



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/413  
4 de julio de 2007

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

12º período de sesiones  
Accra (Ghana)  
20 a 25 de abril de 2008

**INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD  
A LA XII UNCTAD**

**Globalización para el desarrollo: oportunidades y retos**

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Prefacio: De Midrand a Accra .....	1 - 12	4
I. NUEVAS REALIDADES Y RETOS PERSISTENTES .....	13 - 55	6
A. Avances importantes .....	13 - 23	6
B. Aprensión .....	24 - 28	9
C. Retos persistentes .....	29 - 34	11
D. La paradoja de los flujos de capital.....	35 - 43	12
E. De "lograr precios correctos" a "lograr un desarrollo correcto" ....	44 - 55	14
II. COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS MUNDIALES: EL MULTILATERALISMO EN LA ENCRUCIJADA.....	56 - 83	17
A. Desequilibrios sistémicos de la financiación mundial y nuevo mercantilismo .....	56 - 62	17
B. Conveniencia de un esfuerzo multilateral en la esfera de las finanzas mundiales .....	63 - 66	19
C. Una financiación sostenible para un desarrollo sostenido .....	67 - 76	20
D. Reducción de las asimetrías dentro del sistema multilateral de comercio .....	77 - 83	23
III. CUESTIONES FUNDAMENTALES DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL ACTUAL ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL .....	84 - 116	26
A. El surgimiento del "nuevo Sur" .....	85 - 91	26
B. Seguridad energética .....	92 - 96	28
C. Movilidad y desarrollo: integración de la mano de obra .....	97 - 101	29
D. Servicios: nuevos horizontes del comercio y el desarrollo .....	102 - 105	31
E. Productos básicos: apoyo a la nueva tendencia ascendente .....	106 - 110	32
F. Medio ambiente, cambio climático y desarrollo: los retos futuros .....	111 - 115	33
G. Tecnología e innovación para el comercio y la competitividad.....	116	35

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA, EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN: EL ENTORNO FAVORABLE .....	117 - 151	35
A. El marco mundial y el entorno favorable.....	119 - 128	36
B. Políticas nacionales para promover un entorno favorable .....	129 - 151	38
V. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL, EL IMPACTO Y LA EFECTIVIDAD DE LA UNCTAD .....	152 - 194	45
A. Mejora de los métodos de trabajo de la UNCTAD.....	156 - 175	46
B. Potenciación del papel de la UNCTAD en las cuestiones emergentes .....	176 - 190	50
C. Potenciación del papel de la UNCTAD en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas .....	191 - 194	55

## **Prefacio: De Midrand a Accra**

1. La última vez que la Conferencia se celebró en el continente africano, en Midrand (Sudáfrica), en 1996, era una época prometedora y de esperanza tanto para Sudáfrica como para el mundo en desarrollo. Los países en desarrollo esperaban aprovechar plenamente la rápida aceleración de la globalización del comercio y los flujos de capital, y muchos habían intentado ya integrarse en el sistema de comercio internacional, con la apertura de su sector financiero y de su cuenta de capital, un pilar de su agenda de reforma económica. Se esperaba que la rápida liberalización y la creciente dependencia de las fuerzas del mercado internacional y de la competencia estimularan la eficiencia y la competitividad, lo que a su vez serviría para apuntalar un crecimiento más rápido y una reducción de la disparidad de ingresos entre los países en desarrollo y los países desarrollados.
2. Este optimismo general fue alentado aun más por la reciente conclusión de la Ronda Uruguay, que abarcó importantes sectores de interés para los países en desarrollo, y el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con su sistema vinculante de solución de diferencias para supervisar el sistema comercial basado en normas.
3. Sin embargo, para finales del decenio de 1990 se había comenzado a perder confianza en la agenda de apertura, tras la crisis financiera de Asia oriental, en la que se pusieron de manifiesto los peligros que planteaba la apertura de la cuenta de capital. La euforia inicial acerca de las posibilidades del sistema de comercio dio paso a un análisis más sobrio, a medida que resultaba más evidente que los resultados reales no estaban a la altura de las expectativas. También resultó evidente que la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay a menudo suponía un costo importante para los países en desarrollo, mientras que muchos de los beneficios prometidos eran difíciles de alcanzar y algunos de ellos se obtendrían sólo después de largos períodos de transición.
4. En términos generales, públicamente se reconocía cada vez más que la integración económica por sí sola no estaba solucionando los problemas de desarrollo. A pesar de la amplia liberalización del comercio, muchos de los países menos adelantados no habían logrado una importante reducción de la pobreza, y algunos habían experimentado un crecimiento negativo. La preocupación general de que los beneficios de la globalización se estaban obteniendo a costa de los pobres, de la degradación ambiental y de los derechos de los trabajadores, se tradujo en grandes movimientos de protesta de la sociedad civil.
5. La reacción ante los desalentadores resultados en materia de desarrollo dio lugar a varias iniciativas importantes. La más importante de ellas fue la Cumbre del Milenio de 2000, donde los dirigentes de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron los objetivos de desarrollo del Milenio, que habrían de alcanzarse para 2015. La subsiguiente Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México), en marzo de 2002, examinó la cuestión de cómo movilizar fondos nacionales e internacionales para lograr el desarrollo y alcanzar los objetivos.
6. El cambio de prioridades se reflejó también en el sistema multilateral de comercio, cuando los miembros de la OMC convinieron en celebrar otra ronda de negociaciones comerciales en 2001 que abarcara una agenda concreta para el desarrollo. La desilusión con el historial del proceso de liberalización del comercio en cuanto a desarrollo también llevó a que se prestara más

atención a las limitaciones de la oferta y la capacidad productiva de los países en desarrollo mediante la Iniciativa de Ayuda para el Comercio.

7. Cabe señalar que esta nueva insistencia en el desarrollo surgió paradójicamente no en momentos de crisis económica, sino más bien en un momento en que la economía mundial estaba contribuyendo al crecimiento de un gran número de países en desarrollo. Tras la ligera recesión experimentada a principios del decenio de 2000, que se debió al estallido de la burbuja "punto.com" y a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el entorno económico mundial ha sido extraordinariamente propicio. De hecho, las economías en desarrollo como grupo han registrado resultados muy positivos en los últimos cinco años y alcanzaron un crecimiento medio de 5 a 6%. Hoy en día, más países que nunca han podido beneficiarse del entorno favorable. Hasta los países menos adelantados y otros países de África, que experimentaron un crecimiento económico inestable en el pasado, han venido registrando una tasa media de crecimiento anual de más del 5%, lo que representa un avance importante respecto del crecimiento de los últimos años de los noventa. Sin embargo, no todos los países ni todos los sectores de la población se han beneficiado de ese crecimiento, lo que explica en parte la paradoja de la prosperidad y las protestas. Así pues, el viejo tema del crecimiento con equidad se ha replanteado en un nuevo contexto, en el que se destaca la necesidad urgente de buscar nuevas formas de compartir los beneficios de la globalización de una manera más democrática.

8. Otro aspecto del crecimiento experimentado es que se ha atribuido a un cambio fundamental en la estructura de la economía mundial. En 1996 gran parte de los flujos comerciales y de inversión se establecieron entre economías desarrolladas, mientras que los países del Sur eran principalmente proveedores de materias primas a cambio de productos manufacturados, pero hoy la situación es muy distinta. Varios países en desarrollo grandes como China y la India han experimentado un crecimiento espectacular en el último decenio, lo que los ha convertido en motores del crecimiento de la economía mundial. Su demanda de importaciones ha creado oportunidades de exportación tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. A raíz de ello, la participación del comercio Sur-Sur en la economía mundial está aumentando, convirtiendo al comercio entre países del Sur en una verdadera fuerza motriz del crecimiento. Además de participar en el comercio de mercancías, muchos países en desarrollo han pasado a ser cada vez más exportadores de productos manufacturados, de servicios con un alto coeficiente de mano de obra calificada y de capital.

9. Así pues, se está perfilando la "segunda generación" de la globalización. Una característica particular de esta fase de la globalización es la multipolaridad económica, en la que los países del Sur desempeñan un papel importante. Actualmente es inconcebible negociar un acuerdo económico internacional sin la presencia de China, la India, el Brasil y Sudáfrica en la mesa de negociaciones. El nuevo peso económico de algunos países en desarrollo crea oportunidades importantes para el resto del mundo en desarrollo. También pone de relieve la necesidad de una diversidad más de que una uniformidad de las políticas.

10. Con todo, no hay que darse por satisfechos. Pese al éxito económico logrado en los últimos cinco años, no hay que bajar la guardia por varias razones. La actual expansión económica de base amplia está sujeta a riesgos que deben evitarse mediante una cuidadosa gestión económica. Uno de esos riesgos es el de la acumulación continua de desequilibrios en cuenta corriente a nivel mundial. Si esos desequilibrios no se corrigen de manera ordenada, gran parte del impulso del crecimiento actual podría perderse. Otro riesgo es el de las posibles

repercusiones de un aumento de los precios de la energía. Además, la experiencia del pasado indica que podría revertirse buena parte de la tendencia al aumento de los precios de los productos básicos. Por ello, es de fundamental importancia aprovechar los actuales beneficios inesperados para que ese crecimiento pueda continuar y mantenerse. También hay indicios de que las mejoras en los países del Sur están provocando reacciones proteccionistas en las economías desarrolladas, lo que va en contra del modelo de liberalización que ha propiciado la actual ola de globalización y amenaza con dañar el entorno propicio.

11. La segunda razón, y la de más peso, por la que hay que actuar con cautela es que, a pesar de la expansión comercial sin precedentes, no todos se están beneficiando de la globalización. Como se señala en párrafos anteriores, algunos países, y algunos sectores de la población dentro de los países, están quedando al margen del enorme crecimiento actual y a menudo se ven perjudicados por sus consecuencias. Los resultados económicos de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, por ejemplo, son mucho peores que los de los países en desarrollo en su conjunto. Además, muchos países, especialmente los países menos adelantados y los países en desarrollo de renta baja-media y los países en transición, no han podido traducir efectivamente el crecimiento en una reducción de la pobreza y un mayor desarrollo humano. A pesar del crecimiento acelerado, los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio siguen siendo muy lentos.

12. Además, no todas las promesas de la globalización se han cumplido. Aunque la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay ha ofrecido a los países en desarrollo un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados, la reducción de las barreras arancelarias de los últimos años ha traído consigo un aumento de la utilización de medidas no arancelarias. La puesta en marcha en 1996 de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados aún no ha permitido resolver los problemas de deuda externa, y los compromisos contraídos con miras a aumentar la asistencia oficial para el desarrollo no se han traducido aún en un aumento de las corrientes.

## **I. NUEVAS REALIDADES Y RETOS PERSISTENTES**

### **A. Avances importantes**

13. Desde principios del 2000, el resultado económico general de los países en desarrollo y su capacidad para dar alcance a los países más ricos han mejorado de forma impresionante en varias esferas esenciales. La recuperación de la economía mundial desde el fin de la burbuja "punto.com" ha estimulado el crecimiento en casi todos los países y regiones. Pese a las enormes y persistentes diferencias en los ingresos absolutos, en el decenio 1996-2006 los países en desarrollo aumentaron su ingreso real (PIB deflactado por el índice de precios al consumidor) en un 71%, en comparación con un 30% en los países que integran el G-7. El ingreso real de América Latina, pese a los fuertes reveses sufridos a causa de las crisis financieras del Brasil, la Argentina y algunos países más pequeños, aumentó en un 39%, el de África en un 55% y el de las economías en transición en un 57%. En 2006, cinco años después de iniciado el proceso de recuperación mundial, sólo 2 de los 132 países en desarrollo registraron una reducción de su ingreso real, a diferencia de 7 países en el período 2000-2005 y de 13 países a mediados del decenio anterior. Al mismo tiempo, el grado de inestabilidad del crecimiento ha disminuido para

ubicarse en los niveles que normalmente se observan sólo en las economías con un alto nivel de desarrollo.

14. En este ambiente económico externo favorable, la mayoría de las economías en desarrollo han registrado un fuerte crecimiento del empleo o han logrado estabilizar o reducir ligeramente las tasas de desempleo. Sin embargo, el desempleo declarado en los países en desarrollo reacciona a las altas tasas de crecimiento de manera mucho más lenta que el desempleo en las economías desarrolladas. La razón principal de esta lenta reacción en las regiones en desarrollo y en los mercados emergentes (que a veces se confunde con el crecimiento sin empleo) puede explicarse por las enormes reservas de mano de obra que se ven alentadas a entrar en mercados más formales sólo durante un período sostenido de aumento de la demanda de trabajo y de los salarios. Como se observa en algunas de las economías emergentes, entre ellas China, el proceso de integración de un gran número de trabajadores anteriormente infrautilizados en la fuerza de trabajo declarada oficialmente puede tardar muchos años con tasas de crecimiento elevadas.

15. El crecimiento dinámico de los países en desarrollo se ha visto estimulado por el extraordinario aumento de las exportaciones. Entre 1996 y 2006 las exportaciones reales de los países en desarrollo prácticamente se triplicaron, mientras que las de los países del G-7 aumentaron sólo en un 75%. En este sector Asia llevó claramente la delantera, las economías en transición y los países de América Latina ocuparon el segundo lugar y África registró exactamente el mismo aumento que los países del G-7. En lo que respecta a las importaciones, la expansión en las distintas regiones fue mucho más pareja. Asia fue el principal exportador, con un aumento del 170%, mientras que el aumento de las economías en transición fue del 150%. Los resultados de África fueron bastantes equilibrados, ya que las importaciones reales aumentaron prácticamente en la misma proporción que las exportaciones. Desde 1995 el comercio mundial de mercancías ha venido registrando una tasa de crecimiento media anual del 7,5%, manteniendo las altas tasas de crecimiento que se registraron a principios del decenio de 1990, aunque no se comparan con las tasas medias de más del 10% observadas en los años sesenta y setenta. En términos generales, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial aumentó del 29% en 1996 al 34% en 2006.

16. Un acontecimiento relacionado con lo anterior fue el aumento sostenido de los intercambios Sur-Sur. Por ejemplo, se calcula que el comercio de mercancías Sur-Sur ha pasado de 577.000 millones de dólares en 1995 a 1,7 billones de dólares en 2005. Ello trajo aparejado el consiguiente aumento de la participación del comercio Sur-Sur en las exportaciones mundiales de mercancías del 15% en 2005, en comparación con un 11% en 1995. En los últimos dos decenios, la participación de varias economías emergentes en el comercio internacional de mercancías y servicios ha aumentado considerablemente. Siete países en particular han contribuido de manera notable a esta tendencia, a saber: Brasil, India, China, México, Federación de Rusia, República de Corea y Sudáfrica. La participación de las exportaciones de mercancías de estos países en el total de las exportaciones mundiales aumentó del 10,6% en 1995 al 17,2% en 2005. Este fuerte aumento del comercio exterior contribuyó a que esas economías emergentes lograran tasas de crecimiento económico elevadas, registrando un crecimiento anual del PIB real del 5,7%.

17. Gracias a estos resultados favorables del comercio exterior, la balanza por cuenta corriente de los países en desarrollo en su conjunto ha registrado un superávit por primera vez desde que se puso fin al sistema monetario de Bretton Woods a principios de los años setenta, mientras que

la de las economías desarrolladas ha sido deficitaria, debido principalmente al enorme déficit de los Estados Unidos. Este cambio se observa en los tres grandes grupos regionales e incluso, lo que resulta aún más sorprendente, en la mayoría de los subgrupos regionales más grandes. En 2005, el África subsahariana (con exclusión de Sudáfrica, que registró un déficit del 6%) experimentó un superávit en cuenta corriente de más del 6% del PIB, con una tendencia claramente alcista. En América del Sur, el déficit de 2,5% registrado en 1995 se convirtió en un superávit del 3% en 2005; con exclusión del Brasil, alcanzó un 4,5% del PIB. La única excepción, si no se incluye a los países productores de petróleo de la región, la constituye el grupo de las economías en transición de Europa oriental.

18. Existe una estrecha correlación entre el mejoramiento de los resultados económicos en general y la reducción de los déficit en cuenta corriente y la aparición de regímenes superavitarios en la economía globalizada después de las crisis financieras. Esto demuestra que las fuertes repercusiones de los precios en las exportaciones y las importaciones propiciaron el cambio en la balanza de pagos y al mismo tiempo estimularon el crecimiento. Sin embargo, hay dos tipos de estímulos distintos.

19. El primer tipo puede observarse en muchos casos de países de renta media como la Argentina y el Brasil. Ambos países anclaron su moneda nacional al dólar de los Estados Unidos a principios de los años noventa para reducir la inflación. Esta estrategia implicaba una apreciación real de la moneda nacional y una pérdida de competitividad durante cierto tiempo porque el tipo de cambio nominal era totalmente estable (Argentina) o se depreciaba menos de lo necesario para compensar los diferenciales de inflación (Brasil). En ambos casos, las cuentas corrientes registraron déficit. Sólo después de experimentar una difícil crisis financiera y una fuerte devaluación de la moneda lograron pasar a un superávit. En ambos países (al igual que en otros casos de Europa y otras regiones) la devaluación fue primero una forma de salir de la crisis, pero resultó ser beneficiosa para la actividad exportadora y para la reducción de las importaciones de manufacturas durante un período mucho más largo. En otras palabras, la competitividad general de varios países en desarrollo aumentó drásticamente gracias a la devaluación monetaria forzada después de la crisis.

20. Sin embargo, muchos otros países perdieron parte de la competitividad que habían ganado durante ese período debido a una nueva apreciación de su moneda. Ese fue el caso particular de algunos países de Asia como la República de Corea, Tailandia e Indonesia, y del país más grande de América Latina, el Brasil, donde la apreciación de la moneda inducida por la especulación ha provocado un deterioro de las ventajas en cuanto a competitividad después de una crisis. La situación de Europa oriental y de los países en transición en general en el comercio mundial ha empeorado debido al rápido crecimiento de los salarios y a la sobrevaloración de las monedas, lo que se refleja en los enormes déficit actuales por cuenta corriente de los países no productores de petróleo de esa región.

21. El segundo tipo de estímulo para las cuentas corrientes de las economías en desarrollo en el último decenio está claramente relacionado con la subida de precios de los productos básicos y la consiguiente mejora de la relación de intercambio de los países productores de productos básicos. Una vez más, el aumento de los precios de los productos básicos respecto del de los productos manufacturados obedeció a una crisis externa; en vista de la baja elasticidad de la demanda de esos productos, los ingresos de los productores alcanzaron niveles sin precedentes, con lo cual mejoró la situación de su balanza exterior.



