si bien las consecuencias de la crisis asiática para el grupo de PMA fueron indirectas y un tanto limitadas, es probable que la evolución y la resolución final de la crisis influyan en las perspectivas de crecimiento a corto plazo del grupo. Así ocurrirá particularmente en lo relativo a, por ejemplo, las corrientes de recursos, especialmente las de capital privado a los PMA asiáticos, y los precios de las exportaciones de productos básicos de interés para

los PMA, excluidos los combustibles, así como a los incipientes vínculos comerciales y de inversión de Asia, especialmente con los PMA africanos.

Aparte de los factores mencionados y de los climáticos, las perspectivas de recuperación a corto plazo de los PMA dependerán asimismo de factores tales como los movimientos de los precios internacionales, las corrientes de ayuda oficial para el desarrollo (AOD), las obligaciones del servicio de la deuda y el acceso a los mercados internacionales de sus principales exportaciones.

Con una AOD que representa hasta el 70% de los presupuestos de desarrollo y el 40% de los presupuestos ordinarios de varios PMA, la estabilidad macroeconómica y fiscal a corto plazo, así como las perspectivas de crecimiento, también dependerán del volumen de las corrientes de AOD, que en 1998 disminuyó a su nivel más bajo jamás registrado (en términos reales). Sin embargo, en vista del aumento del cansancio de los países desarrollados por lo que respecta a proporcionar ayuda y de su preocupación por la eficacia de dicha ayuda, aunque su volumen global aumente en el futuro es sumamente probable que la proporción atribuida a los PMA sea determinada por el tipo y el alcance de las reformas en materia de política económica aplicadas o que estén aplicando esos países. En consecuencia, es totalmente procedente hacer un examen crítico de la eficacia de las reformas en materia de política económica a que está condicionada o es probable que llegue a estarlo la AOD. Una mayor eficacia de la ayuda y corrientes de ayuda también mayores podrían hacer que los PMA accedieran a los mercados internacionales de capitales.

La reducción efectiva de la carga de la deuda de los PMA también tendría profundas consecuencias para sus perspectivas de crecimiento. Ayudaría a promover la

confianza de los inversores y a liberar recursos para una inversión muy necesaria, particularmente en la infraestructura, el desarrollo de los recursos humanos y los programas de diversificación económica.

Varias exportaciones de productos básicos de interés para los PMA continúan siendo objeto de restricciones en los mercados de algunos de sus principales interlocutores comerciales. Algunas de sus exportaciones están sujetas a progresividad y máximos arancelarios, así como a una serie de obstáculos no arancelarios. Si bien los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han reconocido los intereses y problemas particulares de los PMA, como la limitada capacidad de éstos para participar en el sistema comercial multilateral y sacar de él beneficios significativos, aún queda mucho por hacer en lo que respecta a convertir el acceso a los mercados en una fuerza poderosa que permita aumentar las perspectivas de desarrollo de los PMA.

Financiación del desarrollo, deuda externa e inversión

La escasez de recursos para financiar el aumento de la capacidad de producción es una de las limitaciones más importantes para el desarrollo de los PMA. La movilización interna de recursos suficientes para el desarrollo mediante el ahorro interno y la producción de suficientes excedentes exportables sigue siendo una posibilidad lejana, a pesar de la aplicación generalizada de las reformas económicas que tienen por finalidad crear un entorno propicio para la reactivación de la producción de bienes comercializables. La AOD, fuente tradicional de la financiación del desarrollo para los PMA, ha venido disminuyendo desde comienzos del decenio, mientras que el acceso de esos países a la financiación de la inversión privada sigue siendo limitado. La situación se ve agravada por la carga de la deuda internacional, cuyo servicio es un

importante factor de drenaje de los escasos recursos de los PMA.

En términos reales, las corrientes de AOD a los PMA han bajado en un 23% desde comienzos del decenio. Sobre el telón de fondo de una serie de presupuestos de austeridad en los países desarrollados, los presupuestos de ayuda de la mayoría de los países donantes han disminuido constantemente, especialmente desde 1992. La media de la parte proporcional de la ayuda a los PMA registrada en el producto nacional bruto (PNB) de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) bajó de 0,09% en 1990 a 0,05% en 1997. Sólo la tercera parte de los países del CAD alcanzó el umbral del 0,15% del PNB fijado en el Programa de Acción como AOD concedida a los PMA en 1997.

Dada la competencia existente en la demanda de recursos destinados a la ayuda, originada especialmente en las numerosas crisis humanitarias que se producen en distintas partes del mundo, las posibilidades de futuro de los programas tradicionales de AOD son inciertas. La tendencia a la baja sólo podrá invertirse si hay un compromiso renovado de la comunidad internacional de dar especial prioridad a las necesidades en materia de desarrollo de los países más pobres del mundo. El hecho de que un núcleo de países donantes se haya mantenido firme en su decisión no sólo de alcanzar sino también de superar los objetivos de AOD que figuran en el Programa de Acción demuestra que ese compromiso es posible. Además, el Reino Unido y Alemania, por ejemplo, han anunciado recientemente nuevas medidas de ayuda que incluyen el compromiso de aumentar sus presupuestos de ayuda. Asimismo, la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), que se abordó en el informe del año pasado, se ha revisado ampliamente

en 1999 y se ha alcanzado consenso, respaldado, entre otros, por el G-8 en la Cumbre que se celebró en Colonia en junio, en el sentido de que es preciso acelerar el proceso de alivio de la deuda, mejorar los beneficios y aumentar el número de países beneficiarios.