22. La inversión en particular se ha visto afectada de manera positiva gracias a un entorno favorable desde el comienzo del nuevo siglo. Si bien la inversión real en los países del G-7 ha permanecido prácticamente estable (y el coeficiente inversión-PIB ha disminuido), las economías en desarrollo lograron una fuerte expansión de la inversión (en cifras absolutas y respecto de la demanda global) una vez superadas las crisis financieras. De hecho, la región más dinámica en cuanto a inversiones fue África, que superó incluso a Asia al duplicar la inversión fija a partir del año 2000. En vista de que Asia recibió una parte mucho mayor de la inversión extranjera directa, el crecimiento de la inversión interna en África es realmente notable, pese al nivel bastante bajo de su coeficiente de inversión en comparación con el de Asia.

23. La mayoría de los países también ha logrado iniciar un proceso de expansión estable de la demanda interna. El consumo privado real aumentó en forma sostenida durante la segunda parte del decenio de 1990 y desde entonces ha experimentado una aceleración notable. Como el empleo no aumentó mucho durante este período, el crecimiento del consumo se atribuye más bien al crecimiento del ingreso real de los hogares. Desde 2003 el consumo privado real ha registrado en todas las regiones un fuerte crecimiento, y el de Asia ha sido el más dinámico.

### **B. Aprensión**

24. El comercio y la integración financiera a nivel mundial han alcanzado dimensiones sin precedentes, ya que en ellos intervienen continuamente economías, bienes, servicios e instrumentos financieros cada vez más numerosos. Casi todos los países tienen que hacer frente a los retos que plantean los mercados abiertos a nivel mundial y al poder que van adquiriendo los interlocutores mundiales en esos mercados. En Asia, las nuevas naciones impulsoras de esta economía mundial son más grandes y más dinámicas que sus predecesoras de los años setenta y ochenta. Ello ha generado incertidumbre y aprensión.

25. Paradójicamente, los temores que infunde la globalización son comunes tanto en los países ricos como en los países pobres, aunque por razones muy distintas. Las exportaciones procedentes de las economías dinámicas de Asia, como China y la India, que penetran en el mercado mundial de ciertos bienes de consumo se consideran la prueba de los peligros que anuncian las nuevas fuerzas impulsoras del comercio mundial, aunque las empresas prósperas que exportan desde esas economías emergentes sean propiedad de empresas internacionalmente versátiles de países desarrollados. Esta aprensión se ve intensificada con la creciente deslocalización hacia algunos países en desarrollo de servicios basados en la tecnología de la información y la exportación de fábricas de alta tecnología a zonas con salarios bajos. Algunos economistas y políticos influyentes de los países desarrollados consideran a los 1.500 millones de trabajadores de las economías emergentes con pocos recursos de capital un elemento adicional a la fuerza de trabajo existente en sus economías. Ello se suele interpretar de manera simplista para aducir que la oferta mundial de mano de obra ha aumentado en un 50%, lo que a su vez significa que, en el último decenio, la relación capital-mano de obra se ha reducido a la mitad, lo que ha contribuido a crear una nueva abundancia de mano de obra (en particular mano de obra poco calificada), a reducir los salarios, a aumentar los beneficios y a generar una presión alcista de los tipos de interés debido a la escasez relativa de capital. Por consiguiente, se produce un cambio drástico en el poder y los ingresos del mercado, que pasa a los dueños del capital. Como consecuencia de ello, el concepto de "competitividad de las naciones" ha adquirido una nueva connotación y mayor influencia en los países desarrollados, e incluso se ha puesto de relieve en las negociaciones internacionales, entre ellas la Organización Mundial del

Comercio (OMC). Ha generado una actitud fundamentalmente cautelosa hacia los países con salarios bajos y ha dado lugar a peticiones para que se impongan normas sociales y de protección del medio ambiente más estrictas en los países en desarrollo.

26. En el caso de los países en desarrollo, la aprensión se basa en la lenta obtención de los beneficios derivados del comercio y la liberalización, y las incertidumbres y la falta de autonomía nacional relacionadas con la rápida evolución de los mercados mundiales, que en gran medida están impulsados y dirigidos por las principales economías. La falta de diversificación de las estructuras de exportación, la dependencia de la inversión extranjera directa, la dependencia tecnológica y la lentitud del proceso de convergencia económica y de reducción de la pobreza absoluta se consideran motivos para cuestionar los beneficios mutuos prometidos por la agenda de reforma para la apertura de los mercados. Además, el proceso de integración de los países en desarrollo en la división mundial del trabajo durante el último decenio no fue tan fluido como muchos esperaban. Las crisis financieras afectaron a muchos programas de desarrollo prometedores y dieron lugar a experiencias traumáticas y a la dependencia respecto de los mercados internacionales de capital y de los principales donantes. En parte debido a ello, en los últimos años la recuperación del control y la ampliación del alcance de las políticas nacionales han sido objetivos fundamentales de la agenda internacional de desarrollo de los países en desarrollo.

27. Un examen más detenido de la cuestión indica que la realidad de los efectos de la globalización se sitúa aproximadamente a mitad de camino entre los puntos de vista y los temores divergentes presentados en párrafos anteriores. Los temores de las economías desarrolladas respecto de la mano de obra con salarios bajos de los países emergentes del Sur obviamente se han exagerado. A nivel internacional, la movilidad de la mano de obra es sumamente baja y la movilidad del capital fijo, que no debería confundirse con los flujos financieros a corto plazo, es bastante limitada. Por consiguiente, la igualación de los precios de los factores y de la mano de obra en particular, no sucede de la noche a la mañana. De hecho, desde la perspectiva de muchos de los países en desarrollo populosos la lentitud del proceso es frustrante. El cambio estructural inducido por esta integración bastante fluida no ha impedido el crecimiento en los países desarrollados ni ha acarreado el tipo de crisis que trajo aparejado el aumento del desempleo en el mundo industrializado en los años setenta y ochenta. En cambio, a medida que aumenta la productividad de la mano de obra en las economías emergentes, así como los ingresos y su consumo interno, aumenta también la demanda de productos del resto del mundo.

28. Además, es necesario examinar con detenimiento los efectos positivos que se derivan de la dinámica de crecimiento de Asia y que se extienden a otras regiones de la economía mundial. El auge de la demanda de productos básicos y el incremento de los precios de esos productos han ofrecido oportunidades, desaprovechados durante mucho tiempo, a muchos productores de productos básicos de los países en desarrollo y han dado lugar a una importante y prolongada mejora de la relación de intercambio de esos países. Incluso África en su conjunto registró durante medio decenio tasas de crecimiento superiores al 5% anual, pese al ambiente externo negativo para algunos países que no producen productos básicos. Más importante aún, pese a externalidades como el cambio climático, no es casualidad, ni tampoco necesariamente un fenómeno pasajero, el que los resultados de la economía mundial desde el año 2000 hayan sido mejores que los registrados en cualquier otro momento de los últimos 30 años. En todo el

mundo, las tasas de crecimiento se aceleraron y se mantuvieron bastante estables durante un período relativamente largo.

### **C. Retos persistentes**

29. Pese a los impresionantes resultados registrados en los últimos años por los países en desarrollo en su conjunto, muchos países, en particular los menos adelantados y otras economías de renta baja, aún no han podido aprovechar el impulso de la recuperación y siguen dependiendo de las exportaciones de productos básicos de bajo valor añadido. Esos países se han visto afectados por el deterioro de la relación de intercambio, la gran inestabilidad de los precios mundiales y la disminución de su participación en el comercio mundial. La participación en el comercio mundial de las exportaciones de los 50 países menos adelantados (PMA), la mayoría de los cuales se encuentran en el África subsahariana y dependen de los productos básicos, se redujo de un 2,5% en 1960 a cerca de un 0,5% en 1995, y desde entonces se ha mantenido aproximadamente en ese nivel, aunque el aumento de los precios de los productos básicos contribuyó a aumentar su participación a un 0,8% en 2006.

30. Hay indicios claros de que en muchos casos las elevadas tasas de crecimiento económico no se han traducido efectivamente en una reducción de la pobreza. Ello se debe en parte a que la productividad agrícola es muy baja y, a que con el aumento de la población, la dimensión media de las explotaciones agrícolas se está reduciendo, lo que crea una situación en la que resulta difícil ganarse la vida razonablemente trabajando la tierra. Cada vez más personas buscan trabajo fuera del sector agrícola. No obstante, la mayoría de los PMA sencillamente no pueden crear oportunidades de empleo productivo para esas personas. En cuatro quintas partes de esos países la productividad del trabajo no agrícola en el nuevo milenio fue inferior al nivel alcanzado durante los 20 años anteriores; en efecto, la productividad del trabajo agrícola disminuyó en un tercio de ellos.

31. Además, hay una diferenciación cada vez mayor entre los países en desarrollo de las distintas regiones del mundo, incluidos los PMA. Esta tendencia comenzó a observarse en particular desde 1980, pero se ha intensificado recientemente. Según estimaciones, en 1980 la disparidad de ingresos internacionales entre los países en desarrollo (con exclusión de China) podía atribuirse en un 64% a las diferencias entre las regiones y en un 36% a las diferencias dentro de cada región. Sin embargo, para 2001 ese porcentaje se había invertido casi totalmente, de modo que la disparidad de ingresos internacionales entre países en desarrollo (con exclusión de China) se atribuía en un 62% a las diferencias dentro de cada región y en un 38% a las diferencias entre regiones.

32. Estas estimaciones reflejan el hecho de que en cada región algunos países están obteniendo buenos resultados mientras que otros experimentan un crecimiento muy lento. En América Latina, por ejemplo, las estimaciones recientes sobre los cambios en la incidencia de la pobreza entre 1999 y 2005 muestran una clara reducción de la pobreza en seis países (Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México y República Bolivariana de Venezuela), mientras que en otros cinco era evidente que estaba aumentado (Argentina, Bolivia, El Salvador, Panamá y Uruguay). En otros cuatro países, de los que se dispone de datos, se observaron pocos cambios.

33. El reto para los encargados de formular políticas es buscar la forma de promover un desarrollo integrador y mantener las principales características del actual entorno favorable más

allá de cualquier reacción cíclica. Para ello es necesario enfocar de manera distinta la gobernanza económica mundial y dar una nueva orientación a las políticas nacionales. El consenso predominante, de poner en primer plano la cuestión de la liberalización de los mercados y los precios flexibles ha resultado insuficiente a la luz de los complejos retos que plantea la nueva generación de la globalización. Tiene que surgir una visión concreta de la alianza mundial para el desarrollo basada en las nuevas realidades, que imponen la necesidad de un equilibrio más equitativo y efectivo entre los mercados mundiales abiertos, la soberanía del Estado-nación y el imperio de la ley y las normas internacionales conexas.

34. En términos generales, debería reconocerse que la teoría económica convencional quizás no permita responder a todos los retos que afrontan muchos de los pobres en un mundo en proceso de globalización. La experiencia demuestra que el asesoramiento sobre políticas de integración ha expuesto a algunas comunidades a riesgos hasta ahora desconocidos, lo que las ha hecho vulnerables incluso a los embates externos más leves. Hace diez años, muchos países de Asia conocieron, por experiencia propia, los peligros de la excesiva confianza en la financiación de la deuda, tanto la externa como la interna. En Tailandia, la respuesta a la crisis se basó en gran medida en la filosofía de la "economía de la suficiencia" que el Rey de Tailandia desarrolló a lo largo de muchos años. La economía de la suficiencia no es una receta de políticas, sino una filosofía que incorpora valores universales que tienen que ver con las relaciones económicas y humanas cotidianas. En ella se pone de relieve el consumo responsable, es decir: vivir con los recursos de que disponemos y con moderación; utilizar los recursos en forma sostenible, especialmente en la producción agrícola; fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; y fortalecer la capacidad mediante el desarrollo endógeno. Merece la pena analizar si estos principios podrían aplicarse a otros países en desarrollo para ayudarlos a desarrollar su capacidad para resistir a los embates de la globalización y formular un desarrollo centrado en las personas.

#### **D. La paradoja de los flujos de capital**

35. Desde hace varios años se ha ido invirtiendo el sentido de los flujos mundiales de capital a medida que las balanzas de pagos por cuenta corriente fluctuaban y los países en desarrollo pasaban a ser exportadores netos de capital y los países desarrollados importadores netos. Por primera vez en décadas, los países en desarrollo como grupo han alcanzado un momento excepcional de independencia con respecto a los mercados internacionales de capital. El excedente de capital pudo utilizarse para reducir los tipos de interés mediante medidas de política monetaria nacional y, por lo tanto, ha seguido estimulando la inversión interna. También ha creado nuevas oportunidades para que las economías "emergentes", actuales y futuras, gestionen de forma proactiva los flujos financieros de entrada y salida (oficiales y privados) y los recursos nacionales, así como para que adopten políticas fiscales y monetarias adecuadas.

36. La teoría del desarrollo más ortodoxa consideraría que tal exportación neta de capital desde los países más pobres es una limitación para la inversión interna. Sin embargo, no puede negarse la realidad del aumento de la inversión interna en países en desarrollo exportadores de capital. Las exportaciones de capital desde los países pobres en desarrollo (supuestamente dotados de poco capital) al Norte rico (supuestamente dotado de mucho capital) no han minado la capacidad de esos países para hacer inversiones internas en capital fijo en cantidades mayores que en cualquier otro momento de los últimos 30 años, hecho que plantea un nuevo problema para la teoría ortodoxa del desarrollo. Esto entraña la necesidad de volver a plantearse las premisas más

importantes que versan sobre cuál es la mejor manera en que los países en desarrollo pueden gestionar la relación funcional entre el ahorro, la inversión, los flujos de capital (lo que incluye la inversión extranjera directa (IED) y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)) y las políticas alternativas, así como los medios que ofrece tal diversidad de políticas para la convergencia económica.

37. La creencia, sostenida en muchos círculos en materia de desarrollo durante muchos años, de que los países más pobres tienen un "déficit de ahorro" crónico, debido a la incapacidad de ahorro de los hogares, y sólo pueden contar con las entradas netas de capital permanentes para recuperar el retraso, tiene que volver a considerarse a la luz de la actuación económica reciente de un gran número de economías emergentes en todas las regiones. La aparente paradoja que subyace a esa actuación, y el espacio de políticas más amplio que entraña, ha sido alentada fundamentalmente por varias economías en desarrollo muy potentes con acceso a los mercados (en Asia, América Latina y Europa oriental), y parece que es sostenible y pertinente para otras economías emergentes. Sin embargo, aún queda por comprobar la amplia trascendencia que tiene para los países muy pobres y otros países de renta baja y de renta media.

38. Sin embargo, las repercusiones de estas novedades para la política de desarrollo y el futuro del mercado mundial abierto son notables, y apuntan hacia una nueva interpretación de la interdependencia durante esta fase más reciente de la globalización. Si los países en desarrollo son capaces de crear (y exportar) capital, eso debería disipar los temores cada vez mayores de los países desarrollados sobre la repercusión que tienen en sus economías la deslocalización y la escasez de capital en los países en desarrollo. Suele considerarse que son estos últimos factores los que ejercen una presión a la baja sobre los salarios en las economías desarrolladas; pero, de hecho, al cambiar completamente la orientación de los flujos de capital, puede que eso no sea cierto.

39. Los países en desarrollo como China y la India siguen un recorrido similar al de otros países como el Japón y la República de Corea cuando se estaban desarrollando hace 30 años: tratan de lograr la convergencia económica aplicando altas tecnologías en un contexto de salarios bajos, reduciendo así los costos laborales unitarios. Esta combinación de alta productividad con salarios bajos hace posible saltar etapas en la evolución tecnológica interna habitual y mejorar la competitividad global obteniendo rentas de monopolio temporales. Este modelo ha cobrado fuerza desde que la devaluación provocada por la crisis rectificó los desajustes de los tipos de cambio de la década de los noventa. Se ha demostrado la viabilidad y la importancia de esta combinación de políticas para las realidades a las que tienen que enfrentarse las economías emergentes excedentarias en capital y mano de obra en su larga marcha hacia el desarrollo sin agravar en la práctica los desequilibrios mundiales ni menoscabar el bienestar en el Norte.

40. Por ejemplo, en un mundo globalizado en el que los horizontes de los gobiernos y las empresas se amplían con rapidez, es un hecho cada vez más aceptado que los países pueden utilizar las entradas y salidas de IED para mejorar la competitividad de sus recursos y capacidades autóctonos. En ambos casos, se adquieren activos extranjeros (recursos, capacidades, acceso a los mercados, patentes, marcas, conocimientos empresariales e instituciones), lo que facilita el cambio estructural, fomentando así las ventajas comparativas dinámicas y aumentando el potencial de desarrollo del país. Cada vez más los países en desarrollo optan por una mezcla de entradas y salidas de IED. Es posible desde luego que algunos países en desarrollo se encuentren en una posición más favorable para explotar u obtener

nuevos activos a través de las salidas de IED, mientras que, puede que otros potencien mejor sus ventajas competitivas o comparativas fomentando las entradas de IED, por lo que la balanza varía considerablemente entre los países. Por ejemplo, a lo largo de los últimos 20 años China ha pasado de depender enormemente de las entradas de IED a hacer un uso, relativamente mayor, de las salidas de IED.

41. No obstante, también se observa que el porcentaje de IED en este proceso en China, en particular, es mucho más elevado que el del Japón y la República de Corea en el pasado. Sin embargo, el hecho de que haya cada vez más países en desarrollo que, a pesar de las mayores entradas de IED, son exportadores netos de capital plantea la siguiente cuestión: ¿acaso lo esencial es la magnitud de la importación de capital extranjero como tal o, lo que es más importante, la importación de conocimientos especializados que trae aparejada el capital? El hecho de que el propietario de una fábrica de un país en desarrollo sea un inversor nacional o extranjero es una cuestión secundaria en los países con superávit de capital. En otras palabras, si se integra en un conjunto amplio de políticas de desarrollo, la repercusión de la actual necesidad de deslocalización no tiene por qué ser diferente de la repercusión de los anteriores procesos de convergencia económica, en particular los impulsados por la imitación y la importación de tecnología. Las consecuencias económicas son prácticamente idénticas para los países en desarrollo y los países desarrollados. Está claro que los efectos que tiene la IED en el desarrollo para la economía receptora dependen de una serie de factores, en particular la cantidad de efectos tecnológicos indirectos de las filiales sobre las empresas nacionales, la creación de eslabonamientos hacia delante y hacia atrás dentro de la economía, y las repercusiones en la inversión interna.

42. No cabe duda de que el ritmo de desarrollo en las grandes economías emergentes puede contribuir a una aceleración del cambio estructural en muchos países, tanto en desarrollo como desarrollados. Para las economías desarrolladas, el desafío japonés de la década de los sesenta o el desafío representado por los "tigres menores" de la década de los ochenta ha sido sustituido hoy por el reto que plantean China o la India, aunque a una escala sin precedentes en épocas anteriores. Como en el pasado, algunos sectores o grupos de trabajadores poco cualificados se ven amenazados por competidores con bajos salarios en el extranjero que utilizan maquinaria sofisticada. En muchos países se teme que el ritmo del cambio estructural pueda poner a prueba la capacidad de ajuste de los empleadores y los empleados, lo que generaría desempleo y un bajo crecimiento.