Como grupo, los PMA registraron una disminución del nivel de la deuda externa pendiente, de 133.000 millones de dólares en 1995 a 127.000 millones en 1997, y una reducción de la relación proporcional media entre el servicio de la deuda y las exportaciones del 22% en 1995 al 13% en 1997, gracias al reescalonamiento. Sin embargo, aun con porcentajes reducidos de servicio de la deuda, muchos PMA no han cumplido plenamente sus obligaciones en materia de deuda y han acumulado atrasos, cuyo pago ha tenido que reescalonarse. Los precios de los productos básicos, actualmente deprimidos, sólo pueden reducir aún más su capacidad para garantizar el servicio de la deuda. Las recientes propuestas para reformar el mecanismo de alivio de la deuda, y especialmente el acortamiento del plazo para la aplicación de la Iniciativa PPME, la aplicación de criterios de elegibilidad menos restrictivos, el establecimiento de un límite máximo para la parte proporcional de los ingresos fiscales afectada al servicio de la deuda externa, y la cancelación de las deudas en concepto de AOD, no podrían ser pues más oportunas. Es alentador observar el respaldo dado por los ministros a la propuesta de marco de mejoramiento en la reunión conjunta del Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial celebrada en Washington en septiembre de 1999, que promete acelerar la resolución del problema de la deuda.

Con excepción de unos pocos PMA pequeños e insulares cuyos ingresos de divisas dependen mucho del

turismo, la mayoría de los PMA han registrado invariablemente déficit en sus cuentas corrientes en el decenio de 1990. El nivel de los déficit de la balanza de bienes es muy superior al de la balanza de servicios en la mayoría de los PMA, lo que pone de manifiesto en parte la escasa base económica de las exportaciones de mercancías y en parte la adversa relación de intercambio en la esfera de los productos básicos, que comprende el grueso de las exportaciones de los PMA. En 1997 el déficit medio de la balanza comercial alcanzó el 16% de la suma de los PIB de los PMA para los que se dispone de estadísticas. Dado que los ingresos de divisas de la mayoría de los PMA proceden de las exportaciones de mercancías, la posibilidad de que esos países puedan movilizar el ahorro a partir del comercio exterior es sumamente remota. De hecho, los PMA se ven obligados a pedir créditos, principalmente a las instituciones multilaterales, para financiar los déficit por cuenta corriente. Si esos créditos no se utilizan para aumentar la capacidad de producción, los PMA podrían encontrarse en un círculo vicioso en que las salidas en concepto de pagos del servicio de la deuda intensificarían los déficit por cuenta corriente, lo que aumentaría la necesidad de créditos externos.

En la segunda mitad del decenio de 1990, el ahorro interno bruto y la inversión interna bruta de los PMA han registrado una tendencia general a recuperarse frente a los niveles sumamente bajos que venían teniendo en el decenio, principalmente gracias a las reformas en materia de política económica. Sin embargo, la tendencia al alza de la inversión interna se vio interrumpida por la crisis financiera asiática de 1997. Los PMA del Asia oriental fueron los que más sufrieron la crisis, porque ésta afectó a la inversión extranjera directa (IED) procedente de la región asiática, de la que tanto dependen. Si bien en este período un número cada vez mayor de PMA han registrado tasas positivas de ahorro, éstas siguen siendo

demasiado bajas, y en general los PMA continúan dependiendo de las entradas del exterior para la mayor parte de sus inversiones internas. Sin embargo, los niveles de inversión en las economías de los PMA aún distan mucho de ser suficientes para financiar las necesidades en materia de reposición de capitales, por no hablar de la creación de nueva capacidad de producción.

Si bien las corrientes de IED a los PMA han venido aumentando en la segunda mitad del decenio de 1990, sus niveles no alcanzan para satisfacer las necesidades existentes. Asimismo, las corrientes se distribuyen de manera despareja en los países y sectores y suelen ser imprevisibles. Al parecer, se está dando una distribución sectorial más pareja de la IED, pero una parte desproporcionadamente grande de la IED en los PMA sigue destinándose a las actividades de extracción en los sectores del petróleo, la minería y la silvicultura, con limitados efectos de arrastre y propulsión sobre las economías de los PMA. La evolución de la situación en materia de IED en los PMA asiáticos indica la importancia cada vez mayor de las entradas de capital privado desde otros países en desarrollo en el marco de la IED intrarregional. Los PMA africanos y sus vecinos deben imitar a sus homólogos asiáticos para que la promoción de la IED intrarregional se convierta en parte de su programa de integración regional.

En este contexto, nunca se podrá insistir lo suficiente en la urgente necesidad de adoptar nuevas medidas para aumentar la AOD, aliviar la deuda y promover la IED en los PMA. La eficacia de la ayuda como catalizador del desarrollo reside en mejorar su eficiencia orientándola a mitigar las restricciones más apremiantes de la economía y a reducir los costos de transacción relacionados con su suministro a las poblaciones beneficiarias. El reto a que deben hacer frente los PMA es cómo superar el cansancio,

e incluso el escepticismo, que ha llegado a vincularse con la AOD, demostrando su eficacia para aumentar la capacidad de producción de sus economías. En cuanto a los donantes, el reto consiste en aumentar de manera apreciable el nivel global de apoyo externo en consonancia con los compromisos contraídos en el Programa de Acción.

Evaluación preliminar del estado de aplicación del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, celebrada en París en 1990, se aprobó el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990. Su principal objetivo es impedir que continúe empeorando la situación socioeconómica de los PMA, reactivar y acelerar el crecimiento y el desarrollo de esos países y colocarlos así en la vía de un crecimiento y un desarrollo sostenidos. Las políticas y medidas en apoyo de esos objetivos han girado en torno de las esferas siguientes: establecimiento de un marco de política macroeconómica que conduzca al crecimiento económico sostenido y el desarrollo a largo plazo, desarrollo y movilización de recursos humanos, desarrollo, expansión y modernización de la base productiva, inversión de la tendencia a la degradación ambiental, fomento de una política integrada de desarrollo rural encaminada a aumentar la producción de alimentos, aumento de los ingresos rurales y de las actividades de sector no agrícola, y facilitación de apoyo externo adecuado.

A nivel nacional, las disposiciones encaminadas a aplicar el Programa de Acción se basaron en los mecanismos de diálogo existentes en materia de políticas, coordinación de programas y movilización de recursos,

tales como las reuniones de mesa redonda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los grupos consultivos del Banco Mundial. A nivel regional, se encargó a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas la función de controlar los progresos registrados en la cooperación económica entre los PMA y otros países en desarrollo, en especial países de una misma región. Tenían que celebrar periódicamente reuniones colectivas para mejorar y reforzar las disposiciones vigentes en materia de cooperación regional y subregional. A nivel mundial, se designó la UNCTAD para que, en cooperación con otras organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, actuara de centro de coordinación del examen, valoración y seguimiento de la aplicación del Programa de Acción.