43. Sin embargo, no hay pruebas de que este proceso haya puesto en peligro la red de seguridad social ni el crecimiento de los países desarrollados en general en los últimos diez años. Más bien parece ser lo contrario. El hecho de que esos países desarrollados con grandes déficit en sus balanzas por cuenta corriente, como los Estados Unidos o el Reino Unido, tengan mejores resultados en cuanto a crecimiento y creación de empleo que los países más excedentarios, como el Japón o Alemania, apunta claramente a que hay otros factores que explican el pésimo rendimiento de este último grupo de países.

#### **E. De "lograr precios correctos" a "lograr un desarrollo correcto"**

44. Durante los años ochenta y noventa, la mayoría de los países en desarrollo emprendieron reformas de amplio alcance orientadas al mercado. Las instituciones financieras internacionales desempeñaron un papel dominante en ese contexto, mediante la concesión de préstamos,

imponiendo su condicionalidad en materia de políticas a los países receptores de esos préstamos, y como artífices de la agenda internacional de desarrollo. La agenda de reformas orientadas hacia el mercado se basaba en la expectativa de que propiciara la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural a partir de una distribución más eficaz de los recursos gracias a las mejoras de la estructura de incentivos y a una menor intervención estatal. "Lograr precios correctos" fue el lema de esta agenda.

45. Sin embargo, desde el principio, la agenda ortodoxa de las reformas, conocida como "Consenso de Washington", contrastó notablemente con exitosa recuperación del retraso de varias economías de Asia oriental que habían basado sus estrategias de desarrollo en la acumulación de capital, con el apoyo de políticas industriales pragmáticas y proactivas combinadas con una integración más comedida y, con frecuencia, estratégica en los mercados internacionales, y con políticas macroeconómicas proactivas.

46. Al parecer, esta estrategia empezó a fallar cuando, en la segunda mitad de los años noventa, algunos de estos países experimentaron un descenso drástico, aunque breve, en su crecimiento económico. Sin embargo, como mostró la UNCTAD en su momento, la crisis financiera fue resultado en gran medida de la liberalización prematura de la cuenta de capital, lo que hizo vulnerables sus economías a la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. Otros países de la región, que habían seguido estrategias de integración prudente y de políticas proactivas, registraron resultados económicos favorables. Con la recuperación mundial que comenzó después de 2000, incluso las economías afectadas por la crisis volvieron a experimentar un fuerte ritmo de crecimiento.

47. En el contexto de crisis recurrentes en el sistema económico mundial, la formulación de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2000 puso de manifiesto cierto grado de insatisfacción existente entre los dirigentes mundiales con la marcha del desarrollo y la lucha contra la pobreza en las circunstancias que habían reinado en los dos decenios anteriores. En 2002, el Consenso de Monterrey reconoció, entre otras cuestiones, que los países en desarrollo se enfrentaban al reto de establecer las condiciones internas necesarias para lograr niveles suficientes de inversiones productivas y para asegurar inversiones públicas complementarias para el desarrollo de las capacidades locales, aspectos a los que no se había prestado mucha atención en los anteriores programas de reforma. Al mismo tiempo, los encargados de formular las políticas de muchos países en desarrollo empezaron a reconsiderar sus estrategias de desarrollo, guiados por las exitosas estrategias de industrialización de una serie de economías de Asia oriental, así como por la experiencia anterior de los países ahora desarrollados. Con todo ello se hizo patente la creciente incertidumbre sobre el compromiso con la agenda ortodoxa de reformas y se puso de manifiesto una conclusión común: las políticas macroeconómicas, comerciales e industriales proactivas son necesarias tanto para el éxito de la integración como para lograr mejoras continuas en el nivel de vida y la renta de todos los grupos de población.

48. Los datos históricos muestran que los países mejoran el nivel de vida de sus habitantes al aumentar la productividad del trabajo. Eso va asociado a un cambio sustancial en la estructura sectorial de producción y empleo, desde los productos agrícolas hasta los industriales, y a un cambio de las actividades intensivas en mano de obra a una serie cada vez más amplia de actividades intensivas en capital y tecnología. La transformación de la estructura de producción requiere la participación de empresarios que puedan y quieran invertir en actividades novedosas para la economía nacional. Hace tiempo que Schumpeter señaló la importancia de las

inversiones innovadoras para el desarrollo económico, y no hace mucho se afirmó que la innovación y el consiguiente aumento de la productividad explican buena parte del extraordinario crecimiento en varios lugares del mundo desde la revolución industrial.

49. La inversión es crucial porque simultáneamente genera ingresos, aumenta la capacidad de producción y entraña grandes posibilidades de complementación con otros factores del proceso de crecimiento, como el progreso tecnológico, la adquisición de conocimientos especializados y el perfeccionamiento institucional. Sin embargo, las inversiones innovadoras no son algo automático, ya que pueden toparse con obstáculos estructurales e institucionales. Además, puede que el entorno macroeconómico no sea apropiado para estimular y apoyar a los inversores que quieran crear o aumentar la capacidad de producción e incrementar la productividad.

50. Por lo tanto, la clave para el proceso de desarrollo es crear las condiciones necesarias para atraer inversiones innovadoras. La condición más importante es que las empresas tengan acceso a fuentes fiables, adecuadas y rentables para financiar sus inversiones y la manera menos onerosa de lograrlo es que los beneficios sean la principal fuente de financiación para las inversiones. De hecho, si pudiera crearse un nexo entre inversión y beneficios, los beneficios de las inversiones innovadoras incrementarían simultáneamente los incentivos para que las empresas inviertan, así como su capacidad de financiar nuevas inversiones.

51. Por otra parte, cuando las empresas dependen mucho de los préstamos para satisfacer sus necesidades de inversión fija y capital de explotación, como ocurre con las empresas nuevas, el enfoque de la política monetaria nacional es de fundamental importancia, ya que los elevados niveles de los tipos de interés nominales y reales tienden a hacer que aumenten los costos de producción y de oportunidad. Una política monetaria demasiado restrictiva puede hacer que las decisiones de inversión se inclinen a favor de activos financieros o de inversiones fijas en actividades de producción con costos y pautas de demanda conocidos. De ahí la necesidad de que concurren una amplia serie de condiciones para que las empresas competitivas en el plano nacional tengan éxito como exportadoras en los mercados mundiales.

52. Los vínculos entre la inversión, el incremento de la productividad y la integración satisfactoria en los sistemas comerciales y financieros internacionales, y el desarrollo económico se han contemplado en los últimos años a través del prisma de la competitividad internacional. Se han elaborado numerosos criterios y medidas de competitividad de los países, algunos de los cuales se han divulgado ampliamente como clasificaciones mundiales de las naciones. De hecho, el concepto de la competitividad puede contribuir a hacer entender mejor la distribución de la riqueza en una economía globalizada si guarda relación con los ingresos nacionales y los resultados del comercio internacional, especialmente el comportamiento de los sectores industriales, que son importantes desde el punto de vista del empleo o el crecimiento de la productividad. En este contexto, la competitividad es el resultado del desarrollo capitalista que, siguiendo la lógica Shumpeteriana, es una sucesión de inversiones innovadoras vinculadas a una competencia imperfecta y dinámica y a los aumentos de productividad. Esta interpretación asigna un papel preponderante a la política económica con miras a facilitar inversiones que aumenten la productividad y establece mecanismos institucionales que permitan un alto grado de competitividad.

53. Se afirma que la nueva tecnología en forma de capital añadido por trabajador (o cambio tecnológico incorporado) es un elemento central del proceso de desarrollo a través del cual se



enriquecen las naciones. Y el cambio tecnológico incorporado es impulsado por la inversión basada en la innovación de los empresarios autóctonos o en una utilización eficaz de los bienes de capital importados. Por lo tanto, el concepto de competitividad en el contexto del desarrollo económico debe tener en cuenta la interdependencia de la inversión, el comercio, las finanzas y la tecnología. La cuestión clave consiste en determinar cómo los distintos precios, salarios, tipos de cambio y acuerdos comerciales influyen en las inversiones innovadoras, y si los aumentos de la productividad de cada empresa se traducen en beneficios para la economía en su conjunto. Estos beneficios pueden reflejarse en el aumento del nivel de vida mientras se conserva el nivel de la balanza exterior, o en el mantenimiento del nivel de vida y el aumento de las cuotas de mercado al tiempo que se conserva el excedente exterior.

54. La competitividad en los mercados internacionales viene determinada tanto por factores reales como monetarios. Puede aumentar a consecuencia de la productividad relativamente alta de las empresas o de la economía nacional en su conjunto que no se traduce en mayores escalas de salarios. Sin embargo, una mayor competitividad también puede ser resultado de una depreciación del tipo de cambio efectivo real de un país tras la depreciación de su tipo de cambio efectivo nominal o de un menor aumento de los salarios, en comparación con el incremento de la productividad en otros países (por ejemplo, un crecimiento cada vez menor del costo unitario de la mano de obra).

55. Sin embargo, cabe señalar que el concepto de competitividad descrito anteriormente es pertinente fundamentalmente para los países de renta media, en los que el éxito económico depende de las inversiones que generan una mejora continua de la productividad. Resulta menos importante actualmente para muchos de los países más pobres, en los que la acumulación de capital puede ayudar a aumentar los ingresos per cápita y el nivel de vida simplemente permitiendo un mejor aprovechamiento de la mano de obra y los recursos naturales infrautilizados, sin alterar la eficiencia con la que se utilizan los recursos.

## **II. COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS MUNDIALES: EL MULTILATERALISMO EN LA ENCRUCIJADA**

### **A. Desequilibrios sistémicos de la financiación mundial y nuevo mercantilismo**

56. Un ingrediente esencial del sistema de mercado es que las empresas aumenten su cuota de mercado a expensas de otras empresas, pero la idea de que las naciones sean quienes ganen a expensas de otras naciones es mucho más problemática. Todos los países pueden aumentar simultáneamente la productividad y los salarios, y el nivel de sus intercambios comerciales, y mejorar así su bienestar económico general, pero no pueden aumentar todos ellos al mismo tiempo su cuota de mercado o su excedente por cuenta corriente.

57. Por eso resulta preocupante que muchos actores importantes en la economía mundial estén inmersos en una carrera a la baja en el intento de ganar cuota de mercado. Hasta ahora, la comunidad internacional no ha podido ponerse de acuerdo sobre unas normas que impidan "batallas económicas entre naciones", a pesar del hecho de que son contraproducentes a largo plazo.

58. Todo ello ha hecho que se preste atención a un fenómeno que se podría calificar como "nuevo mercantilismo". La presión a la baja para mejorar la "competitividad internacional" de un país no afecta únicamente a los salarios y las prestaciones sociales. Por ejemplo, muchos gobiernos de Europa han ido reduciendo los impuestos sobre las sociedades y han concedido generosas subvenciones a empresas para intentar atraerlas. El mundo, lo mismo que una entidad regional como la Unión Europea, o una institución sectorial mundial como la OMC, que ha intentado impedir este tipo de competencia sin límites que es atractiva para un actor individual pero no puede tener éxito a escala de todo el sector, tiene que encontrar vías para limitar esta improductiva competencia entre naciones.

59. El déficit extraordinario por cuenta corriente de los Estados Unidos (más de 850.000 millones de dólares en 2006) y el excedente de varios países desarrollados y China ponen de manifiesto el desorden en que se encuentra el proceso de integración mundial. Esta situación está dando lugar a que aumenten las presiones políticas en el Congreso de los Estados Unidos para que se actúe unilateralmente a fin de proteger al país antes de que sea inundado por mercancías importadas. Paradójicamente, a pesar de las muchas tensiones y negociaciones, no se ha dado a conocer ningún plan decisivo de actuación para reducir los desequilibrios a medio o largo plazo. Algunos intentos de modificar el curso de los mercados de divisas han dado por resultado algunas variaciones de los tipos de cambio reales de los países implicados, pero la mayoría de estas variaciones no produjeron los resultados esperados.

60. La mayoría de las crisis financieras durante la etapa de flotación de los tipos de cambio posterior a Bretton Woods se ha caracterizado por los diferenciales entre los tipos de interés nominales y las consiguientes inversiones de cartera. Por norma, el volumen de las entradas de divisas en los países que tienen una inflación elevada es lo bastante grande como para que aumente el atractivo a corto plazo de sus monedas, lo que provoca su revalorización y que, a su vez, aumenten los beneficios que se obtienen de las inversiones.

61. La revalorización de las monedas de los países con mayor tasa de inflación altera el funcionamiento normal del "mecanismo cambiario" a corto plazo, lo que constituye una clara falla del sistema. La subida de los precios practicados por los países con una inflación elevada en el mercado mundial no resulta compensada por una depreciación nominal, lo que hace que esa revalorización acelere la pérdida de competitividad de esos países y empeore rápidamente la situación de su cuenta corriente.

62. Si los tipos de cambio no respetan el criterio del poder de compra a corto plazo y desestabilizan las cuentas exteriores, la única forma de salir de esa situación es fijarse el objetivo político de que se respete ese criterio. Las operaciones de compra de divisas para beneficiarse de las diferencias de tipos de interés hacen inevitable poner en duda la generalizada aceptación de la flotación como única solución viable para el problema del saldo exterior. Así pues, las presiones que se ejercen sobre China para que deje flotar su moneda pueden tener finalmente unos resultados inesperados. En la medida en que los tipos de interés son todavía bastante bajos en China, es posible que el *renmimbi* se utilice para comprar divisas con unos tipos de interés elevados y que por consiguiente se deprecie y de este modo aumente la competitividad de China. Este resultado agravaría los desequilibrios mundiales.

## **B. Conveniencia de un esfuerzo multilateral en la esfera de las finanzas mundiales**

63. Para las pequeñas economías abiertas, y en particular para los países en desarrollo, disponer de un sector exterior estable y próspero tiene una enorme importancia. Por eso, el tipo de cambio es el precio individual que más influye en estas economías, ya que define su competitividad general y tiene una gran influencia en los niveles de precios nacionales. Para evitar la lucha por las cuotas de mercado mediante la manipulación de los tipos de cambio, los salarios, los impuestos o las subvenciones, y para impedir que los mercados financieros encaucen en una dirección equivocada la posición competitiva de las naciones, es necesario un nuevo "código de conducta" que regule la competencia general entre naciones.

64. Este código de conducta, que ha de imprimir un nuevo espíritu de multilateralismo en la gobernanza económica mundial, tendrá que compensar las ventajas de un país y las desventajas de otros países afectados directa o indirectamente. Por ejemplo, si la evolución de los tipos de cambio nominales se aleja de la evolución de los parámetros fundamentales (diferenciales de inflación), se influirá en el comercio internacional exactamente de la misma forma que si se modificaran los aranceles y los gravámenes a la exportación. Por consiguiente, este tipo de modificaciones de los tipos de cambio reales tiene que ser sometido a una supervisión multilateral y a negociaciones. Tiene que haber una institución internacional que establezca cuáles son los motivos que justifican un alejamiento de los parámetros fundamentales y cuál es la dimensión necesaria de ese alejamiento, y tiene que haber un órgano multilateral con capacidad de decisión que se encargue de vigilar el cumplimiento. La aplicación de estas normas es la única posibilidad de que todos los interlocutores comerciales eviten pérdidas o ganancias injustificadas de competitividad general, y de que los países en desarrollo eviten sistemáticamente la trampa de una revalorización excesiva, que en el pasado ha sido uno de los obstáculos más importantes para la prosperidad.

65. Por definición, el tipo de cambio de un país es un fenómeno multilateral y cualquier modificación de este tipo de cambio en economías abiertas produce externalidades y tiene repercusiones multilaterales. Por eso, la idea de un sistema monetario mundial cooperativo es tan atractiva como la idea de un sistema multilateral de comercio. Con el mismo propósito que las normas multilaterales de comercio, un sistema financiero mundial bien diseñado tendrá que ofrecer condiciones de igualdad a todas las partes implicadas y ayudarlas a impedir la competencia desleal. Actualmente, en un mundo en el que la interdependencia es muy elevada, evitar las devaluaciones competitivas y otras distorsiones monetarias que tienen efectos negativos en el funcionamiento del sistema internacional de comercio tiene más importancia que en cualquier otro momento de la historia.

66. Los países en desarrollo se pueden dividir en dos grupos en función de sus necesidades de financiación exterior: los países de bajos ingresos (y algunos países de ingresos medio-bajos), sin acceso a los mercados financieros o con un acceso limitado a ellos, y los países de renta media con acceso a los mercados (denominados frecuentemente países emergentes). Estos dos grupos de países tienen problemas distintos. La mayoría de los recursos financieros externos que reciben los países del primer grupo proceden de préstamos en condiciones favorables, donaciones y asistencia oficial al desarrollo (AOD). El principal problema con que se encuentran estos países es movilizar recursos financieros adecuados para mantener programas de desarrollo y de reducción de la pobreza. Por el contrario, el segundo grupo de países puede

emitir bonos soberanos en los mercados internacionales y muchos pueden recurrir cada vez más a sus propios mercados financieros nacionales, que están creciendo. En este caso, el principal problema es reducir la elevada volatilidad que caracteriza los flujos de capital privado a estos países o bien aplicar políticas de reducción de los costos de esta elevada volatilidad. Para obtener financiación, ambos grupos necesitan mantener el crecimiento o impedir la erosión de los logros recientes. La cooperación multilateral, por imperativos de coherencia moral, política o financiera, es hoy más necesaria que nunca.

### **C. Una financiación sostenible para un desarrollo sostenido**

67. La segunda mitad del decenio de 1990 se caracterizó por la disminución de la AOD, pero esta situación se invirtió en 2002, y en 2005 la AOD de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se elevó a 82.000 millones de dólares de los EE.UU. (0,33% de la renta nacional bruta (RNB) de los países desarrollados). Sin embargo, a pesar de esta tendencia reciente, alimentada por las medidas de alivio de la deuda y otros flujos excepcionales, los niveles actuales y previstos de AOD siguen incumpliendo el compromiso del G-8 de doblar la ayuda a África para el año 2010, y los países donantes como grupo siguen manteniendo un nivel de compromisos inferior al objetivo convenido del 0,7% de la RNB. A pesar de las pruebas y argumentos poco concluyentes de los escépticos con respecto a la necesidad y el impacto de la AOD, ésta sigue siendo para muchos países menos adelantados y de bajos ingresos la única fuente de financiación para diversas políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza.

68. Sin embargo, la distribución de la ayuda sigue caracterizándose por su selectividad e inestabilidad. Los 20 primeros receptores de ayuda recibieron más de la mitad de la AOD neta bilateral, menos del 50% de los receptores de ayuda recibieron el 90% de ésta, y muchos países pobres de bajos ingresos recibieron una asistencia muy reducida. Gran parte del reciente aumento de la ayuda se ha debido a las medidas de alivio de la deuda derivadas de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral. En 1990 la condonación de deudas representaba el 5% de los flujos totales de AOD mientras que en 2006 representó el 30%. Un componente fundamental de la Iniciativa para los PPME desde su establecimiento en 1996 ha sido la idea de que se trataba de algo adicional. No obstante, la AOD menos las condonaciones de deuda disminuyó en 1997 a su nivel más bajo desde que se lanzó la Iniciativa y sólo a partir de 2003 la AOD nominal menos las condonaciones de deuda superó el nivel de 1995 para situarse en niveles comparables a los de principios del decenio de 1990.