Desde que se aprobó el Programa de Acción en 1990 se han producido importantes acontecimientos a nivel mundial -por ejemplo, se han acelerado los procesos paralelos de mundialización y liberalización y se han concertado los acuerdos de la OMC- que han tenido importantes consecuencias para su aplicación. Estos acontecimientos han influido en la función del Estado sobre el desarrollo, el tipo de desarrollo o las políticas económicas que los Estados pueden pretender o aplicar legítimamente, y la naturaleza de la relación entre los diversos agentes -Estados, donantes, sector privado y sociedad civil- en la esfera del desarrollo. Además, las luchas políticas y civiles registradas en varios PMA, con sus efectos colaterales sobre países vecinos (por ejemplo, la entrada de refugiados), han debilitado la capacidad de algunos PMA de formular, y por supuesto de aplicar, estrategias o políticas de desarrollo. Asimismo, dos acontecimientos imprevistos se han sumado para reducir el volumen de recursos financieros a disposición de los PMA en apoyo de sus reformas de la política interna. Se trata de la radical disminución del 22,6% (en términos reales) de la

participación de los PMA en la AOD y del aumento del número de países clasificados como PMA, que de 42 en 1990 han pasado a 48 actualmente (sólo Botswana ha podido salir de la lista) con un aumento correspondiente del 36% de la población total de esos países entre 1990 y 1997. Por consiguiente, ha aumentado el número de solicitantes de unos recursos destinados a ayuda cada vez más escasos.

A pesar de los esfuerzos de varios PMA durante aproximadamente los últimos diez años para aplicar reformas de política macroeconómica, la aplicación del Programa de Acción ha sufrido un importante retroceso no sólo debido a la disminución continua de las corrientes de AOD sino también como consecuencia de niveles inaceptablemente altos de endeudamiento de dichos países, como se ha mencionado anteriormente. Como parte de los preparativos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, iniciados oficialmente en julio de 1999, se está efectuando una evaluación completa de la aplicación del Programa de Acción a nivel de países. Sin embargo, en una evaluación del estado de aplicación de dicho Programa, realizada en el examen de mediano plazo efectuado en 1995, se señaló con gran preocupación que a pesar de los vigorosos esfuerzos de los PMA por aplicar las reformas económicas previstas por el Programa, estos países, considerados en conjunto, no habían podido alcanzar muchos de sus objetivos, y su situación socioeconómica general había continuado empeorando debido tanto a factores internos como externos. De la evaluación indicada y de los exámenes posteriores efectuados por la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD y por las reuniones ministeriales anuales de PMA cabía llegar a la conclusión de que el Programa de Acción no ha servido para transformar las economías de los PMA. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 52/187, de 18 de diciembre

de 1997, relativa a la aplicación del Programa de Acción, observó con preocupación la continua marginación de los PMA en el comercio mundial, la reducción de las corrientes de recursos para el desarrollo hacia esos países y sus graves problemas de endeudamiento, y decidió convocar la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados.

Una de las cuestiones fundamentales que es preciso tener en cuenta durante la actual evaluación de la aplicación del Programa de Acción es si los malos resultados de los PMA se deben a una aplicación inadecuada, incluidos el control y el seguimiento, o a defectos de los elementos del propio Programa. Incluso sin evaluar totalmente el estado de aplicación del Programa, algo podría decirse acerca de su mecanismo de aplicación. En el presente informe se pone de manifiesto que, por múltiples razones, las reuniones de mesa redonda y los grupos consultivos a nivel de países (que señalan indirectamente el éxito del diálogo sobre cuestiones normativas de los gobiernos con los donantes, y en lo que respecta a la coordinación y la movilización de recursos) no abarcan a todos los PMA, no se organizan de manera sistemática, no siempre movilizan con éxito una financiación adecuada y no tratan de manera conveniente el endeudamiento de los PMA que se negocia por separado en el Club de París. De hecho, esas reuniones no están relacionadas con el Programa de Acción del que se supone constituyen la "espinas dorsal". Por consiguiente, aunque quizá había alguna correlación entre el Programa de Acción y los cambios observados en la evolución económica y social de los PMA, resulta difícil demostrar una causalidad directa.

Aunque la Comisión Económica para África (CEPA) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESAP) han efectuado exámenes periódicos a

nivel regional, la relación más débil del mecanismo de ejecución ha residido en la falta de organización de reuniones regionales colectivas y exámenes sectoriales por parte de los organismos. A nivel mundial el control ha sido más eficaz. Los exámenes periódicos sobre la aplicación del programa de acción efectuados por la Asamblea General, las conferencias de la UNCTAD y la Junta de Comercio y Desarrollo han servido para aumentar la "visibilidad" de los PMA y centrar la atención de la comunidad internacional en su difícil situación. Por ejemplo, el reconocimiento creciente de esa situación de los PMA ha conducido a que en algunos acuerdos de la OMC se les haya concedido medidas especiales y trato diferenciado y, como se ha señalado anteriormente, a la campaña a favor del aumento de las corrientes de recursos y un mayor alivio de la deuda de los PMA. En el sistema de las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales se han establecido dependencias u oficinas especiales encargadas de cuestiones relacionadas con los PMA. Esas organizaciones y organismos han realizado diversas actividades en algunos PMA. La celebración por la OMC, en 1997, de la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados constituye un ulterior testimonio de la creciente atención que la comunidad internacional presta a las dificultades especiales con que se enfrentan los PMA.