69. El hecho de que varios países en desarrollo se hayan convertido en prestamistas en los mercados internacionales de capital refleja unas incoherencias más profundas de la estructura actual de la arquitectura financiera internacional. Muchos países de ingresos medios y en desarrollo mantienen tipos de cambio infravalorados y acumulan reservas internacionales porque quieren poder hacer frente a crisis potenciales sin necesidad de apoyo de las instituciones financieras internacionales o de cumplir las condiciones políticas que éstas establezcan. De ahí que los mandatos y la funcionalidad de estas instituciones sean objeto de un continuo escrutinio ya que corren un peligro de marginación pues los países en desarrollo más importantes se las están arreglando sin ellas sea a través de sus propias garantías individuales sea proponiendo instituciones alternativas.

70. Para mejorar la eficiencia y la credibilidad universal del sistema financiero internacional puede ser conveniente reformar las instituciones existentes para responder a las nuevas realidades y generar un consenso sobre los mecanismos de prevención de crisis (como los análisis de sostenibilidad de la deuda) y los mecanismos de solución de crisis (como la reestructuración de deudas). Los donantes pueden desempeñar un papel importante ayudando a los países en desarrollo a mejorar su capacidad de gestión de la deuda y de compilación y publicación de información sobre la estructura de la deuda pública total.

71. A lo largo de los últimos años el FMI ha elaborado un Marco de sostenibilidad de la deuda para los países de renta media con acceso a los mercados y el FMI y el Banco Mundial han elaborado conjuntamente un Marco de este tipo para los países de bajos ingresos. El objetivo principal del Marco para los países con acceso a los mercados es examinar sus vulnerabilidades y elaborar políticas destinadas a disminuir la probabilidad de una crisis de la deuda, mientras que el Marco para los países de bajos ingresos tiene también por objetivo orientar las decisiones de la AIF sobre la distribución de las donaciones. Aunque se reconozca la creciente importancia del endeudamiento interior, la mayoría de los análisis de la sostenibilidad de la deuda se centra en el endeudamiento exterior. La práctica actual mejoraría si se estableciera un índice agregado de la deuda que atribuyera mayor peso a los tipos de deuda "de mayor riesgo" que a los tipos de deuda más seguros. Una mayor información sobre la estructura de la deuda y un estudio más profundo de las vulnerabilidades que derivan de los diferentes tipos de deuda pueden ayudar a definir este indicador. A su vez, mejorará así la gestión de la deuda y se reducirá la probabilidad de crisis de la deuda pues el seguimiento de los riesgos será mejor.

72. La cuestión más importante que plantea el Marco para los países de bajos ingresos es la utilización de unos indicadores definidos de la deuda para medir el riesgo de un país de tener problemas de deuda y determinar así su posibilidad de obtener donaciones de la AIF. Según el Marco, la sostenibilidad de la deuda depende de una combinación de índices de endeudamiento de un país y de la calidad de sus políticas (calculada por medio del Índice de evaluación institucional y de las políticas nacionales). La utilización de este índice sigue suscitando varias preocupaciones. Las magnitudes se han fijado por medio de un cálculo econométrico que puede dar unos resultados menos que óptimos ya que puede infravalorar la capacidad de endeudamiento de los países situados en la categoría superior del índice y sobrevalorar la capacidad de los países situados en la categoría inferior. El concepto de buen gobierno de las instituciones tiene un carácter inherentemente subjetivo y, dado que el Banco Mundial hace también recomendaciones sobre cuestiones de gobernanza, el índice puede reflejar simplemente lo bien que los países siguen sus consejos. Otra preocupación es la que suscita la exactitud de la medición y la coherencia de las mediciones de los distintos países, pues es posible que no ofrezcan los incentivos y recompensas adecuados para los Estados frágiles y con escasos resultados.

73. Además, el Marco se basa en la primacía del servicio de la deuda y no incluye expresamente una evaluación de las necesidades que genera el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Como se indica en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio: "... deberíamos redefinir la sostenibilidad de la deuda como el nivel de deuda que permite a un país lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y llegar a 2015 sin que aumente su relación de endeudamiento". La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que está redactando unas directrices para el alivio de la deuda externa a fin de asegurarse de que la

necesidad de atender al servicio de la deuda externa no constituya un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones que supone el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, ha expuesto, por ejemplo, otras consideraciones. Mientras tanto, el interés jurídico y político creciente por conceptos tales como deuda odiosa y concesión responsable de préstamos añade una nueva dimensión al concepto de sostenibilidad de la deuda y su aplicabilidad en su definición actual.

74. Otra tendencia importante de la financiación del desarrollo es la creciente importancia que está adquiriendo el endeudamiento de las empresas frente a la deuda soberana. En 1996 sólo el 20% de la deuda exterior a largo plazo era atribuible a prestatarios privados. En 2006 ese porcentaje se había doblado y ascendía al 41%. El incremento del endeudamiento de las empresas ha sido especialmente importante en Europa oriental y Asia central. En 2006, empresas de esta región contrajeron nuevas deudas por un valor de 135.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que representaba el 40% del total de la deuda de sociedades privadas de países en desarrollo, frente a un promedio del 19% durante el período 1996-2003. Europa oriental y Asia central son las regiones con un índice mayor de endeudamiento exterior pues acumulan más de un tercio de la deuda total de las economías en desarrollo y en transición. De la deuda a largo plazo (743.000 millones de dólares), el 89% estaba en manos de acreedores privados y el 63% estaba asumida por prestatarios privados.

75. La acumulación de reservas de divisas (que sumaban 522.000 millones de dólares en 2006) ha puesto a los países de la región en una situación relativamente segura en caso de futuras dificultades financieras o de deuda. Es posible, no obstante, que los prestatarios privados al recurrir más a los mercados internacionales hayan profundizado su dependencia de los tipos de interés y de los riesgos monetarios, y esta dependencia plantea varios problemas políticos. El más importante de ellos es evaluar las responsabilidades subsidiarias del sector público por el endeudamiento del sector privado. Los gobiernos tienen que prestar particular atención al rápido aumento del endeudamiento en divisas de los bancos nacionales. Aunque no haya indicios de que el sector bancario en su conjunto haya hecho préstamos excesivos en los últimos años, algunos bancos de países de Europa oriental y Asia central han recibido grandes préstamos en los mercados internacionales de capital y con estos fondos han concedido préstamos en el mercado interno, lo que puede dar lugar a desequilibrios monetarios de los bancos o en los balances de los prestatarios finales, aumentando así la fragilidad financiera.

76. En 2008, la comunidad internacional se reunirá en Doha para examinar el cumplimiento del conjunto de compromisos suscritos en las esferas de la financiación, el comercio y la inversión en el Consenso de Monterrey. Ello debe dar lugar a que se preste mayor atención a la importante interacción entre el endeudamiento exterior y otros elementos nuevos que amplían el espacio reservado a las políticas financieras en los países en desarrollo. Un objetivo importante de una arquitectura financiera internacional que se adapte mejor a las realidades del nuevo siglo debe ser la creación de instrumentos de deuda más seguros (como los bonos indizados en función del PIB o de productos básicos). En este sentido, las instituciones multilaterales pueden desempeñar un importante papel a través del asesoramiento político y de la promoción de emisiones coordinadas de tales instrumentos por un grupo de países de forma que puedan hacerse comparaciones. Los bancos multilaterales de desarrollo podrían conceder préstamos con calendarios de reembolso vinculados al crecimiento del PIB a fin de promover la idea de indizar los pagos de la deuda en función de los resultados económicos. La estructura de la nueva arquitectura financiera debe centrarse en la prevención de las crisis pero no debe descartar que

incluso un sistema mejorado pueda no estar al abrigo de crisis y por consiguiente deba incluir mecanismos para resolverlas de acuerdo con las líneas generales de la hoy olvidada propuesta de un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana en caso de impago de la misma.

#### **D. Reducción de las asimetrías dentro del sistema multilateral de comercio**

##### **1. Doha en la encrucijada**

77. A escala multilateral, la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la OMC, iniciada en noviembre de 2001, tenía el objetivo de posibilitar la integración del desarrollo en el sistema multilateral de comercio y corregir los desequilibrios existentes en el régimen de comercio. Para lograr unos resultados orientados hacia el desarrollo es imperativo que se cumpla el objetivo N° 8 de desarrollo del Milenio, es decir, un sistema comercial y financiero multilateral "abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio". Hoy, sin embargo, el sistema está en una encrucijada.

78. Después de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en diciembre de 2005 en Hong Kong (China), la Ronda de Doha entró en su fase más crucial. Hay una necesidad urgente de encontrar soluciones a cuestiones básicas, en concreto, el acceso a los mercados agropecuarios, la ayuda interna a la agricultura, los aranceles aplicados a los productos industriales y los servicios. Es importante un reajuste estructural ambicioso de las políticas agrícolas para posibilitar unos resultados equilibrados y focalizados en el desarrollo. Sigue siendo imperativo que los resultados finales de la Ronda de Doha incluyan, sobre una base contractual, un contenido sustancial de desarrollo que abra nuevas oportunidades comerciales a los países en desarrollo. Para asegurar la credibilidad del sistema es preciso que el paquete de medidas para el desarrollo incluya cinco elementos fundamentales:

- a) Primero, el resultado de la Ronda de Doha ha de ser una ampliación adicional y significativa del acceso real a los mercados y de la entrada de las exportaciones de mercancías manufacturadas, productos básicos y servicios procedentes de los países en desarrollo en los mercados más importantes para ellos a fin de permitirles crecer y prosperar. Esto implica la eliminación de aranceles, la supresión de la progresividad y las crestas arancelarias, permitir el acceso a los sectores de servicios de interés para los países en desarrollo, en especial en los modos 4 y 1, y eliminar los obstáculos no arancelarios. La concesión a todos los PMA de un trato libre de derechos y contingentes para todos sus productos de manera duradera, según lo convenido en la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, que sigue pendiente de su completa materialización, es un símbolo de la importancia que se atribuye a todo esto.
- b) Segundo, la Ronda de Doha debe dar origen a mejoras de las normas multilaterales que aborden y eliminen las asimetrías actuales y aumenten la justicia y equidad del sistema multilateral de comercio. Es indispensable reducir sustancialmente o eliminar las subvenciones a la agricultura que distorsionan el comercio para nivelar el terreno de juego y permitir una competencia leal en el comercio de productos agropecuarios. También es importante que la apertura de los mercados se produzca a un ritmo y con una secuencia que sean adecuados, y que se proceda además a una reforma de las instituciones y los reglamentos, en particular en la esfera de los

servicios, con el acompañamiento de políticas favorables y ayudas para aumentar la capacidad de la oferta interna.

- c) Tercero, la dimensión de desarrollo significa que debe haber un grado adecuado y suficiente de autonomía política para que la gobernanza económica permita a los países gestionar y regular eficazmente sus políticas económicas internas en función de los objetivos nacionales de desarrollo y de las políticas públicas, dentro del marco multilateral de derechos y obligaciones de la OMC. Todo ello se traduce en medidas tales como aplicar un trato especial y diferenciado más operativo y sin que exija una reciprocidad plena; proteger los ingresos arancelarios; promover las industrias incipientes y prevenir la desindustrialización; mantener las antiguas preferencias comerciales; salvaguardar la seguridad alimentaria y de medios de vida, y el desarrollo rural; permitir la utilización de políticas y medidas para fomentar la producción, diversificación y competitividad del sector de los productos básicos; asegurar un acceso universal a servicios esenciales y de infraestructura; asegurar el acceso a medicamentos esenciales; prestar atención a las cuestiones relacionadas con la aplicación; y atender a las preocupaciones de las economías pequeñas y vulnerables.
- d) Cuarto, se necesita la solidaridad de la comunidad internacional con los países en desarrollo para que éstos realicen los reajustes necesarios y asuman los costos de la aplicación, construyan las infraestructuras relacionadas con el comercio y fomenten la creación de capacidad para aprovechar las oportunidades comerciales. En este contexto, la Iniciativa de Ayuda para el Comercio es un complemento esencial de la liberalización comercial dentro del sistema de comercio. Si aporta una ayuda adicional, podrá desempeñar un papel importante de asistencia a los países en desarrollo para que obtengan del comercio unas ganancias sostenidas, que se sumará a la ampliación del acceso a los mercados, unas normas equilibradas y unas políticas internas razonables.
- e) Quinto, es importante asegurar la coherencia y una interfaz positiva entre los acuerdos comerciales regionales (ACR) y el sistema multilateral de comercio. En cuanto a la marea incontenible de regionalismo, la mejor garantía contra la continua erosión del sistema multilateral es un progreso firme en la Ronda de Doha y su conclusión con éxito. En concreto, las normas de la OMC sobre los ACR, que se están abordando en las negociaciones de Doha, necesitan aclaraciones y mejoras que permitan ampliar su cumplimiento y tener debidamente en cuenta los aspectos de desarrollo de los ACR.

79. La participación universal en la OMC es fundamental para la legitimidad y gobernanza del sistema de comercio. La adhesión de 29 países en desarrollo y con economías en transición es pues una prioridad sistémica. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que se ha pedido a los países en desarrollo que se adhieren a la OMC una liberalización relativamente profunda y unos exigentes compromisos de reforma, incluso compromisos que van más lejos de lo exigido en la OMC. Es de crucial importancia que en todas las etapas de las negociaciones de adhesión se aseguren unas condiciones justas y equitativas, acordes con las necesidades comerciales, financieras y de desarrollo de los países que vayan a adherirse y ofrecer a éstos un apoyo mayor en todas las etapas de las negociaciones de adhesión.



80. Una tendencia notable del sistema internacional de comercio es que, al haber disminuido los aranceles a resultas de ocho negociaciones comerciales multilaterales, la importancia relativa de los obstáculos no arancelarios ha aumentado tanto como instrumentos de protección como para regular el comercio. La naturaleza de los obstáculos no arancelarios más utilizados también ha cambiado: han aumentado las medidas destinadas a proteger a los consumidores locales mientras que han disminuido las medidas destinadas a proteger a los productores locales. En muchos países desarrollados, la política reglamentaria se centra actualmente en la protección del medio ambiente, la salud pública y la seguridad e incluye frecuentemente unas normas para el mercado interno más estrictas que las normas internacionales vigentes. Aunque estas reglamentaciones no contravengan directamente las normas de la OMC, abren la vía para abusos proteccionistas y se traducen además en un aumento de los costos de su cumplimiento.

## **2. Proliferación de acuerdos de integración regional**

81. Otra característica notable del sistema internacional de comercio es la proliferación mundial de iniciativas de integración regional, en particular ACR. El número de ACR operativos, sean Sur-Sur, Norte-Norte o Norte-Sur, se espera que ascienda a 400 en 2010. Actualmente, el comercio entre asociados en ACR representa casi el 45% del comercio mundial de mercancías. Dado el creciente número de ACR y de participantes en los mismos, y la ampliación de su cobertura comercial, su impacto sobre el sistema internacional de comercio será significativo. Es necesario prestar cuidadosa atención al alcance de estos acuerdos y a su impacto en el desarrollo de los países en desarrollo, especialmente la tendencia a una liberalización más profunda, una agenda que vaya más allá de la OMC y un enfoque volcado hacia el interior que dificulte el comercio con terceros y pueda socavar el sistema multilateral de comercio.

82. La cooperación regional, si se gestiona correctamente, puede constituir otra vía para proteger a los participantes más débiles frente a la actuación sin trabas de las fuerzas del mercado y frente a crisis imprevisibles. No se puede esperar que la liberalización regional produzca por sí misma ganancias sustanciales en la esfera del desarrollo, pero puede servir de base para enfoques innovadores al ampliar la cooperación e incluir políticas comunes o bien coordinadas en la esfera monetaria y financiera, el desarrollo industrial, la infraestructura y el empleo. Una cooperación eficaz en estos frentes podrá no sólo acelerar el crecimiento de la producción de los países en desarrollo y ampliar sus capacidades comerciales, sino también aumentar su influencia en la gobernanza económica mundial.

83. La estrecha relación entre la regionalización y la industrialización en Europa occidental y Asia oriental se ha citado muchas veces como uno de los elementos de un camino virtuoso hacia el desarrollo. A este respecto, la Unión Europea es un ejemplo de cooperación regional excelente para otras regiones. Permite extraer algunas lecciones sobre el fortalecimiento de las instituciones y la elaboración de políticas comunes que pueden ser útiles a la hora de formalizar la cooperación entre países en desarrollo. Por otro lado, la experiencia de integración regional en Asia oriental, que se ha producido sin que se haya llegado a un acuerdo formal de cooperación política, constituye un ejemplo de crecimiento y cambio estructural a escala regional que puede ser útil para identificar las fuerzas motrices reales de la dinámica económica.

### **III. CUESTIONES FUNDAMENTALES DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL ACTUAL ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL**

84. El ritmo, el alcance y la escala sin precedentes de la globalización antes descrita no sólo ha generado una nueva realidad, sino también ha agudizado o indicado la urgencia y la necesidad de dar una atención renovada a algunas cuestiones fundamentales del comercio y el desarrollo. La facilitación de la integración cuantitativa y cualitativa de los países en desarrollo y los países con economías en transición en el sistema de comercio internacional exige que se definan esas cuestiones fundamentales y, en los próximos años, se evalúen sus repercusiones en el desarrollo, y se elaboren las políticas y medidas pertinentes en los planos nacional e internacional. En este capítulo se señalarán algunas de esas cuestiones, entre ellas el comercio del nuevo Sur y el comercio Sur-Sur, la seguridad energética, la movilidad de la mano de obra, los servicios, los productos básicos, el medio ambiente y el cambio climático y la tecnología y la innovación.

#### **A. El surgimiento del "nuevo Sur"**

85. El comercio Norte-Sur sigue siendo importante, ya que el Norte suministra los principales mercados y fuentes de importaciones, inversión y tecnología para los países en desarrollo. Por otra parte, el Sur se está convirtiendo actualmente en una importante fuente y mercado de destino para el Norte, lo que refleja una creciente interdependencia. Además, el hecho significativo es que el comercio Sur-Sur, en lo que respecta a cantidad y calidad, ha surgido de la periferia del comercio mundial para convertirse en un aspecto cada vez más central y dinámico. Una parte integrante de esta transformación ha sido el surgimiento del nuevo Sur, una nueva variedad de países en un proceso dinámico de crecimiento del comercio y de la inversión, con carteras y empresas mundiales muy diversificadas. La globalización tiene ahora también una fachada Sur. Se han producido una diversificación marcada de las canastas de exportaciones e importaciones y mejoras en la relación de intercambio, lo que incluye un aumento de los aspectos complementarios y el comercio. El comercio de mercancías Sur-Sur se triplicó, de 577.000 millones en 1995, a 1,7 billones en 2005; ello elevó la parte de las exportaciones mundiales de mercaderías correspondiente al comercio Sur-Sur al 15% en 2005, lo que representa el 46% del comercio de mercancías de esos países. El sector manufacturero representó una gran parte del comercio Sur-Sur, y ascendió a 42% en 2005, pero los productos básicos están ocupando un lugar cada vez más dominante, y el comercio de servicios ha comenzado a crecer con fuerza.