Visto retrospectivamente, el Programa de Acción se ha mostrado bastante optimista acerca de la disponibilidad de recursos y la evolución económica mundial. Por supuesto, la preocupación más urgente de los PMA en vísperas del siglo XXI podría resumirse en una breve pregunta: ¿qué puede hacerse en relación con las limitaciones que sufre el sector de la oferta para que los PMA puedan producir de manera más competitiva tanto para los mercados internos como para los

internacionales? Esto no significa en absoluto subestimar otras limitaciones que sufre el comercio en lo relativo al acceso al mercado, en especial los máximos arancelarios y progresividad aplicados a productos de especial interés para los PMA. No obstante, es preciso cambiar el "enfoque tecnocrático" de los retos con que se enfrentan los PMA en materia de desarrollo, enfoque que concibe los problemas de desarrollo de dichos países centrándose estrechamente en la política comercial. El desarrollo de la capacidad necesaria para ser competitivo en el comercio mundial requiere un enfoque holístico en el que todos los agentes pertinentes (el Estado, los donantes, el sector privado y la sociedad civil) tengan intereses más o menos iguales. También es importante que los interlocutores de los PMA en el desarrollo cumplan sus compromisos alcanzando el objetivo de ayuda del 0,15% de PNB, establecido en el Nuevo Programa Sustancial de Acción para el Decenio de 1980 en favor de los Países Menos Adelantados, aprobado en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, celebrada en París en 1981.

Todo futuro plan de acción en favor de los PMA tendrá que ser lo suficientemente flexible para poder ajustarse a acontecimientos imprevistos de la economía mundial y para atender los retos con que se enfrentarán dichos países en el próximo siglo. Tiene máxima importancia exponer claramente las metas y objetivos, así como adoptar compromisos específicos sobre recursos y determinar los criterios de rendimiento necesarios por los que evaluar si se han alcanzado en plazos específicos las metas fijadas.

II. SUPERACIÓN DE LA MARGINALIDAD DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS MEDIANTE EL AUMENTO DE SU CAPACIDAD PRODUCTIVA Y SU COMPETITIVIDAD

Tendencias y posibilidades de la producción para la exportación en los países menos adelantados

Aunque los países menos adelantados sumaban alrededor del 10% de la población mundial en 1997, sus importaciones eran sólo el 0,6% de las mundiales y sus exportaciones un insignificante 0,4% de las mundiales. Estas cuotas han bajado más de un 40% desde 1980, lo que demuestra la creciente marginalidad de los países menos adelantados.

Al analizar los datos sobre el valor de las exportaciones de los países menos adelantados en el período 1995-1997 se ponen de manifiesto dos claros rasgos del comercio de exportación de estos países. En primer lugar, el comercio de bienes sigue dominando las exportaciones de los países menos adelantados. Sólo una cuarta parte de éstos obtiene más divisas de la exportación de servicios. En segundo lugar, las exportaciones de los países menos adelantados tienden a concentrarse, de manera que uno o varios productos proporcionan la mayoría de los ingresos de exportación.

En el período 1995-1997, en las tres cuartas partes de los países menos adelantados la mayoría de los ingresos de exportación se obtuvieron de la exportación de bienes, y en más de la mitad de esos países el valor de las exportaciones de bienes fue más de tres veces superior al valor de las exportaciones de servicios. En la mayoría de los países menos adelantados la exportación de bienes presentaba gran concentración, pues un producto

dominante, normalmente agrícola o mineral, originaba más de la mitad del valor total de las exportaciones de bienes. Había un solo país en cuyas exportaciones de bienes predominaba un producto manufacturado, concretamente la ropa. Por consiguiente, la mayoría de los bienes de los países menos adelantados se exportan con poco o nulo valor añadido.

De los 12 países menos adelantados en los que predominan las exportaciones de servicios, al menos en 10 el valor de las exportaciones de servicios en el período 1995-1997 fue más de dos veces superior al valor de las exportaciones de bienes o mercancías. En tres cuartas partes de estos países menos adelantados las exportaciones de servicios presentaban gran concentración, es decir, cierto servicio internacional producía más de la mitad del valor de las exportaciones totales de servicios en el período mencionado. La mayoría de estos países menos adelantados son pequeños Estados insulares que han aprovechado su especialización en servicios exportables, especialmente el turismo y el transporte internacional, sin los cuales su crecimiento habría sido escaso o nulo habida cuenta de la debilidad de su comercio de bienes.

Algo más de la mitad de los países menos adelantados que obtuvieron del comercio de servicios la mayoría de sus ingresos de exportación en el período 1995-1997 presentaban una estructura de exportación en la que diez años antes predominaban los bienes. Los datos de la producción indican que los cambios en la proporción relativa de los bienes y servicios en las exportaciones de esos países menos adelantados son consecuencia de una expansión del sector de los servicios internacionales mucho más rápida que la del sector de las exportaciones de bienes. Mientras que en los países menos adelantados el número de turistas se multiplicó

aproximadamente por 3,5 entre 1980 y 1997, las exportaciones de sus principales productos básicos sólo aumentaron un tercio en el mismo período. En los países menos adelantados en conjunto, la concentración de la exportación no varió entre 1985 y 1997, lo que demuestra el fracaso general de las medidas adoptadas en estos países para diversificar las exportaciones.

En ciertos países menos adelantados buena parte de las divisas procede no de la exportación sino de "arriendos exteriores" como son las remesas de sus ciudadanos que residen en el extranjero, los ingresos de fondos fiduciarios, los cánones por la cesión de derechos de pesca y los grandes pagos en divisas por la utilización de bases militares. Aunque los "arriendos exteriores" se admiten y fomentan como solución legítima para los países cuya oferta es muy limitada (sobre todo los países menos adelantados muy pequeños y aislados), conviene que estos países traten de buscar otras fuentes de divisas más seguras basadas en actividades productivas.

El principal factor que determina que los países menos adelantados no consigan aumentar sus exportaciones es la baja productividad. Esto es evidente en la agricultura, que es una de las principales fuentes de divisas en casi todos los países menos adelantados y da trabajo a la mayoría de la población activa. En general, el decenio de 1990 se ha caracterizado por el estancamiento de la productividad en relación con los productos básicos agrícolas. Las cifras de producción de los principales productos básicos agrícolas de los países menos adelantados hasta 1997 ponen de manifiesto que en los sectores de la caña de azúcar, el café y el tabaco la productividad no aumentó nada entre 1990 y 1997. En cuanto al algodón y el cacao, la productividad empezó a estancarse a finales del decenio de 1980 y prácticamente no aumentó en el decenio siguiente. En el caso del té, la

productividad no mejoró entre 1990 y 1995 y sólo empezó a hacerlo en 1996.

Al margen de las fluctuaciones propias de incentivar la producción mediante los precios, el estancamiento o la disminución de la productividad rural es consecuencia sobre todo de no mejorar la tecnología rural haciendo las inversiones necesarias en servicios de apoyo técnico, como el mercadeo de insumos y productos y la prestación a los agricultores de servicios de crédito, investigación, ordenación del medio y extensión. En los países menos adelantados de los cuales hay información, se observa que el descenso de la productividad en los cultivos para la exportación es una de las razones principales de que dichos cultivos sean cada vez menos lucrativos para los agricultores, por lo que éstos destinan sus recursos a la producción de cultivos alimentarios más rentables para los cuales el comercio interior es cada vez mayor como consecuencia de la rápida urbanización. Aunque es lógico desde el punto de vista económico que los agricultores retiren sus recursos de cultivos destinados a la exportación menos rentables y los empleen en cultivos básicos que lo son más, esta tendencia puede ser contraproducente en los países menos adelantados que no son importadores netos de alimentos si no se obtienen en otros sectores ingresos de exportación suficientes para mantener las importaciones básicas para el funcionamiento de la economía. Nunca se insistirá lo bastante en que la transformación sostenible de la agricultura en los países menos adelantados debe basarse en el aumento de la productividad total de los factores.

No se dispone de información sobre la productividad de los sectores petrolero y minero, muy importantes en las exportaciones de 25 países menos adelantados. Sin embargo, con todas las limitaciones que se quieran, las tendencias de la producción son un buen indicio de las

tendencias de la productividad. Salvo el oro, cuya producción anual se multiplicó aproximadamente por 15 entre 1986 y 1997, los demás minerales más importantes en los países menos adelantados, especialmente los diamantes, el hierro y el cobre, tuvieron una producción descendente en el mismo período. La producción que más se redujo fue la del cobre, que en 1997 sólo era aproximadamente un 40% de la registrada en 1996. El descenso de la producción de minerales en el decenio de 1990 es consecuencia de la inversión insuficiente en el sector minero de los países menos adelantados, que obedece a su vez, probablemente, a la política de inversión de los países productores, a razones de seguridad y estabilidad política y a la tendencia a la baja de los precios de los minerales.

A diferencia del sector minero, el petrolero parece haber recibido cuantiosas inversiones, aunque en su mayoría se han destinado a la producción de crudo. En el subsector del refinado la producción tiene que superar graves obstáculos. En el período 1986-1997 la tendencia general de la producción de petróleo crudo y productos accesorios en los países menos adelantados ha sido la de aumentar progresivamente. En 1997 la producción de crudo casi había cuadruplicado la de 1986. Hay que advertir, sin embargo, que alrededor del 95% de la producción de ese período corresponde a Angola y el Yemen.

A fin de diversificar sus exportaciones, los países menos adelantados deberían tratar de invertir en aumentar la productividad en las exportaciones tradicionales y en las nuevas exportaciones y en fomentar la exportación destinada al mercado mundial y a mercados específicos. Para acceder a los mercados mundiales, los países menos adelantados tienen que aprovechar e incluso tratar de aumentar sus ventajas relativas. Aunque las relaciones

comerciales basadas en la especialización son muy indicadas para los países pequeños y débiles cuya supervivencia puede depender enteramente de la comercialización de productos más o menos exclusivos, también otros países menos adelantados pueden beneficiarse de esas relaciones. Además de las oportunidades inmediatas que ofrecen, los mercados específicos pueden servir de escuela en la que los productores y exportadores de los países menos adelantados aprendan técnicas de producción y comercialización y otras aptitudes que les permitan acceder con otros productos a mercados más generales o mundiales.

Directrices que deben seguir los países menos adelantados para aumentar su capacidad productiva y su competitividad

La baja capacidad productiva de los países menos adelantados obedece a deficiencias estructurales como son la escasa capacidad directiva, el poco desarrollo institucional y tecnológico y la falta de capacidad tecnológica, así como a la existencia de transportes, comunicaciones y trámites de aduanas inadecuados que obstaculizan el comercio. Además de los problemas de determinación de los precios, estos factores influyen bastante en la falta de competitividad de buena parte del comercio interior y de exportación de los países menos adelantados. Aunque los programas de ajuste estructural que varios países menos adelantados aplican desde comienzos del decenio de 1980 han abordado con mayor o menor fortuna los factores relacionados con los precios, no han contribuido mucho a superar las deficiencias estructurales de esos países.

Para comprender el problema de desarrollo de los países menos adelantados hay que tener en cuenta que

algunos instrumentos normativos específicos, como las medidas de protección de industrias incipientes y los incentivos fiscales a que recurren las economías de Asia sudoriental que empiezan a industrializarse, son contrarios a las reglas de la OMC o sólo son aplicables en ciertos casos y con ciertas condiciones. En el presente informe, las directrices que los países menos adelantados deben seguir para aumentar su capacidad productiva y su competitividad se analizan desde el punto de vista sectorial y multisectorial. La estrategia general de desarrollo de los países menos adelantados consiste en reorientar los incentivos hacia el sector de los productos comercializables a fin de producir mejor para los mercados interiores y exteriores y responder así a la creciente competencia en los mercados mundiales.

Consecuentemente, hay que establecer directrices macroeconómicas que permitan alcanzar a largo plazo la estabilidad macroeconómica y fomenten la orientación de la economía al exterior y la diversificación de las exportaciones. Es necesario un conjunto de directrices macroeconómicas complementarias que fomenten los recursos humanos y la capacidad tecnológica y refuercen las instituciones y la infraestructura física adecuadas para que aumente la capacidad productiva y la competitividad. Hay que elaborar y aplicar directrices de fomento de la eficiencia comercial en colaboración con tres agentes principales, a saber, el gobierno, los proveedores de servicios y los comerciantes. Dada la falta de empresas medianas, es necesario un programa coherente que favorezca el crecimiento de las empresas, de microempresas a pequeñas empresas y de éstas a empresas medianas, de manera que aumente la masa crítica de empresas internas de tipo medio.