86. El comercio intrarregional es el puntal del comercio Sur-Sur, si bien el comercio interregional ha florecido, especialmente desde 2000. Los intercambios Sur-Sur dentro de Asia representan el 80% del comercio Sur-Sur de la región asiática, pero se ha observado un incremento del comercio de Asia con África y América Latina, impulsado en gran medida por su demanda de energía, alimentos y materias primas industriales, y sus exportaciones de manufacturas a otras regiones en desarrollo. Al mismo tiempo que China es uno de los principales impulsores de la expansión del comercio Sur-Sur (el comercio de mercancías China-África ascendió a un total de 55.500 millones de dólares en 2006), la India, el Brasil, Sudáfrica y los países de Asia sudoriental son también impulsores potenciales en los planos regional e interregional.

87. Las repercusiones de este fenómeno en las propias economías impulsoras, los demás países en desarrollo y el resto del mundo son múltiples y evolucionan constantemente. Es necesaria una evaluación realista y una vigilancia sistemática del ascenso, la capacidad y los retos persistentes del nuevo Sur, para que el crecimiento continúe y se pueda a su vez repetir los buenos resultados en esos países y en el resto del Sur. La mejor manera de asegurarlo es adoptando las mejores prácticas comerciales del nuevo Sur, como el apoyo a la capacidad productiva, la adición de valor, la construcción de infraestructuras y enlaces, y la transferencia de tecnologías apropiadas. Se necesita una adaptación e innovación institucional en los planos nacional, regional y mundial, para aprovechar y materializar más eficazmente las posibilidades de desarrollo del Sur.

88. El comercio Sur-Sur está comenzando a adquirir una masa crítica propia. Será necesario seguirla alimentando constantemente a través de acuerdos adecuados de infraestructura y liberalización y facilitación del comercio y la inversión, disposiciones sobre financiación, coordinación de la macroeconomía y de la política reguladora y mecanismos consultivos. Además, el Norte puede desempeñar una función de apoyo, lo que incluye ofrecer un acceso de mercado preferencial y un trato acumulativo Sur-Sur en las normas de origen para construir cadenas de producción y comercio Sur-Sur. Ya algunas empresas del Norte han contribuido a crear cadenas de valor y de oferta regionales e interregionales, y ello indudablemente ha de recibir un nuevo impulso. Se pueden orientar específicamente los programas de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio en apoyo del comercio Sur-Sur a fin de producir un efecto multiplicador. El mejoramiento del poder adquisitivo individual y colectivo, y el crecimiento de la capacidad productiva y la demanda en el Sur deberían redundar en beneficio de todos los países.

89. La promoción del comercio Sur-Sur sigue siendo un objetivo deseable debido a las oportunidades de mercado y de inversión que ofrece a los países en desarrollo de renta baja. Es fundamental seguir de cerca, investigar y analizar sistemáticamente las corrientes comerciales Sur-Sur para extraer las enseñanzas y mejores prácticas que pueden contribuir a reproducir las experiencias positivas de desarrollo y apoyar el desarrollo ulterior de ese comercio. Una de las maneras en que la UNCTAD podría contribuir a la interacción Sur-Sur es a través de su investigación y análisis, así como la elaboración y afianzamiento de un sistema de información del comercio Sur-Sur. Una tarea central de la labor de la UNCTAD sobre el comercio Sur-Sur es seguir prestando los servicios que ofrece al Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC y su tercera ronda de negociaciones y la aplicación de los resultados. Además, es necesario reforzar el apoyo de la UNCTAD al desarrollo institucional para el comercio Sur-Sur en productos básicos, servicios y manufacturas y una cooperación económica más amplia, a fin de atender a la necesidad emergente de reformas institucionales.

90. Una característica significativa del nuevo Sur es el surgimiento de los países en desarrollo como importantes fuentes de inversión. En cifras absolutas, las salidas de IED de los países en desarrollo aumentaron, de una media anual de 65.000 millones de dólares en el decenio de 1990 a 120.000 millones de dólares en 2005. La mayor parte de estas salidas de IED se originan en un pequeño número de economías, pero cada vez hay más empresas de países que consideran necesario explorar oportunidades de inversión en el extranjero para defender o establecer una posición competitiva. El monto de la IED acumulada en los países en desarrollo y las economías en transición en 2005 se estimó en 1,4 billones de dólares, es decir, el 13 % del total mundial.

En una fecha tan reciente como 1990, sólo 6 economías en desarrollo y en transición tenían un monto acumulado de salidas de IED superior a 5.000 millones de dólares; en 2005, ese umbral había sido superado por 25 economías en desarrollo y en transición.

91. Ello ha dado lugar al surgimiento de empresas transnacionales (ETN) en los países en desarrollo. Las ETN del Sur invierten proporcionalmente más en los países en desarrollo que sus homólogos de países desarrollados. La IED puede ayudar a los países en desarrollo receptores de diversas maneras, entre otras, ampliando los recursos financieros y la capacidad productiva, apoyando la actividad de exportación, creando empleo y transfiriendo tecnología. Ello contribuye al florecimiento constante de las economías en desarrollo y la cooperación Sur-Sur. La IED de las empresas transnacionales de países en desarrollo puede generar beneficios proporcionalmente más importantes cuando sus ventajas competitivas, motivos y estrategias difieren de las ETN de países desarrollados. Por ejemplo, es mucho más probable que inviertan en operaciones pioneras, utilizan de forma más frecuente tecnología normalizada y no patentada, y la brecha tecnológica entre las empresas locales y sus filiales es menor que con las filiales establecidas por empresas transnacionales de países desarrollados. Todo esto es un buen augurio para la cooperación Sur-Sur en pro del desarrollo, con el objeto de elevar al máximo los beneficios y evitar los riesgos.

## **B. Seguridad energética**

92. La energía es uno de los motores más importantes del desarrollo económico, especialmente en el contexto de una globalización progresiva, el crecimiento del comercio y la revolución digital. Sin embargo, el acceso a la energía varía de forma espectacular entre los países y regiones. Por ejemplo, 2.000 millones de personas en los países en desarrollo carecen de acceso a electricidad, y es necesario ayudarlas para que superen esta pobreza energética. La demanda y los usos de la energía en los países en desarrollo están aumentando de forma exponencial debido al crecimiento demográfico y a las necesidades económicas de construir infraestructura, lo que incluye transporte, capacidad productiva en la agricultura y el sector manufacturero y competitividad comercial. Para 2030, los países en desarrollo representarán casi la mitad de la demanda total de energía. La Agencia Internacional de Energía estima que la satisfacción de la demanda mundial exige una inversión acumulada en infraestructuras de suministro de energía de más de 20 billones de dólares durante el período 2005-2030, y que por lo menos la mitad de este importe se dirija a países en desarrollo.

93. Debido al rápido aumento del consumo mundial y las conmociones geopolíticas, en los últimos años se han observado amplias fluctuaciones en los precios del petróleo, que en el verano de 2006 alcanzaron un nivel sin precedentes, 70 dólares el barril. Un efecto obvio es el aumento de las facturas de importación de petróleo. El impacto del fenómeno también fue mayor en los países importadores de petróleo que son países en desarrollo de renta media, en que la industrialización ha agudizado la dependencia de esas importaciones.

94. En el caso de los países exportadores de petróleo, el principal desafío consiste en invertir prudentemente los excedentes a fin de asegurar un ingreso para las generaciones futuras y velar por que los flujos de ingresos no causen una apreciación del tipo de cambio real, debiliten la competitividad o acentúen la dependencia de un sector único. Es preciso incrementar la participación local en las actividades de las fases iniciales y finales. La repercusión en los países importadores de petróleo tiende a ser una mayor absorción de ingresos de exportación, mediante

el aumento de las facturas de importación, los costos de transporte y las tasas de inflación, así como una disminución del crecimiento del PIB, la competitividad comercial y los recursos para programas de lucha contra la pobreza. Los países en desarrollo importadores de petróleo, en particular los países menos adelantados, deben adoptar medidas para mitigar los efectos del auge de los precios del petróleo a través de disposiciones adecuadas, y necesitan el apoyo de sus asociados en el desarrollo, por conducto de mecanismos financieros adecuados de estabilización o financiación compensatoria.

95. La diversificación en las fuentes de energía renovables es un imperativo en los planos nacional, regional y mundial para la sostenibilidad económica y ambiental. La conciencia de esta necesidad ha colocado los temas de la seguridad energética y la búsqueda de un nuevo equilibrio de las combinaciones de energía en un primer plano de la agenda de la política comercial y de desarrollo de todos los países y del sector empresarial. En el plano mundial, nunca se insistirá bastante en la necesidad urgente de soluciones creativas a través de la investigación y el desarrollo y las coaliciones de usuarios y productores de energía, para la utilización eficiente de la energía y los recursos energéticos renovables. La adopción progresiva de normas de eficiencia de la energía influirá en los métodos de producción y elaboración de los bienes y servicios comercializados, con las consiguientes repercusiones en la competitividad comercial y la capacidad productiva de los países en desarrollo. Se necesita determinar las combinaciones de energía sostenibles que mejor se adaptan a la situación de cada país, así como carteras de energía estratégicas y propicias al desarrollo.

96. Entre los productos que surgen de la búsqueda de un nuevo modelo económico basado en bajas emisiones de carbono pueden mencionarse los biocombustibles. Este sector se ha desarrollado considerablemente en el último decenio. Para asegurar que la producción y la utilización de los biocombustibles den resultados positivos desde el punto de vista del desarrollo y el medio ambiente, los gobiernos deben elaborar estrategias adecuadas para determinar, por ejemplo, si la producción de biocombustibles se destina al transporte o a una sustitución más amplia de recursos energéticos, las necesidades en cuanto a tierras y el tipo de tecnología de conversión más conveniente. También deberán evaluarse las repercusiones económicas y ambientales, la compatibilidad de los biocombustibles con las infraestructuras existentes de entrega y utilización de combustibles y los distintos usos de la biomasa. Las evaluaciones por países (como las emprendidas por la UNCTAD en Guatemala y el desarrollo de plantaciones de jatrofa en Ghana) ayudarán a los países a determinar la mejor manera de utilizar los biocombustibles y establecer los marcos nacionales necesarios. Para que los biocombustibles aporten una contribución significativa al desarrollo, es importante que se reconozca la ventaja comparativa del Sur en este ámbito y se le dé la oportunidad, y que el Sur participe en el establecimiento de las normas.

### **C. Movilidad y desarrollo: integración de la mano de obra**

97. Las oportunidades de integración y movilización de la mano de obra que se ofrecen en el contexto de una globalización orientada por el comercio y la inversión son cada vez mayores y sin precedentes. Ello se debe a varios factores, entre ellos la creciente complementariedad entre los países desarrollados y en desarrollo en lo que respecta a la demografía y la fuerza de trabajo (por ejemplo, la edad de la población de los países desarrollados -en que predominan las personas mayores- en relación con la población joven de los países en desarrollo, la escasez de aptitudes en los países desarrollados y el excedente de calificaciones en los países en desarrollo

en lo que respecta a sectores esenciales); las innovaciones en el transporte, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones, que permiten un acceso fácil a una mano de obra competitiva desde el punto de vista costo-calidad en cualquier parte del mundo (por ejemplo, mediante la subcontratación de servicios prestados a las empresas); el crecimiento de nuevos sectores con un alto coeficiente de mano de obra, tales como los servicios para hogares de ancianos y de atención de salud; y los diferenciales de productividad y salariales entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

98. Ante esas fuerzas de empuje y atracción, y los beneficios y costos obvios de la migración para los países de origen y de destino, el problema consiste en asegurar que la migración, más que una pérdida de talentos para el país de origen, signifique una ganancia para todos, como resultado de la liberalización de la circulación de personas. Los beneficios socioeconómicos para los países de origen son la entrada de remesas y divisas y el regreso de trabajadores que han adquirido nuevas aptitudes, lo que puede aumentar las reservas de capital humano local, así como la transferencia de aptitudes y creación de vínculos con redes extranjeras (adquisición y circulación de talentos). Los países de origen de la mano de obra prestan mucha atención a las remesas, ya que las consideran una fuente estable de financiación del desarrollo.

99. Es necesario sensibilizar de forma más deliberada a la población de los países desarrollados y en desarrollo, sobre los costos y ventajas reales de la integración de la mano de obra, y entablar un diálogo sostenido entre los trabajadores y las empresas mundiales. Esto incluiría un análisis, en el marco de la economía en su conjunto, de las necesidades de mano de obra por sector, en los ámbitos nacional y extranjero, y a corto y mediano plazo, para determinar la mejor combinación de políticas aplicables a la migración. Obviamente, la cooperación internacional sería útil para una política migratoria mejor administrada, que incluya la elaboración de normas y reglamentos sobre empleo y mano de obra, visados, desarrollo de los recursos humanos, políticas de ajuste estructural y redes de seguridad social. Las políticas podrían orientarse a una mejor administración de los movimientos de personas a través de la entrada reglamentada de trabajadores temporeros, en lugar de una prohibición total que dé como resultado la migración ilegal y los problemas conexos. Un resultado significativo de las negociaciones de Doha sobre el Modo 4 ofrecería una vía importante para facilitar la circulación legal temporal de personas para la prestación de servicios.

100. Una de las maneras de tranquilizar a la opinión pública en los países receptores de inmigrantes y asegurar beneficios mutuos para los países de origen y los receptores, es garantizar el carácter temporal de la estancia. Ello puede consistir en medidas como imponer gravámenes a los empleadores o exigirles que depositen una fianza por cada inmigrante contratado, u ofrecer incentivos específicos a los migrantes que regresan a sus países de origen al final del contrato, entre otras cosas, reembolsándoles sus cotizaciones a la seguridad social y a la caja de pensiones. Los países de origen deben aprovechar al máximo los beneficios de las remesas y de los migrantes que regresan; asistir en la reintegración de los trabajadores migrantes que regresan y estimular las inversiones; establecer la infraestructura y los incentivos adecuados e invertir en la construcción de la base de capital humano que permita atenuar los posibles efectos negativos del movimiento de trabajadores altamente calificados.

101. La UNCTAD, junto con las demás organizaciones internacionales que integran el Grupo Mundial sobre la Migración (GMG), desempeñará su función al aclarar las cuestiones que se relacionan con el comercio, la migración y la globalización para el desarrollo, a fin de facilitar

mejores elementos a los encargados de la formulación de políticas de todo el mundo y configurar la opinión pública en favor de una mayor comprensión del verdadero equilibrio de los beneficios que se obtienen de la integración de los mercados de la mano de obra. La UNCTAD cree en la premisa de que la situación puede redundar en provecho de todos, tanto para los países de origen como los países de destino de los movimientos de mano de obra, así como para la economía mundial en su conjunto, si la integración está administrada por todas las partes interesadas con un espíritu esclarecido y cooperativo, con pragmatismo, realismo y una visión estratégica global, y sin prejuicios políticos o culturales.

#### **D. Servicios: nuevos horizontes del comercio y el desarrollo**

102. Los servicios pueden contribuir al crecimiento económico y al desarrollo a través de la creación de una economía competitiva, que suministre nuevos empleos, mejore el acceso universal a los servicios esenciales y estimule el comercio. Los sectores de servicios constituyen la espina dorsal de una economía integrada y eficaz en los planos nacional, regional y mundial. Una mejor economía de servicios aumenta el rendimiento del comercio de mercancías, ya que la mayor complejidad y disponibilidad de servicios al productor aumentan la competitividad internacional de las exportaciones de productos primarios y manufacturados. El sector no estructurado de servicios es también un aspecto importante de la economía de los servicios en los países en desarrollo. Con la globalización, han aumentado enormemente las posibilidades de los países en desarrollo de expandir y diversificar sus economías a través de un mayor desarrollo y comercio de servicios. Hoy en día, los servicios representan más del 70% del empleo en los países desarrollados y cerca del 35% en los países en desarrollo. El comercio mundial de servicios casi se ha triplicado y asciende a 2,4 billones de dólares, en tanto que la entrada de IED se ha cuadruplicado y asciende a 10 billones de dólares, tras la globalización de la producción de bienes y servicios. Se reconoce ampliamente que un incremento del comercio de servicios puede generar avances para el desarrollo que no pueden obtenerse sólo a través de un enfoque restringido a las exportaciones de productos básicos primarios y manufacturados.

103. En los últimos años, los resultados de los países en desarrollo en el comercio de servicios han sido excepcionales. Desde 1990 la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo ha sido del 8%, en comparación con el 6% de los países desarrollados. Por consiguiente, su parte en las exportaciones mundiales de servicios ha ascendido al 24%. Sin embargo, en la actualidad el comercio de servicios de los países en desarrollo está dominado sólo por unos pocos de esos países. Los países asiáticos representan el 75% del comercio de servicios de todos los países en desarrollo. África y América Latina y el Caribe representan el 10 y el 15%, respectivamente. Los 15 principales exportadores de servicios de países en desarrollo representan el 80% de todas las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. Un número creciente de esos países obtiene buenos resultados en la exportación de servicios en sectores tales como los siguientes: turismo, transporte, construcción, audiovisual, informática y servicios de la información, así como servicios empresariales y profesionales, en particular a través de los Modos 1 y 4. El comercio de servicios Sur-Sur también se está expandiendo, y dentro de esos intercambios los acuerdos de comercio regional tienen una función importante.

104. Sin embargo, muchos países en desarrollo, en particular en el África subsahariana y los países menos adelantados, todavía no han aprovechado plenamente las posibilidades que ofrece el desarrollo del sector de los servicios y el comercio de servicios. Los países menos adelantados

siguen estando marginados de la corriente internacional de servicios, y su participación en las exportaciones mundiales de servicios se cifra en torno al 0,8%. Además, la mayor parte de los servicios en el sector no estructurado no son comercializables, hecho que reduce la capacidad de aprovechar los beneficios de una globalización impulsada por el comercio. Un importante problema desde la perspectiva del desarrollo sigue siendo cómo integrar positivamente a esos países en la economía y el comercio de servicios y garantizar que puedan obtener de ellos beneficios para el desarrollo. La Ronda de negociaciones de Doha sobre los servicios constituye una vía importante para liberalizar el comercio de servicios de una manera propicia para el desarrollo y desde la perspectiva de los países en desarrollo, específicamente a través de compromisos "significativos" en sectores y modos que tengan interés exportador para ellos.

105. Al mismo tiempo, para que la liberalización de los servicios pueda generar resultados favorables al desarrollo es importante que el ritmo y la secuencia de las reformas y la liberalización sean apropiados. Una condición indispensable para abrir los mercados de servicios, en particular los servicios esenciales en que el acceso universal es fundamental, es establecer marcos reglamentarios e institucionales que funcionen bien y sean sólidos. En los países en desarrollo, los sistemas de reglamentación todavía están en una etapa preliminar, y ello plantea dificultades a los encargados de la formulación de políticas. De ahí que se necesite un espacio de políticas para que los países puedan poner en práctica un proceso de ensayo y error, que les permita identificar la mejor política a la luz de sus necesidades económicas, sociales y de desarrollo particulares.

#### **E. Productos básicos: apoyo a la nueva tendencia ascendente**

106. Los países en desarrollo en su mayoría dependen del sector de los productos básicos como principal fuente de ingresos y empleo para la población, y como principal fuente de financiación externa (divisas) para el desarrollo. Unos 94 países en desarrollo todavía obtienen más del 50% de sus ingresos de exportación de los productos básicos. Además, el sector de los productos básicos está acuciado por problemas relacionados con el funcionamiento del sistema de comercio internacional. Los desequilibrios persistentes de la oferta y la demanda en los mercados mundiales de productos básicos se han debido, en diverso grado según el producto, en parte a la ayuda interna causante de distorsión del comercio y a las subvenciones a la exportación en algunos países industrializados. De esta manera no sólo se desplaza de los mercados mundiales a los exportadores de países en desarrollo, sino también se reducen los precios mundiales (por ejemplo, el algodón). Otro factor han sido las presiones ejercidas sobre los países de renta baja productores de productos básicos para que aumente el volumen de sus exportaciones, incluso con precios mundiales más bajos, a fin de ampliar o mantener el nivel de ingresos en divisas y de esta manera sostener el servicio de la deuda y la capacidad de importación.

107. Desde 2002 se observa un auge espectacular de los productos básicos, cuyos precios internacionales muestran una fuerte tendencia ascendente, después de su caída pronunciada en el período de 1995-1997 a 2002. El incremento de los precios ha estado impulsado por la subida impresionante de los precios de los metales y minerales, que han aumentado en un 191%, y los precios del petróleo crudo, que se han elevado en un 140%. Los incrementos en el caso de las materias primas agrícolas y las bebidas tropicales tomadas como grupo representaron en promedio un 58 y un 45% respectivamente. Algunos factores comunes a los que puede atribuirse el aumento de los precios son el fuerte crecimiento de la demanda de importaciones de países en desarrollo, debido al rápido ritmo de la industrialización, especialmente en China, pero



también en la India y otros países en desarrollo emergentes; la mayor producción de biocombustibles, y las nuevas restricciones de la oferta en algunos mercados de productos básicos. A pesar de las recientes tendencias ascendentes, el aumento de los precios de los productos básicos no ha sido suficientemente importante en algunos casos como para compensar la fuerte caída de los precios sufrida en el pasado. Los precios de productos básicos que no son combustibles, expresados en dólares corrientes de los Estados Unidos, siguen estando por debajo del nivel que registraban a principios del decenio de 1980. En términos reales, a fines de 2005 los precios de los productos básicos todavía eran inferiores, aproximadamente en un 30%, a la media del período 1975-1985. Es más, los países en desarrollo de renta baja que dependen de los productos básicos siguen teniendo dificultades para conservar su participación en los mercados internacionales.

108. A pesar de ello, con las perspectivas de mejores precios y un crecimiento estable de la demanda por un período prolongado, tal vez de hasta diez años, los países en desarrollo que dependen de los productos básicos podrían ser capaces de generar fondos suficientes para invertir en sus programas de desarrollo y lucha contra la pobreza. Los resultados que obtengan en su objetivo de centrar el desarrollo en la producción y el comercio de productos básicos dependerán del entorno internacional y de su capacidad para introducir, por sí solos o de forma conjunta, los cambios institucionales necesarios.

109. Una cuestión urgente para los países en desarrollo y la comunidad internacional es aprovechar el auge actual de los precios de los productos básicos en favor del desarrollo. Ello requiere una inversión importante en infraestructura y la creación de capacidad del lado de la oferta. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio puede desempeñar un papel fundamental en apoyo de mejoras en la competitividad de los sectores de los productos básicos tradicionales, la diversificación vertical y horizontal en los países dependientes de los productos básicos y la mitigación de las repercusiones a corto plazo de las "crisis" de los productos básicos en el plano nacional, incluso a través de la financiación de programas que ofrezcan una red de seguridad a los productores pequeños y con escasos recursos que se vean gravemente afectados por la inestabilidad del mercado de esos productos.

110. También es fundamental abordar con urgencia y adecuadamente las cuestiones relacionadas con los productos básicos en el plano multilateral. La Conferencia de la Iniciativa Mundial sobre los Productos Básicos, primera actividad preparatoria de la XII UNCTAD, celebrada en Brasilia del 7 al 11 de mayo de 2007, respondió a esta urgencia lanzando nuevamente la agenda de los productos básicos desde una perspectiva de desarrollo y reducción de la pobreza. La Iniciativa Mundial y sus resultados sientan las bases de una agenda de acción para elaborar una estrategia mundial de alianzas en materia de productos básicos.

#### **F. Medio ambiente, cambio climático y desarrollo: los retos futuros**

111. En todo intento por promover un desarrollo sostenido y reducir la pobreza se deberá tomar en cuenta el medio ambiente natural, ya que los pobres son los que más dependen del medio ambiente para atender a sus necesidades cotidianas de alimentos, medios de subsistencia y vivienda. Por consiguiente, el medio ambiente puede ser considerado un bien público mundial importante, y la relación entre el medio ambiente, por una parte, y el comercio y desarrollo, por la otra, es un componente central del proceso de globalización. En particular se reconoce ampliamente que para alcanzar realmente un desarrollo sostenible, las mayores corrientes

comerciales resultantes de la globalización deben venir acompañadas de medidas de sostenibilidad del medio ambiente y reducción de la pobreza. El impacto ambiental se considera un factor de producción cada vez más importante que influye directamente en los costos de producción, la competitividad y las oportunidades en el comercio internacional.

112. Dado que existe un vínculo entre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible en el contexto de la globalización, la coherencia de las políticas y la creación de un entorno propicio son elementos esenciales para que los países en desarrollo puedan responder de forma eficaz y proactiva a los retos y oportunidades que presenta el cambio climático y la diversidad biológica, las exigencias ambientales y el acceso a los mercados, aumentando la eficiencia de los materiales y reduciendo el coeficiente de contaminación en la producción para la exportación, aprovechando las oportunidades de exportación de productos ambientalmente preferibles y evitando la importación tácita de productos obsoletos, de segunda mano o prohibidos en los países en desarrollo.

113. El cambio climático es un factor esencial de la globalización, que presenta actualmente uno de los mayores riesgos para el desarrollo ambiental, social y económico de los países desarrollados y en desarrollo; tiene efectos directos e indirectos profundos e irreversibles que amenazan con anular decenios de esfuerzos en pro del desarrollo. Las crecientes emisiones de gases de efecto invernadero, tales como el dióxido de carbono y el metano, están causando cambios en los sistemas climáticos mundiales, y pueden tener repercusiones adversas en los países en desarrollo y los costos económicos conexos pueden ser significativos, si no se toman medidas correctivas. El impacto del cambio climático no es equitativo. Los países pobres se ven afectados más gravemente y más pronto, y sin embargo sólo son responsables de una parte relativamente pequeña de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Algunos sectores que son fundamentales para los medios de subsistencia de los pobres de los países en desarrollo, tales como la agricultura, la pesca, la industria, la energía y el transporte, también son muy sensibles al cambio climático. La introducción de medidas de respuesta al cambio climático a través de los nuevos mercados de carbono y el Protocolo de Kyoto tiene repercusiones en materia de comercio y desarrollo, en la medida en que afecta a sectores económicos como el transporte, la utilización de la energía, la producción de electricidad, la agricultura y la silvicultura.

114. Uno de los problemas persistentes relacionados con el medio ambiente, que tiene efectos directos en el comercio y el desarrollo, se refiere a las nuevas exigencias ambientales, sanitarias y de seguridad alimentaria que se imponen a la entrada de productos de los países en desarrollo en los principales mercados de exportación. Las nuevas exigencias se están volviendo más estrictas, frecuentes, complejas e interrelacionadas. Ello ocasiona graves dificultades, pero también ofrece oportunidades para la competitividad de las exportaciones, así como métodos para una producción y consumo sostenibles en el plano nacional. Se observa asimismo una tendencia hacia la privatización de muchas de esas exigencias y, de esta manera, una alianza tácita entre las exigencias obligatorias y voluntarias establecidas por el sector privado. Los gobiernos establecen las características de los productos y los procesos y métodos de producción relacionados con los productos y el sector privado hace un seguimiento imponiendo exigencias específicas no relacionadas con los productos para atender a las características de los productos. Se estima en general que las normas privadas escapan a las disciplinas de la OMC, por lo que plantean un problema en términos de justificación, transparencia, discriminación y equivalencia.

115. Las nuevas exigencias aplicables a la cadena de suministros formuladas por el sector privado tienden a marginar a los pequeños países y productores. Ello está en pugna con las estrategias de desarrollo en favor de los pobres y priva de las oportunidades comerciales a los que más las necesitan, en particular los pequeños agricultores. Lo positivo es que una creciente demanda de productos ambientalmente preferibles ofrece nuevas oportunidades a los productores y países que pueden producir con métodos más eficientes desde el punto de vista de la energía y más inocuos para el medio ambiente, y pueden comunicar eficazmente este hecho a los consumidores. Un ejemplo de ello es la rápida expansión de los mercados de agricultura biológica, con tasas mundiales de crecimiento que superaron el 12% en los últimos decenios, en relación con el crecimiento global de los mercados agrícolas. En general, se observa un mayor interés en los productos, métodos de producción y servicios ambientalmente preferibles, ya que éstos son los mercados estratégicos del futuro. Igualmente importante ha sido el biocomercio, que ha dado impulso a este nuevo mercado. Los países en desarrollo deben descubrir y explotar los nichos de mercado y oportunidades comerciales que se les presentan.

### **G. Tecnología e innovación para el comercio y la competitividad**

116. Las nuevas tecnologías son importantes facilitadores de la globalización. Se han determinado en particular dos características como cuestiones candentes para el desarrollo. Una de ellas es que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) desempeñan un papel fundamental en la fragmentación de la cadena mundial de valor añadido y el desplazamiento de partes de la producción a diferentes lugares geográficos. Esta característica se ha extendido actualmente a la industria de servicios y la deslocalización a mercados en que los costos son inferiores. Mediante la utilización de TIC, las empresas pueden intercambiar conocimientos e información en línea desde cualquier lugar del mundo, comunicarse justo a tiempo con los clientes y proveedores, y prestar servicios de forma eficiente y rápida. Los países en desarrollo están aumentando su participación en el comercio mundial de bienes de la tecnología de la información y las comunicaciones. La otra característica es que la creciente utilización de contenedores en el comercio internacional por vía marítima ha dado lugar a avances tecnológicos en el equipo de manipulación de la carga, a la aplicación en gran escala de sistemas de gestión basados en la tecnología de la información, y a procedimientos de organización del transporte en los puertos y terminales internos para el transporte de carga. Varios países en desarrollo han anticipado las tendencias en los servicios y tecnologías de transporte y se han adaptado rápidamente a las necesidades cambiantes. Sin embargo, quedan problemas por resolver en muchos países vulnerables y de renta baja, especialmente países menos adelantados y países en desarrollo sin litoral, en que debe mejorarse con urgencia la infraestructura de transporte básica, y donde los servicios y redes logísticas más avanzados sólo podrán establecerse con apoyo internacional.

## **IV. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA, EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN: EL ENTORNO FAVORABLE**

117. La capacidad productiva, el comercio y la inversión son elementos interrelacionados de la estructura económica nacional e internacional, que además se refuerzan mutuamente. Hay entre ellos numerosas relaciones causales acumulativas. Por este motivo, un entorno favorable tiene que manifestarse al mismo tiempo a nivel mundial mediante políticas que fomenten un clima de

apertura y unas condiciones equitativas, y a nivel nacional mediante políticas que promuevan el crecimiento, la inversión y la iniciativa empresarial, así como la tecnología, la innovación y el empleo. Ese entorno favorable debería ofrecer también oportunidades para un desarrollo integrador que haga llegar los beneficios del crecimiento y los ingresos hasta los grupos de población vulnerables, los pobres y las mujeres.

118. En las secciones siguientes se describen aspectos fundamentales del entorno favorable, empezando a nivel mundial y macroeconómico y luego pasando al nivel nacional y más microeconómico.

### **A. El marco mundial y el entorno favorable**

119. Se reconoce que unas políticas que fomenten la gobernanza económica mundial mediante el desarrollo de un sistema financiero internacional estable y propicio para el crecimiento y el desarrollo y de un sistema de comercio internacional equitativo, tal como se examinó en el capítulo II, son cruciales para crear un entorno favorable al fortalecimiento de la capacidad productiva de los países en desarrollo y las economías en transición. Además, hay varias cuestiones normativas nuevas a nivel internacional que reciben cada vez más atención. Se trata de políticas que fomentan la cooperación Sur-Sur, los acuerdos internacionales de inversión y las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, así como iniciativas como la Ayuda para el Comercio.

#### **1. La promesa de la cooperación Sur-Sur**

120. Hay una importante ventana de oportunidad para que los países en desarrollo y la comunidad internacional, así como la UNCTAD, apoyen la aparición de un nuevo Sur en un esfuerzo más amplio por ayudar a los países en desarrollo a lograr los máximos beneficios de la globalización en pro del desarrollo. Apoyando políticas eficaces y coherentes, coordinadas a nivel subregional, regional e interregional, se consigue mantener el dinamismo del comercio y la inversión Sur-Sur y se contribuye a un desarrollo económico y social positivo.

121. La aparición de un nuevo Sur y el dinamismo del comercio y la inversión Sur-Sur requieren cambios institucionales y normativos, adaptaciones e innovaciones en lo que respecta al diálogo y la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur para el desarrollo. Es preciso consolidar y continuar la liberalización Sur-Sur, por ejemplo mediante la racionalización de los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur. A ese respecto, concluir satisfactoriamente la tercera ronda (São Paulo) de negociaciones sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo es uno de los retos notables que debe afrontar el Sur para reforzar un instrumento mundial para las preferencias comerciales Sur-Sur. Si se concluye con éxito este sistema con un aumento significativo del acceso a los mercados se creará el marco adecuado para un aumento del comercio interregional e intrarregional entre países en desarrollo. También se necesitan inversiones en I+D y cooperación tecnológica a nivel regional para sentar las bases científicas y tecnológicas de las futuras relaciones económicas. Es preciso introducir y aplicar planes de financiación del comercio y el desarrollo para atender las nuevas necesidades Sur-Sur.

## **2. La inversión extranjera directa (IED) y los acuerdos internacionales de inversión**

122. Hoy en día, los países en desarrollo deben afrontar problemas sin precedentes de contenido y capacidad de resultados de la creciente diversidad y complejidad del conjunto de acuerdos internacionales de inversión y el creciente riesgo de superposición de obligaciones derivadas de tratados. En la actualidad hay más de 2.500 tratados bilaterales de inversión, 2.700 tratados sobre doble tributación y 240 acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio con disposiciones sobre las inversiones. Entre ellos figura un número cada vez mayor de acuerdos Sur-Sur, lo que refleja la importancia que están empezando a adquirir algunos países en desarrollo como fuentes de inversión en el extranjero. Además están los instrumentos multilaterales que se ocupan de aspectos específicos de la inversión (por ejemplo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) y las organizaciones de integración regional que también establecen normas sobre inversiones (por ejemplo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, el Mercado Común para el África Oriental y Meridional, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la OCDE).

123. Por este motivo, las cuestiones relacionadas con la coherencia normativa ocupan cada vez más un primer plano a la hora de examinar las políticas, por ejemplo cuando se trata de adecuar toda la serie de acuerdos AII de un país con sus leyes internas y sus políticas de desarrollo económico y de armonizar los diferentes AII. El riesgo de incoherencia es mayor para los países en desarrollo que carecen de conocimientos especializados y de poder de negociación en la fijación de normas. Otro problema es el de cómo lograr un equilibrio entre los derechos e intereses de los inversionistas extranjeros, por una parte, y los países receptores, por otra, como puede verse por el creciente número de controversias resultantes de tratados entre Estados e inversionistas que se someten a arbitraje internacional. A este respecto, también hay que plantearse la cuestión de si debe hacerse referencia a las responsabilidades empresariales. Se trata de cuestiones fundamentales en cualquier negociación sobre AII que ocupan el centro del debate acerca del desarrollo futuro de las normas internacionales sobre inversiones. Por último, sigue siendo crucial hallar nuevas maneras de que los AII tengan una mayor repercusión en el desarrollo.

124. Estas cuestiones tendrán que abordarse al examinar las perspectivas futuras de colaboración para que las relaciones internacionales en materia de inversión estén regidas por un sistema más uniforme, previsible y transparente.

## **3. Derechos de propiedad intelectual**

125. Las políticas sobre la propiedad intelectual intentan hallar un equilibrio entre los intereses de los propietarios y el dominio público. La situación actual es especialmente compleja para los países en desarrollo, ya que intentan lograr el mejor equilibrio posible habida cuenta de sus objetivos de desarrollo, mientras que al mismo tiempo muchos países negocian o están intentando aplicar acuerdos internacionales que contienen disposiciones sobre la propiedad intelectual que muy a menudo restringen su espacio de políticas a nivel nacional. Es preciso que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo comprendan mejor las implicaciones de esta situación y puedan exhibir la misma flexibilidad estratégica demostrada en otros acuerdos internacionales, como el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), a la luz de sus objetivos de desarrollo.

126. Los países en desarrollo que son ricos en conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales deberían poder beneficiarse de esos recursos, sobre todo impidiendo que sean explotados y patentados de manera inapropiada por terceros sin el consentimiento de sus propietarios originales ni una distribución equitativa de los beneficios obtenidos.

127. La cooperación internacional para la gestión de los conocimientos como un bien público a nivel mundial debe afrontar varios retos. En primer lugar, la comunidad internacional debe considerar la posibilidad de diseñar un sistema de propiedad intelectual "óptimo" que apoye la investigación y la creación de conocimientos, así como su utilización y difusión. En segundo lugar, dicho sistema debería tener en cuenta las necesidades especiales de los países pobres, que quizás no puedan costear el acceso al sistema de patentes. Por último, es necesario reforzar la cooperación financiera y técnica a fin de reducir el desfase de los países en desarrollo en educación e investigación sobre ciencia y tecnología. La cuestión de la transferencia de tecnología y la difusión de conocimientos es de capital importancia para el desarrollo económico.