Además, los países menos adelantados tienen que adoptar directrices sectoriales si quieren que las ventajas

comparativas estáticas y dinámicas de los diversos sectores redunden en una base de exportaciones diversificada y en el incremento de la producción y exportación de bienes y servicios con valor añadido.

Agricultura y pesca

Las directrices recomendadas respecto de la agricultura se basan en dos razones principales. En primer lugar, a pesar del lento crecimiento de la demanda mundial de importaciones y el tradicional declive de los precios reales de los productos básicos, los países menos adelantados podrían obtener más divisas de estos productos intensificando la productividad y la competitividad del sector agrícola. En segundo lugar, los países menos adelantados tienen que intensificar los programas de diversificación de las exportaciones a fin de que los ingresos procedentes del comercio aumenten y se mantengan altos. Para ello podrían aprovechar la gran demanda mundial de productos específicos como el pescado y los productos pesqueros y ciertas frutas naturales y transformadas, verduras y frutos secos, especias y hortalizas.

Para lograr estos objetivos, los países menos adelantados tienen que adoptar una estrategia compleja de desarrollo agrícola mediante la cual diversifiquen su producción teniendo en cuenta las oportunidades existentes y los costos comparativos a largo plazo. La estrategia comprendería la utilización de técnicas adecuadas de riego complementario en la agricultura de secano, una mayor investigación de los suelos y los recursos hídricos, la realización de reformas institucionales y del mercado en relación con la oferta de insumos y productos agrícolas y la solución de las deficiencias de infraestructura para favorecer la productividad agrícola. Para que su agricultura sea más

competitiva los países menos adelantados tendrán que hallar nuevos modos de extender el crédito a los agricultores, sobre todo a los pequeños agricultores, mejorar los servicios rurales y eliminar la discriminación por razón de sexo respecto de la propiedad de la tierra, los recursos financieros, los insumos agrícolas y los servicios de divulgación.

En cuanto a la pesca y la silvicultura, los países menos adelantados tienen que establecer mecanismos de vigilancia de los recursos a fin de prevenir la explotación excesiva y la degradación consiguiente de los ecosistemas. Convendría que hicieran estudios que sirvieran de base para adoptar las medidas de protección ambiental adecuadas.

El apoyo técnico de los asociados en el desarrollo sería muy útil para que muchas actividades agrícolas y sobre todo hortícolas y muchas industrias pesqueras cumplieran los requisitos sanitarios y fitosanitarios de los mercados de exportación, siempre que los países desarrollados aplicaran las medidas correspondientes con transparencia y coherencia.

Minería

En cuanto a la política minera, los países menos adelantados tienen que actuar en dos niveles distintos pero vinculados entre sí: uno es el nivel de la industria minera de gran escala y de gran densidad de capital que en su mayor parte está en manos del Estado o de empresas extranjeras; y el otro nivel es el de la industria minera de pequeña escala y artesanal, que pervive en algunos países menos adelantados cuya industria minera puede desarrollarse.

En relación con el primer nivel mencionado, los gobiernos tienen que establecer directrices claras que se

complementen con las leyes necesarias y con servicios que estimulen el interés del sector privado en la minería. Entre otras medidas, tendrían que desarrollar la capacidad reglamentaria y promocional del Estado, levantar mapas geológicos, mantener una base de datos actualizada de recursos minerales y establecer la infraestructura física adecuada para el desarrollo del sector minero. En relación con la directriz general de fomentar la capacidad tecnológica, el gobierno podría facilitar el acceso a técnicas simples, modernas y compatibles con el medio ambiente, crear laboratorios de minerales y fomentar la creación y desarrollo de asociaciones mineras profesionales e industriales.

En cuanto al subsector de la minería de pequeña escala y artesanal, hay que aumentar su capacidad productiva y su competitividad y garantizar la subsistencia de las muchas personas que dependen de sus actividades. Para ello ha de ser más transparente la concesión de licencias a los mineros artesanales y a los comerciantes de minerales y al mismo tiempo hay que exigir el cumplimiento estricto de un nuevo código de conducta en la extracción y explotación de minerales en virtud del cual se eliminen las prácticas fraudulentas y se limite la degradación ambiental.

La asistencia de los donantes sería inestimable para que los gobiernos de los países menos adelantados pudieran elaborar y ejecutar programas de asistencia técnica con la finalidad, entre otras, de implantar en el sector minero nuevas técnicas y métodos de explotación modernos. Además, los gobiernos necesitan ayuda para indemnizar y reasentar adecuadamente a la población cuyo medio de vida tradicional se pierda por las actividades mineras.

La industria manufacturera

Las recomendaciones sobre el desarrollo del sector manufacturero en los países menos adelantados se basan en la noción de que el cambio estructural de las economías de esos países exige una estrategia de desarrollo simultáneo de la agricultura y la industria y la integración del sector no estructurado de la economía, que en los países menos adelantados es importante en relación con el sector estructurado y proporciona sustento a buena parte de la población.

La industria manufacturera en general se beneficiaría de medidas por las que se crean condiciones macroeconómicas más competitivas. Toda protección que se ofrezca a industrias incipientes debe ajustarse a lo dispuesto en las secciones B) y C) del artículo XVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y debe reservarse exclusivamente a sectores dinámicos que crezcan con arreglo a ventajas comparativas dinámicas. La eficacia de la protección sería mucho mayor si además las empresas protegidas tuvieran la obligación de exportar una parte cada vez mayor de su producción.

Las medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas de los países menos adelantados para su transformación en empresas competitivas del sector estructurado contribuirían a fortalecer el sector manufacturero en esos países. Los casos estudiados permiten concluir que el apoyo a las pequeñas y medianas empresas debe basarse en principios de organización específicos y que la intervención pública debe ser:

- específica y estratégica, basada en las necesidades sectoriales de las agrupaciones;

- canalizada por medio de representantes locales del sector privado y órganos (interesados directos) de autoayuda, como las asociaciones industriales;
- flexible y basada en la demanda y los consumidores más que vertical y basada en la oferta;
- descentralizada en comunidades y regiones.

Además, deberían integrarse, en lugar de prestarse por separado, servicios como los de financiación, capacitación e innovación.

El objetivo de la intervención debería ser reforzar los lazos horizontales y verticales entre las empresas, promover la eficiencia colectiva, acelerar el aprendizaje, responder al mercado y reducir los costos de las operaciones. La productividad nace del efecto de concatenación: la combinación de un mayor acceso a la información especializada, una mayor relación entre proveedores y productores, el acceso a bienes públicos de gran calidad y la innovación surgida de la rivalidad dentro de las agrupaciones. Cada vez hay mayor acuerdo en cuanto a la necesidad de respaldar a las empresas, lo que exige disponer de instituciones de nivel medio que apoyen a las pequeñas y medianas empresas. Como en los países menos adelantados las instituciones de esa clase son débiles, la mayoría de estos países tendrán que empezar por la base, creando instituciones que proporcionen capacitación empresarial y directiva e información técnica, y estableciendo normas industriales y organismos que vigilen la calidad. Además, deben crearse instituciones que fomenten en las empresas la cultura de la innovación, que creen competencias básicas de investigación y que proporcionen servicios de información y créditos para la

exportación (créditos a la inversión, capital de explotación y créditos a la exportación).

El turismo

El problema principal del sector turístico de los países menos adelantados es fomentar el turismo sostenible, es decir, vigilar que el turismo tenga pocas consecuencias negativas en las comunidades que lo reciben y en el medio ambiente, que se vincule con otros sectores de la economía y que, al mismo tiempo, satisfaga a los turistas y contribuya a aumentar los ingresos públicos.

Los gobiernos de los países menos adelantados interesados en fomentar el sector deberían elaborar planes de acción y crear o adaptar instituciones que vigilaran el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura turística, la aplicación de estrategias y leyes de fomento y la participación del sector privado. Los planes deberían basarse en un concepto integrado del turismo, el desarrollo económico y la protección ambiental, y deberían velar por la participación e inclusión de grupos anteriormente excluidos.

Los programa destinado a solucionar el problema de la falta de mano de obra calificada en el sector turístico de los países menos adelantados deben conectarse con las estrategias de fomento de los recursos humanos en la economía en general, pero deben tener como objetivo principal velar por la calidad de los servicios, que es esencial para que el sector turístico de los países menos adelantados sea competitivo. En colaboración con el sector privado, los gobiernos tienen que mejorar la infraestructura turística, incluidos los hoteles, las atracciones turísticas y las carreteras de acceso. También sería bueno para el sector que se adoptaran nuevas

estrategias de promoción destinadas a reagrupar los productos turísticos y así aumentar su valor para los turistas y a establecer la proporción adecuada entre el turismo popular, de baja rentabilidad, y el turismo selecto, de gran rentabilidad.

Otras oportunidades aún no aprovechadas

La música, el arte, la artesanía y los servicios basados en la tecnología de la información son algunas de las oportunidades que aún no han aprovechado los países menos adelantados. Para que se aprovecharan las posibilidades del sector de la música como fuente de divisas en los países menos adelantados habría que fomentar la educación y capacitación, elaborar leyes adecuadas y establecer un mecanismo de vigilancia del cumplimiento de esas leyes y, sobre todo, del respeto a los derechos de autor. Además, habría que hallar la financiación necesaria para elaborar y comercializar nuevos productos e invertir en nuevas tecnologías para fabricar productos finales capaces de superar la fuerte competencia de los mercados de exportación.

El aprovechamiento de las tecnologías de la información para la exportación de servicios, comenzando por los servicios de introducción de datos, de gran densidad de mano de obra, tendría que vincularse estrechamente a las medidas de fomento de la capacidad tecnológica interna de los países menos adelantados. Esto es así porque el desarrollo de un sector competitivo de exportación de servicios de información debe complementarse con el rápido crecimiento interior de las aplicaciones de la tecnología de la información y el desarrollo de la competencia técnica y los recursos locales necesarios, basados en una moderna infraestructura de telecomunicaciones, para que las exportaciones de los

servicios de los países menos adelantados sean mundialmente competitivas.

Todas las estrategias sectoriales mencionadas deben acompañarse de iniciativas globales e integradas de fomento de la infraestructura física y social. Sin embargo, habida cuenta de los recursos necesarios para esta inversión, por un lado, y la escasez de recursos de los países menos adelantados, por el otro, la comunidad internacional debe demostrar la voluntad política necesaria para movilizar el apoyo que complementa los esfuerzos de los países menos adelantados por aumentar su capacidad productiva.

Medidas internacionales de apoyo a los países menos adelantados para que aumenten su capacidad productiva y su competitividad

Sin duda los países menos adelantados no pueden superar por sí mismos las deficiencias estructurales que impiden que aumente su capacidad productiva y su competitividad. Esta idea subyace en varias medidas adoptadas en su favor por la comunidad internacional de donantes, como son la fijación del porcentaje de ayuda del 0,15% en 1981 (antes mencionado) y, más recientemente, el marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los países menos adelantados, aprobado en la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados que se celebró en la OMC en 1997. Como ya se ha dicho, varios factores, incluido el descenso de la ayuda oficial al desarrollo desde el comienzo del decenio de 1990 y la aparente imposibilidad de reducir la deuda pendiente de muchos países menos adelantados, han frustrado esas iniciativas. Al mismo tiempo, los países menos adelantados no han conseguido exportar los pocos productos respecto de los

cuales tienen cierta ventaja comparativa o relativa, a pesar de la aplicación a sus exportaciones de varios planes de acceso preferente al mercado. Se recomienda adoptar una estrategia internacional de ayuda a los países menos adelantados en tres frentes: en primer lugar, hay que elaborar planes realistas y eficaces para mejorar el acceso a los mercados de los productos de los países menos adelantados, sobre todo de los productos respecto de los cuales ya tienen una capacidad establecida. En segundo lugar, hay que frenar la pérdida de los recursos de los países menos adelantados, sobre todo la que se produce en forma de pagos por servicio de la deuda, fuga de capitales y gasto excesivo en armamento. Y, por último, hay que adoptar medidas para ayudar a los países menos adelantados a aumentar la capacidad productiva de sus economías. A estos efectos, el apoyo internacional a los países menos adelantados debe prestarse mediante dos programas distintos aunque relacionados: un programa de "necesidades urgentes" y un programa de "asistencia financiera y técnica a largo plazo".