#### **4. Ayuda para el Comercio y desarrollo**

128. El fomento de la capacidad productiva afecta a prácticamente todos los aspectos de la política de desarrollo y, por tanto, requiere la aplicación de un enfoque multidimensional a la asistencia para el desarrollo. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio es un importante medio de poner en marcha el proceso de desarrollo creando un círculo virtuoso entre el comercio y el aumento de la capacidad productiva interna y, por consiguiente, el crecimiento económico, el empleo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Para ello se requiere una utilización más eficaz de la AOD en apoyo de medidas dinámicas en aspectos tales como la infraestructura física, los sistemas financieros nacionales, la iniciativa empresarial interna y la logística del comercio. Eso es especialmente importante para los países menos adelantados, varios de los cuales no han aprovechado aún los beneficios de las disposiciones existentes de acceso preferencial a los mercados y no pueden beneficiarse de una prolongación de esos privilegios sin medidas de apoyo al fomento de la capacidad productiva. Sin embargo, aunque la idea de la Ayuda para el Comercio ha sido aceptada, todavía debe ponerse en práctica. Es urgente que ese mecanismo reciba recursos sustanciales que vengan a añadirse a la ayuda al desarrollo, que sean previsibles y que no supongan un incremento de la deuda.

#### **B. Políticas nacionales para promover un entorno favorable**

129. Las políticas para reforzar la capacidad productiva interna y movilizar recursos deben ser suficientemente flexibles para afrontar los diversos problemas económicos, sociales y de otra índole que presenta el desarrollo. Debido a la multiplicidad de esos retos, es imprescindible disponer de una "combinación de políticas" apropiada o una "diversidad de políticas" ajustada a la situación de cada país y no aplicar a todos una fórmula uniforme. Este "espacio de políticas" debería dar a los países la libertad necesaria para diseñar políticas en función de sus prioridades de desarrollo nacional. Con todo, hay algunos temas comunes que todos los países deberán abordar:

- a) Políticas macroeconómicas favorables al crecimiento que pongan en marcha un círculo virtuoso de inversión, crecimiento, desarrollo y reducción de la pobreza. A este respecto, las políticas comerciales e industriales deberían ser complementarias

a fin de promover la competitividad internacional en productos cada vez más complejos. La integración comercial no debe considerarse un fin en sí misma sino más bien un medio para mejorar la tecnología y aumentar el valor añadido a nivel nacional gracias a una estrecha red de eslabonamientos hacia delante y hacia atrás.

- b) Cambio estructural y diversificación. La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo reconocen desde hace tiempo la necesidad de un cambio estructural y de la diversificación de sus economías.
- c) Un Estado eficaz y propiciador. La experiencia de los países recién industrializados y de otras economías en desarrollo exitosas enseña que un Estado eficaz y propiciador es condición *sine qua non* para formular y poner en práctica estrategias nacionales de desarrollo. Para ello se requiere un Estado fuerte y políticamente estable con una administración pública educada y competente capaz de adoptar y aplicar una estrategia de desarrollo nacional que incluya las necesarias políticas de comercio e inversión, fomente el desarrollo tecnológico y construya la infraestructura necesaria.

130. Las secciones siguientes tratan de las políticas de apoyo a la inversión y a un entorno favorable a las empresas, así como al desarrollo de la infraestructura, la tecnología y la innovación.

### **1. El pragmatismo en la política comercial e industrial**

131. Sigue siendo muy controvertida la justificación económica de las políticas comerciales e industriales proactivas, así como su viabilidad. Ello se debe a que se ha puesto en duda la eficacia de esas políticas, que anteriormente se habían asociado a menudo con estrategias fracasadas de autarquía y de sustitución de importaciones con un amplio intervencionismo gubernamental y una fuerte inclinación hacia el proteccionismo. La controversia ha hecho también referencia a los posibles efectos negativos de esas políticas sobre una asignación eficiente de los recursos. Sin embargo, la experiencia histórica de los procesos de convergencia económica en los países industrializados maduros y los de industrialización tardía muestra que la concentración exclusiva en la eficiencia de la asignación de recursos implica prestar muy poca atención a estimular las fuerzas dinámicas del mercado que subyacen al cambio estructural y al crecimiento económico. En un reciente estudio del Banco Mundial se afirma que "el crecimiento entraña algo más que un uso eficiente de los recursos". Esto es particularmente cierto en el caso de los países en desarrollo, en que el crecimiento económico entraña una inversión dinámica y rápidos cambios en la estructura y el contenido tecnológico de la producción.

132. Ciertamente no se debe considerar que las políticas comerciales e industriales proactivas constituyen mecanismos autárquicos y de defensa del proteccionismo destinados a sostener ramas de la economía en las que la producción y el empleo se ven amenazados por la competencia exterior que ha modernizado con éxito sus productos o sus sistemas de producción. El papel de las políticas nacionales de apoyo debe consistir más bien en reforzar el papel principal de las empresas privadas innovadoras y la formación de capital conexas. Estas políticas deben ayudar a resolver los problemas de información y de coordinación que surgen en el proceso de formación de capital y de aumento de la productividad. También deben asegurar que la experiencia de producción acumulada se traduzca en mejoras de la productividad. Este apoyo

a la política industrial debe complementarse con una política comercial destinada a lograr un clima de apertura y una mayor competitividad internacional en productos cada vez más complejos.

133. Las recientes evaluaciones de los programas de reforma de los 10 ó 15 últimos años enseñan también que el apoyo a las inversiones extranjeras y sobre todo a las nacionales debe combinarse con un marco jurídico y reglamentario adecuado para conseguir progresos en el desarrollo. A ese respecto, es necesaria una perspectiva pragmática y estratégica para integrar la IED en una estrategia de desarrollo más amplia orientada al cambio estructural y tecnológico.

## **2. El papel de las instituciones en la gobernanza**

134. Hay un consenso cada vez mayor en que la gobernanza y las disposiciones institucionales son factores determinantes del desarrollo económico. Hay mucho menos acuerdo respecto de cuál es exactamente el papel de las instituciones en el logro de los objetivos de desarrollo y qué tipo de medidas institucionales es el más apropiado para alcanzar dichos objetivos.

135. La opinión generalizada es que el papel fundamental de las instituciones debe ser reducir los costos de transacción a fin de crear nuevos mercados y hacer que los existentes funcionen de modo más eficiente. Las políticas económicas deben recibir el apoyo de instituciones similares en todo el mundo, dedicadas en particular a conceder y proteger los derechos de propiedad, en consonancia con las "prácticas idóneas universales" derivadas del actual marco institucional de los países desarrollados. Quienes proponen este criterio apuntan a los datos empíricos de análisis comparativos entre países, que por lo general establecen una correlación positiva entre la calidad de las instituciones y el crecimiento económico.

## **3. Inversión extranjera directa y empresas transnacionales**

136. El aumento relativamente elevado de la entrada de IED en los países en desarrollo y las economías en transición obedece al hecho de que esos países han seguido abriéndose a la IED y resultan cada vez más atractivos para esas inversiones. Al mismo tiempo, los países son más conscientes de la necesidad de ajustar sus marcos de políticas para que la IED redunde más en beneficio del desarrollo. Con una economía mundial más basada en los conocimientos, algunos países intentan además integrar sus políticas en materia de IED dentro de una estrategia de desarrollo más amplia, vinculándolas a sectores importantes como el comercio, la educación, la ciencia y la tecnología y el fomento de la empresa.

137. Algunos países en desarrollo utilizan cada vez más la entrada y la salida de IED para aumentar la competitividad de sus recursos y capacidades autóctonos con el fin de facilitar los cambios estructurales en sus economías, consiguiendo así mayores ventajas comparativas. Por ejemplo, cuando una empresa transnacional de un país en desarrollo efectúa inversiones directas en el exterior, eso puede servir para adquirir nuevos conocimientos y ventajas competitivas que luego pueden ser absorbidos por la empresa matriz y el país de origen mediante diversos mecanismos. Una buena estrategia de inversión se caracteriza por reconocer los riesgos y las limitaciones de la IED (de entrada y de salida) y por el hecho de que la IED no sustituye la inversión interna sino que complementa los esfuerzos nacionales por alcanzar los objetivos del desarrollo.



138. La nueva prioridad en relación con la IED es diseñar estrategias para que dicha inversión esté al servicio de los objetivos del desarrollo. Eso no ocurre automáticamente y se requiere un planteamiento integrado y coherente. A continuación se indican algunas de las políticas fundamentales: 1) crear un sector empresarial nacional dinámico; 2) abordar varias cuestiones normativas e institucionales, empezando por ejemplo por el establecimiento de un marco institucional que fomente la inversión y la innovación; 3) mejorar la calidad, fiabilidad y competitividad de los servicios de infraestructura básicos; 4) mejorar la tecnología y aumentar la capacidad de los recursos humanos y la base de conocimientos de la economía; 5) apoyar la internacionalización de las empresas del país, ya que las empresas competitivas en el plano internacional suelen estar en mejores condiciones para atraer IED y contribuir a los objetivos del desarrollo; 6) mantener mercados competitivos; 7) aumentar la transparencia y previsibilidad de las leyes y reglamentos y aplicarlos con mayor coherencia, promoviendo al mismo tiempo una mejor prestación de servicios públicos y una aplicación más eficaz de las políticas; y 8) crear sinergias y una coordinación efectiva entre las instituciones responsables de formular y aplicar políticas, sobre todo en lo que respecta al comercio, la empresa y la promoción de inversiones.

139. La importancia que hay que dar a la coherencia de las políticas tal vez sea una de las lecciones más notables de la experiencia de los países en desarrollo que se están convirtiendo en nudos más importantes de las redes de conocimientos de las empresas transnacionales. En la mayoría de estos países el punto de partida ha sido una visión a largo plazo del camino que debe seguir la economía para pasar a actividades basadas en conocimientos y de un valor añadido más alto. Por ejemplo, el éxito reciente de algunas economías asiáticas a la hora de atraer IED en I+D no es ninguna coincidencia: es el resultado de aplicar políticas oficiales coherentes y selectivas, que evolucionan con el tiempo, y persiguen el fortalecimiento de condiciones generales que propicien la entrada de innovaciones y conocimientos. Utilizando diversas vías (en mayor o menor grado), esas economías han procurado activamente atraer tecnología, conocimientos especializados, personal técnico y capitales del extranjero. Han invertido estratégicamente en los recursos humanos, dando por lo general una gran prioridad a la ciencia y la ingeniería; han invertido en el desarrollo de una infraestructura para la I+D (por ejemplo, en parques científicos, laboratorios públicos de I+D e incubadoras de empresas); han utilizado las prescripciones en materia de resultados y los incentivos como parte de la estrategia general para atraer la IED hacia actividades específicas; y han aplicado estratégicamente políticas de protección de los derechos de propiedad intelectual.

140. Por último, la Cumbre del G-8 en Heiligendamm dio un fuerte impulso a la creación de un entorno favorable a la inversión en los países en desarrollo, haciendo un llamamiento a la UNCTAD y a la OCDE para que hallaran las mejores maneras de crear un entorno institucional propicio al aumento de la inversión y el desarrollo sostenible, por ejemplo mediante los análisis de las políticas de inversión y entablando con los países industrializados, las economías emergentes y los países en desarrollo un diálogo encaminado a crear un consenso internacional y difundir las mejores prácticas a este respecto. En los próximos años la UNCTAD responderá a este llamamiento y ayudará a los países miembros interesados a destacar la dimensión del desarrollo en sus marcos normativos sobre inversión y crear la capacidad institucional necesaria para incrementar los beneficios que para el desarrollo se derivan de la inversión interna y externa.

#### 4. Fomento de las empresas nacionales

141. A fin de beneficiarse de una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente, los países en desarrollo necesitan empresas sólidas y competitivas que puedan proyectarse en el plano internacional (por ejemplo, aprovechando las oportunidades de exportación, participando en las cadenas de valor mundiales y estableciendo vínculos con otras empresas). Es preciso que los gobiernos y la comunidad internacional que trabaja en pro del desarrollo se concentren más en políticas que contribuyan al crecimiento del sector privado en los países en desarrollo, en particular de las PYMES. Además de las políticas internacionales antes mencionadas, se requieren medidas en el ámbito nacional como las siguientes:

- a) Promover el desarrollo de las competencias y la innovación. Para reforzar la capacidad de oferta de las empresas locales se necesitan buenos servicios de infraestructura (como parques tecnológicos) y el desarrollo de toda una serie de competencias, en particular conocimientos técnicos sobre los procesos de producción y la gestión. El fomento de la iniciativa empresarial requiere capacitación especializada para orientar los comportamientos y actitudes personales a fin de formar a los nuevos dirigentes empresariales del mañana.
- b) Mejorar el acceso a la financiación y la variedad y el precio de los servicios financieros disponibles a todos los niveles (por ejemplo, servicios bancarios y de crédito para las PYMES y la población pobre).
- c) Reforzar los sectores de la contabilidad y los seguros. Los servicios profesionales en los sectores de la contabilidad y los seguros son una parte esencial de la infraestructura que facilita la inversión y el fomento de la empresa. Los seguros facilitan la inversión, mejoran la continuidad de las empresas en caso de desastre y son un elemento fundamental del comercio. Las buenas prácticas internacionalmente reconocidas en la contabilidad y la presentación de informes de empresas financieras y de otro tipo desempeñan un papel fundamental en el fomento de las empresas, permitiéndoles movilizar, asignar y justificar de manera eficiente el capital destinado a inversiones nacionales e internacionales. Los países en desarrollo necesitan asistencia para crear servicios de contabilidad y seguros de alta calidad mediante el fortalecimiento de las instituciones profesionales y reguladoras.
- d) Promover vínculos empresariales y agrupaciones industriales. Unas estrategias clave para el fomento de las empresas son la intensificación de los vínculos entre empresas a nivel mundial y la promoción de agrupaciones industriales. El establecimiento de vínculos empresariales entre las PYMES nacionales y las empresas transnacionales es una manera efectiva de lograr acceso a nuevos mercados y mejorar la tecnología y la capacidad de gestión. Las iniciativas que promueven la cooperación dentro de una red de empresas que trabajan en el mismo sector o en sectores complementarios permiten crear reservas locales de mano de obra especializada y también ayudan a los responsables políticos a ocuparse de todo tipo de cuestiones que afectan a un determinado sector.

## **5. Prácticas competitivas**

142. La política de la competencia desempeña una importante función para el fomento de la competitividad, el desarrollo del espíritu empresarial, la facilitación del acceso y la entrada en los mercados, la mejora de la equidad del sistema de comercio internacional y la garantía de que la liberalización del comercio aporte avances en el desarrollo. Por consiguiente, un entorno efectivamente favorable debe abarcar políticas nacionales de competencia y la cooperación internacional para hacer frente a las prácticas anticompetitivas transfronterizas. Por desgracia, los países en desarrollo siguen teniendo dificultades de aplicación para hacer frente a las prácticas anticompetitivas con los mecanismos internacionales disponibles. Así pues, es prioritario ayudar a los países en desarrollo a reforzar su capacidad de aplicación de esos mecanismos.

143. En los últimos años, en respuesta a fusiones anticompetitivas y a cárteles intrínsecamente nocivos, algunos países en desarrollo han examinado los efectos anticompetitivos que estos fenómenos tenían en sus mercados e intentado imponer sanciones a las empresas responsables sin poder hacer efectiva ninguna prohibición. Se requiere una mayor cooperación internacional para aplicar leyes y políticas de competencia y poder hacer frente a las prácticas anticompetitivas que ocasionan pérdidas a los países en desarrollo.

## **6. Infraestructura del transporte y facilitación del comercio**

144. Los procesos de globalización basados en el comercio han sido posibles en gran parte gracias a los avances conseguidos en los sectores del transporte y las comunicaciones. Hoy en día las cadenas internacionales de suministro llevan plenamente incorporados los segmentos de distribución e inventario de los procesos globales de producción y distribución. En ese contexto, hay que abordar en conjunto todos los obstáculos físicos, tecnológicos y oficiales que impiden las transacciones comerciales económicamente apropiadas, por lo que es preciso apoyar las inversiones en soluciones "materiales" como la infraestructura y el equipo de transporte y almacenamiento mediante la racionalización de los correspondientes sistemas administrativos y de gestión. La facilitación del comercio es crucial para conseguir que los servicios administrativos de supervisión del comercio, como las aduanas, cumplan los requisitos de eficiencia del comercio internacional. A fin de no perjudicar la competitividad internacional, el sector del comercio y las administraciones públicas de los países en desarrollo deben alinearse institucional y tecnológicamente con sus homólogos de los países vecinos y de ultramar con los que mantienen relaciones comerciales.

145. El sector privado facilita cada vez más infraestructura y servicios de apoyo al comercio. La gestión de puertos de mar, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles se subcontrata a menudo a empresas privadas nacionales e internacionales. A medida que el sector público deja esas operaciones, existe una creciente necesidad de reforzar la capacidad de supervisar y regular dichas actividades. La superación de las barreras no materiales que impiden hacer un uso eficiente de la actual infraestructura física del transporte es uno de los principales objetivos que deben perseguirse, sobre todo cuando escasean los recursos para inversiones. La facilitación del comercio y el transporte no basta en sí misma para lograr el cambio estructural, pero es una condición necesaria sin la cual no tendrían lugar ni el traslado de puestos de trabajo a nuevos sectores de actividad ni el crecimiento económico inducido por las exportaciones.

146. A fin de que se cumplan los objetivos del desarrollo, los gobiernos deben dar mucha prioridad a las cuestiones del transporte, deben examinar y, en caso necesario, modificar su marco jurídico y regulador para permitir una mayor participación del sector privado, introducir medidas de reforma para que quienes prestan servicios de transporte respondan mejor a las exigencias de los usuarios, racionalizar los procedimientos administrativos, introducir un sistema de indicadores del funcionamiento de los transportes, promover la utilización de tecnología de la información y reforzar los programas de capacitación en este sector. En condiciones ideales, estas medidas formarían parte de un conjunto coherente que se aplicaría a nivel nacional o incluso subregional con objeto de aprovechar plenamente el papel que el sector del transporte puede desempeñar en la integración regional. A nivel internacional es importante armonizar las políticas y los regímenes reguladores y prestar asistencia a los gobiernos para que adopten las medidas necesarias a fin de crear o potenciar la capacidad de oferta del transporte y colocar a los comerciantes en condiciones de aprovechar efectivamente las oportunidades de transporte que les ofrecen unos mercados liberalizados y globalizados.

## **7. Tecnología, innovación y conocimientos, y el entorno favorable**

147. Sin el progreso tecnológico, la acumulación de capital reporta cada vez menos beneficios. Las mejoras en la tecnología de la producción compensan continuamente la rentabilidad decreciente de la acumulación de capital y hacen aumentar la productividad laboral, tanto directamente gracias al perfeccionamiento de la tecnología como indirectamente debido a la mayor acumulación de capital que esas mejoras hacen posible.