El programa de necesidades urgentes o a corto plazo consistiría en medidas destinadas a mejorar apreciablemente el acceso al mercado de las exportaciones de los países menos adelantados, solucionar el problema de la deuda, aumentar las entradas de recursos, mejorar la competencia técnica, reforzar los servicios comerciales y ocuparse de los desastres naturales. Dentro del plan de fomento del acceso de los países menos adelantados a los mercados, se proponen en el informe dos medidas principales: en primer lugar, los países desarrollados deberían prestar asistencia técnica a los países menos adelantados para que enseñaran a sus funcionarios y exportadores a utilizar debidamente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Esto es especialmente pertinente si se tiene en cuenta que, con arreglo a un reciente estudio de la UNCTAD, entre 1994

y 1997 la tasa de utilización de estos programas por los países menos adelantados fue en general baja, inferior al 50% en la UE, que es el principal mercado de exportación de estos países. La simplificación del sistema también contribuiría mucho a que los exportadores de los países menos adelantados lo utilizaran. En segundo lugar, los países desarrollados deberían comprometerse a dar mayor acceso al mercado a los productos que los países menos adelantados destinan actualmente a la exportación, en especial suprimiendo totalmente los aranceles respecto de las exportaciones de éstos últimos. Esto es muy importante porque los productos respecto de los cuales los países menos adelantados tienen ventaja relativa (sobre todo los productos intensivos en mano de obra), o que ofrecen posibilidades de diversificación comercial para esos países, como es el caso del cuero, el calzado y el aceite vegetal, están sujetos a progresividad y máximos arancelarios. Al menos esta última cuestión tiene que abordarse urgentemente en la Tercera Conferencia Ministerial que la OMC celebrará próximamente en Seattle.

Pese al acierto de los cambios recientemente introducidos en la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, hay que incluir el problema de la deuda pendiente de los países menos adelantados en el programa de necesidades urgentes, a fin de aliviar inmediatamente la carga de la deuda de los países menos adelantados muy endeudados. Hay que frenar el continuo descenso de la ayuda oficial al desarrollo de los países menos adelantados y destinar más recursos a mejorar la competencia técnica, apoyar los servicios sociales como parte del fomento de los recursos humanos y promover la eficiencia comercial.

Los países menos adelantados donde los desastres naturales son frecuentes necesitan asistencia internacional en materia de actuación en tales casos. Si adquieren

competencia técnica en prevención de desastres, en medidas posteriores a éstos o de rehabilitación (apoyadas por los recursos necesarios) y en materia de formación, e incorporan el riesgo de los desastres a la estrategia económica general a fin de que sus consecuencias económicas sean menores, los países menos adelantados conseguirán reducir la conmoción y las pérdidas que provocan las catástrofes naturales.

Sería necesario prestar asistencia financiera y técnica a largo plazo para financiar las cuantiosas inversiones en infraestructuras físicas y sociales esenciales para que los países menos adelantados reciban un gran volumen de inversión privada. Se necesitan fondos para unir por carretera los centros de producción con los mercados interiores y exteriores, mejorar las instalaciones portuarias, de manipulación y aduaneras, mejorar las telecomunicaciones y aumentar así la eficiencia comercial, y proporcionar a la industria un suministro seguro de agua y electricidad. Los proyectos específicos que se elaboren en los países desarrollados y en desarrollo con la finalidad de fomentar la inversión en los países menos adelantados pueden comprender, por ejemplo, acuerdos de protección de la inversión, exenciones fiscales para las empresas que desarrollen actividades en países menos adelantados y la creación de fondos de capital de riesgo para proyectos ejecutados en países menos adelantados.

El apoyo de los donantes sería inestimable para fomentar el desarrollo empresarial y la competitividad de las economías de los países menos adelantados al facilitar el acceso, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, a la tecnología moderna, mejorar la capacidad tecnológica y proporcionar capacitación para mejorar la competencia directiva local.

La prestación de asistencia técnica para mejorar la aplicación de los acuerdos comerciales regionales en los que son parte los países menos adelantados les ayudaría a ser más competitivos. Al ofrecerles mayores mercados, los acuerdos comerciales regionales harían que estos países fueran más atractivos para los posibles inversionistas, estimularían la combinación de recursos para estudiar los problemas comerciales propios de la región y, lo que es más importante, contribuirían a familiarizar a los exportadores de los países menos adelantados con las exigentes normas de los mercados mundiales.

También es esencial que se ayude a los países menos adelantados a desarrollar su capacidad negociadora comercial, de manera que puedan participar realmente en futuras negociaciones comerciales, comprender y seguir de cerca los acontecimientos que se produzcan en la OMC y defender individual y colectivamente sus intereses comerciales.

Las medidas internacionales de apoyo deben concebirse y aplicarse de manera que complementen los programas y directrices aplicados individualmente por los países menos adelantados para aumentar la oferta. Así, no sólo se evitará la costosa ejecución de proyectos por partida doble, sino que además será mucho mayor la eficacia de los programas internos.

La preparación de tres grandes acontecimientos internacionales que tendrán lugar próximamente, a saber, la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, la Décima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (X UNCTAD) y, sobre todo, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, ofrecerá a estos países y a sus asociados en el desarrollo una magnífica oportunidad para

elaborar una nueva estrategia de cooperación para el desarrollo en favor de los países menos adelantados. La nueva estrategia debería apoyarse en el deseo de buscar nuevas formas de obtener más ayuda oficial al desarrollo y más capital privado que complementen los esfuerzos de los propios países menos adelantados por aumentar su capacidad productiva y su competitividad en un mundo que evoluciona rápidamente. Sólo entonces la llegada de la mundialización será, en palabras de Shakespeare, la pleamar que puede conducir a una gran fortuna.