148. Actualmente está bien demostrado que la capacidad de asimilar, difundir y generar conocimientos es crucial para un crecimiento y un desarrollo sostenibles, puesto que los conocimientos constituyen la base de la mejora tecnológica y las innovaciones. Se reconoce que los conocimientos son un bien público a nivel nacional pero ahora también lo son a nivel mundial debido a su difusión y accesibilidad a través de las fronteras. Además, los conocimientos son cruciales para suministrar otros bienes públicos, como por ejemplo prevenir la aparición y propagación de enfermedades infecciosas y hacer frente al cambio climático.

149. El problema radica pues en poner los conocimientos al servicio del desarrollo creando un entorno favorable para la producción de ideas e innovaciones y para su difusión y utilización por diferentes agentes que intervienen directa o indirectamente en el proceso de producción. Para ello se requiere una combinación de iniciativas nacionales de desarrollo de instituciones, infraestructura y un marco jurídico y reglamentario, y de esfuerzos en el campo de la cooperación internacional a fin de facilitar la creación y utilización de sistemas innovadores para la difusión de conocimientos y el aprendizaje, es decir para transformar los conocimientos en un bien público a nivel mundial.

## **8. Políticas en materia de tecnología de la información y las comunicaciones**

150. Los países que más se han beneficiado del desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones son los que han creado un entorno favorable a la adopción de políticas apropiadas en este sector, en particular un clima propicio para el comercio y la inversión en las telecomunicaciones y el desarrollo de la TIC. Las políticas nacionales favorables a la TIC comprenden estrategias en favor de los pobres, un marco jurídico y reglamentario, el desarrollo de servicios públicos electrónicos, políticas de fomento de la capacidad y desarrollo de los

recursos humanos y la promoción de una tecnología accesible, asequible y de alta calidad y de su correspondiente contenido.

151. Los países que han adoptado políticas nacionales de TIC tiene que examinar ahora su aplicación y repercusión a nivel nacional y analizar los éxitos y los fracasos de la aplicación de sus planes de TIC, incluido el marco institucional, a fin de efectuar nuevos ajustes y revisar sus planes de desarrollo de la TIC. Es crucial revisar esos planes periódicamente y en coordinación con las diferentes partes interesadas. Así pues, se recomienda que los países en desarrollo, dentro de sus planes de TIC, definan mecanismos para una revisión, evaluación y supervisión constantes de las políticas en curso. Para ello pueden resultar útiles los indicadores básicos de TIC definidos por la comunidad internacional.

## **V. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL, EL IMPACTO Y LA EFECTIVIDAD DE LA UNCTAD**

152. La UNCTAD es parte integrante del sistema de desarrollo multilateral. En su condición de órgano coordinador del sistema de las Naciones Unidas en materia de comercio y desarrollo y cuestiones conexas como la financiación, la tecnología, la inversión y el desarrollo sostenible, su característica distintiva radica en ocuparse del desarrollo en el contexto de los diversos retos polifacéticos planteados por una economía mundial y un comercio internacional en rápida evolución. Durante más de cuatro decenios al servicio del desarrollo, la UNCTAD ha abordado en todo momento las cuestiones que preocupaban a todos los países en desarrollo y ha procurado promover los intereses de esos países en los sistemas económicos y comerciales internacionales. En el contexto de la dependencia mutua cada vez más profunda entre países desarrollados y países en desarrollo, y también entre estos últimos, la organización mantendrá su orientación específica.

153. El fomento de la efectividad institucional de la UNCTAD es un proceso constante. El objetivo fundamental consiste en mantener a la organización en unas condiciones tales que pueda aportar la máxima contribución al sistema de desarrollo multilateral impulsando el adelanto económico de los países en desarrollo. Desde la XI UNCTAD, se han examinado los aspectos institucionales del trabajo de la organización -en particular sus tres pilares: la investigación y el análisis, la labor intergubernamental y la cooperación técnica- en el contexto de dos procesos distintos aunque complementarios.

154. En el examen de mitad de período llevado a cabo por la Junta de Comercio y Desarrollo en 2006, los Estados miembros hicieron recomendaciones sobre los tres pilares. Además en 2005 se estableció un Grupo de Personalidades Eminentes para que asesoraran acerca del fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto. En su 41ª reunión ejecutiva, celebrada en abril de 2007, la Junta hizo suyas varias recomendaciones del Grupo, cuya aplicación ya ha empezado. La Junta también decidió proseguir sus consultas acerca de aquellas recomendaciones en las que había convergencia de ideas.

155. En la misma reunión, la Junta decidió que uno de los subtemas de la XII UNCTAD fuera "Fortalecer la UNCTAD: reforzar su papel en el desarrollo, su impacto y su efectividad institucional". La inclusión de este subtema en el programa de la Conferencia indica claramente

el deseo de los Estados miembros de seguir intensificando la contribución de la organización al desarrollo.

## **A. Mejora de los métodos de trabajo de la UNCTAD**

### **1. Investigación y análisis**

156. La UNCTAD es primordialmente una organización basada en los conocimientos y tiene en la investigación y el análisis sus actividades esenciales. Para potenciar la labor de investigación y análisis de la UNCTAD se requerirá una estrategia múltiple encaminada a afinar más su orientación general, prestando mayor atención a las consecuencias que el resurgimiento del Sur tendrá para el desarrollo, la cooperación económica internacional y otras cuestiones sistémicas. Se hará más hincapié en la dimensión nacional, la capacidad de responder con prontitud a los problemas nuevos y emergentes y la mayor capacidad de proyección. A tal efecto, una de las consideraciones fundamentales será la movilización de recursos suficientes para la investigación y el análisis.

157. Uno de los objetivos primordiales de la investigación en una organización intergubernamental es presentar opciones válidas y realistas a los responsables de fomentar políticas. Para ello, las investigaciones de la UNCTAD seguirán teniendo una orientación normativa, centrándose más en la presentación de opciones auténticamente orientadas al desarrollo a nivel nacional, regional e internacional, así como en cuestiones sistémicas que afectan al desarrollo. Además de seguir ocupándose de cuestiones a mediano y largo plazo, durante cada ciclo cuatrienal de la UNCTAD debería ser posible formular una serie de recomendaciones prácticas e innovadoras sobre cuestiones nuevas y emergentes gracias a las actividades de investigación de la UNCTAD.

158. Existe ahora un claro consenso acerca de una opinión sustentada desde hace tiempo por la UNCTAD de que el desarrollo no es un proceso lineal que pueda reducirse a una serie uniforme de prescripciones normativas. Como no hay una fórmula uniforme válida para todos, está justificada la mayor atención prestada en las investigaciones de la UNCTAD a la situación específica de los distintos países, a fin de reforzar el impacto de la labor de la UNCTAD en el desarrollo. En un intento de explicar las experiencias de los distintos países, la investigación y el análisis harán mayor hincapié en los estudios de casos y en el examen de las políticas específicas de los países. En este último caso, la UNCTAD tiene la considerable experiencia de los análisis de las políticas de inversión y este enfoque debe aplicarse también en otros sectores, como el comercio y los productos básicos.

159. Otra manera de que la UNCTAD consiga un mayor impacto es aumentando su capacidad de responder con rapidez a las nuevas cuestiones que se planteen a fin de poder poner sus análisis y recomendaciones a disposición de los Estados miembros y otras partes interesadas "en tiempo real". Esto debería ayudar a los Estados miembros a afrontar de manera más eficaz problemas tales como los desequilibrios económicos mundiales, las crisis financieras, la reconstrucción y recuperación después de los conflictos en sus aspectos relacionados con el comercio y el desarrollo, y las consecuencias económicas de fenómenos como las pandemias o el cambio climático.

160. Para que sus investigaciones tengan mayor repercusión, la UNCTAD necesita aumentar mucho su capacidad de proyección, lo que la obligará a seleccionar mejor a los destinatarios de sus trabajos, gestionar mejor las relaciones con los medios de comunicación y utilizar con más inteligencia la tecnología de la información y las comunicaciones para difundir sus mensajes. Será importante llegar a todos los responsables políticos y personas influyentes de todas las regiones y a todos los niveles, así como a las instituciones académicas, centros de investigación y entidades de la sociedad civil. A tal efecto, habrá que intervenir con prontitud para configurar una amplia red de receptores. La UNCTAD también debería reforzar los vínculos con los investigadores de países en desarrollo.

161. La necesidad de reforzar más la labor de investigación y análisis de la UNCTAD justifica la asignación de más recursos con ese fin. Esto puede conseguirse combinando las medidas siguientes: a) fomentar el interés por la investigación en cada componente pertinente de los programas; b) intensificar la colaboración entre divisiones en temas intersectoriales como la cooperación Sur-Sur y entre los países menos adelantados; c) utilizar más los equipos de trabajo con participación de varias divisiones, lo que debería permitir la asignación temporal de recursos a proyectos de investigación a plazo fijo sin modificar su asignación a largo plazo; d) intensificar la colaboración en el ámbito de la investigación con otras partes del sistema de las Naciones Unidas y con una red de centros de investigación de todo el mundo; e) utilizar más recursos extrapresupuestarios para la investigación y el análisis, en especial de temas nuevos y emergentes, con la posibilidad de utilizar parte de estos recursos para establecer un sistema de investigadores residentes con contratos a plazo fijo que se ocupen de estos temas. El objetivo a largo plazo de estas medidas es reforzar la posición de la UNCTAD como centro de investigación preeminente e importante fuente de apoyo para los responsables de tomar decisiones a nivel nacional e internacional.

## **2. Mecanismo intergubernamental**

162. El mecanismo intergubernamental de la UNCTAD debe estar más orientado a la acción a fin de vigilar los cambios sistémicos que se producen en los sectores del comercio, las finanzas, la inversión, la tecnología y el desarrollo sostenible, y de aportar contribuciones prácticas a la formulación de diversas opciones para la adopción de políticas a nivel nacional, regional y mundial. Uno de los objetivos principales de su labor debería ser ofrecer a los países en desarrollo la posibilidad de elegir entre diversas políticas realistas e inteligentes que les permitieran aprovechar al máximo las oportunidades que les ofrecen la globalización y la integración económica y hacer frente a los riesgos que de ellas se derivan. Esto es especialmente importante para los países que no han podido tener una participación significativa en el proceso de globalización pero han debido afrontar sus riesgos. Otra tarea parecida consistiría en hacer sugerencias constructivas sobre cómo lograr una evolución ordenada de los sistemas económicos y comerciales internacionales que favoreciera el desarrollo.

163. La ventaja adicional de examinar una cuestión en un órgano intergubernamental es que puede llegarse a un consenso que permita adoptar medidas a nivel intergubernamental. En el examen de mitad de período de 2006, los Estados miembros recomendaron que la UNCTAD velara por que las reuniones intergubernamentales dieran resultados orientados al desarrollo, en particular opciones de políticas (TD/B(S-XXIII)/5, párr. 13 b)). Esta importante recomendación debería aplicarse ahora plenamente teniendo presentes las grandes transformaciones sistémicas que afectan al desarrollo.

164. El pilar intergubernamental de la UNCTAD también debe estar más estrechamente vinculado al de la investigación y el análisis. Hay que procurar utilizar más los análisis de la secretaría para la obtención de resultados con una orientación normativa. Al mismo tiempo, el mecanismo intergubernamental debería determinar en qué ámbitos se requieren nuevas o mayores investigaciones o análisis. Asimismo debería examinar los nuevos retos y oportunidades sobre la base de análisis en tiempo real efectuados por la secretaría a fin de poder dar respuestas rápidas acerca de las políticas que deben seguirse. Para ello sería preciso utilizar el mecanismo intergubernamental de manera más innovadora y selectiva, en particular las reuniones ejecutivas de la Junta.

165. La Junta de Comercio y Desarrollo debería tener un programa más amplio y desempeñar una función más prominente en los trabajos de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. La Junta debería apoyar más activamente la labor de la Asamblea en los principales sectores del mandato de la UNCTAD, como el comercio, las finanzas y la inversión, así como en las cuestiones sistémicas y en los países que tienen necesidades especiales de desarrollo. En particular, debería intentar hacer aportaciones acordadas a las deliberaciones y a la resolución de la Asamblea General sobre comercio y desarrollo, en particular presentando partes convenidas de la resolución al examen de la Asamblea General.

166. Si la Junta ha de desempeñar un papel más prominente en los trabajos de la Asamblea General, es preciso armonizar su calendario de reuniones con el de la Asamblea. Para ello, las reuniones de expertos podrían tener lugar de noviembre a marzo y los períodos de sesiones de las comisiones en mayo y junio, de manera que los resultados de sus trabajos pudieran tenerse en cuenta en las deliberaciones de la Junta de septiembre u octubre y luego en los debates de la Asamblea General en octubre o noviembre. De esta manera también habría más tiempo para preparar las reuniones de expertos.

167. La Junta debería tener también un mayor papel en la contribución de la UNCTAD a la realización y el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y los resultados de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas y de otras conferencias y cumbres internacionales. Además de llevar a cabo su examen anual, debería intentar aprovechar las investigaciones y análisis de la UNCTAD para contribuir a los trabajos en curso de la Asamblea General sobre asuntos tales como los objetivos de desarrollo del Milenio, el desarrollo sostenible y la financiación para el desarrollo. También debería hacer aportaciones en cuestiones como la cooperación Sur-Sur, el cambio climático y la erradicación de la pobreza.

168. Es necesario revisar los mandatos de las tres comisiones existentes (sobre el comercio, la inversión y la empresa); ya se han presentado propuestas para la creación de una nueva comisión. Al decidir esta cuestión, los Estados miembros quizás podrían considerar la posibilidad de establecer comisiones por un período de cuatro años de acuerdo con el ciclo de conferencias de la UNCTAD, teniendo presente la necesidad de mantener la atención centrada en los aspectos fundamentales de su labor.

169. Varias reuniones de expertos han tenido éxito debido al interés de los temas y a la calidad del debate. Para que esas reuniones puedan aportar sistemáticamente toda su posible contribución a la formulación de políticas, será importante concentrarse especialmente en los resultados orientados a la adopción de medidas prácticas, aprovechar mejor las aportaciones analíticas a fin de tratar más a fondo los temas examinados y promover una interacción más



estrecha entre los participantes. Una limitación fundamental para el buen funcionamiento de las reuniones de expertos es el problema habitual de financiar la participación de expertos procedentes de países en desarrollo. Hasta el momento no se ha hallado ningún método de financiación duradero ni se ha llegado a un consenso para utilizar recursos del presupuesto ordinario con ese fin. Las contribuciones al fondo fiduciario creado para financiar la participación de expertos no han bastado para cubrir las necesidades. Es preciso dar una solución definitiva a este problema, ya que no resulta viable mantener el *statu quo* si se quiere que las reuniones de expertos funcionen de manera eficaz.

### 3. Cooperación técnica

170. La cuestión más importante que se ha planteado recientemente en relación con la cooperación técnica es la idea de la "unificación de las Naciones Unidas", que fue lanzada en 2004 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación a fin de dar mayor coherencia y eficacia a las operaciones de las Naciones Unidas de asistencia al desarrollo a nivel nacional. En 2005 y 2006, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General (en su seguimiento de la Cumbre del Milenio) y el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas hicieron llamamientos similares para aumentar la coherencia a nivel nacional. En diciembre de 2006, ocho países se ofrecieron voluntarios como partes piloto para impulsar la idea de la unificación de las Naciones Unidas, y en abril de 2007 el Secretario General de las Naciones Unidas presentó su respuesta al informe enviado a la Asamblea General por el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas (A/61/836).

171. La UNCTAD encuentra actualmente algunas dificultades a nivel nacional. Es un "organismo no residente", en el sentido de que no está presente en los países; la asistencia relacionada con el comercio resulta marginal a la hora de diseñar los planes de las Naciones Unidas para los países; los recursos extrapresupuestarios que actualmente recibe la UNCTAD son fragmentarios e imprevisibles y se asignan con fines concretos; y sus operaciones interregionales y regionales no facilitan la participación en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que se basa en los países. Por consiguiente, será esencial que la unificación de las Naciones Unidas se lleve a efecto de tal manera que resulte más fácil y no más difícil para la UNCTAD dar mayor realce a las cuestiones del comercio y el desarrollo a nivel nacional.

172. Con ese propósito, la UNCTAD tendrá que colaborar estrechamente con otras organizaciones que tienen objetivos complementarios. En la reunión más reciente de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación, la UNCTAD propuso la creación de una aglomeración de "sectores comerciales y productivos" con objeto de que las organizaciones que se ocupan del comercio y el desarrollo y otras cuestiones conexas pudieran aunar fuerzas y, en el contexto de la unificación de las Naciones Unidas, lograr un mayor impacto a nivel nacional. Las organizaciones que intervienen hasta el momento son la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro de Comercio Internacional (CCI) y la OMC, pero será importante lograr también la participación de las comisiones regionales de las Naciones Unidas. El objetivo es dar un mayor realce a los sectores comerciales y productivos en diversos países, proponer un conjunto de programas de cooperación técnica a cargo de dichas organizaciones y dar una mayor coherencia general a los planes nacionales de desarrollo.

173. La segunda prioridad principal de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD será la iniciativa "Ayuda para el Comercio". Esta iniciativa prevé la prestación de asistencia técnica para fomentar la capacidad de formular políticas comerciales plenamente asumidas por los países, participar en negociaciones comerciales, aplicar acuerdos comerciales, fomentar la capacidad de oferta (incluida la infraestructura relacionada con el comercio) y prestar ayuda para compensar los costos del ajuste. La UNCTAD puede proporcionar cooperación técnica en cada fase de la actividad comercial, desde la inversión, el fomento de la empresa y la financiación, pasando por los trámites de aduanas y el transporte, hasta el acceso y la entrada en los mercados. Además, el Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio de la OMC ha recomendado que, cuando resulte oportuno, los donantes consideren la posibilidad de aportar multilateralmente los fondos destinados a esa ayuda. La UNCTAD, en cooperación con otras organizaciones, en particular los miembros de la aglomeración de sectores comerciales y productivos, debería desempeñar un papel primordial a este respecto.

174. Estos objetivos se basan en el supuesto de que las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD deben estar mucho mejor organizadas e integradas. Habría que utilizar más "paquetes" de programas, centrados en un número limitado de esferas temáticas. Esto no sólo contribuiría a resolver el problema de la fragmentación de tales iniciativas sino también a aumentar la capacidad de la UNCTAD de integrar mejor sus actividades de cooperación técnica en el plano nacional.

175. La UNCTAD también tiene que extender considerablemente el alcance de su cooperación técnica. Ha de conseguir que su capacidad de cooperación técnica sea más conocida por los posibles receptores; sus necesidades de financiación deben señalarse a la atención de posibles donantes de una manera mucho más coherente; y ha de seguir supervisando y evaluando en todo momento la eficacia de sus actividades de cooperación técnica a fin de dar a conocer mejor su valor añadido y su utilidad. Por su parte, los países en desarrollo deberían comunicar sus necesidades a la secretaría y se insta a los donantes a que, en cumplimiento de su compromiso de incrementar sustancialmente la asistencia oficial para el desarrollo, aumenten sus aportaciones a los fondos de la UNCTAD destinados a asistencia técnica.

## **B. Potenciación del papel de la UNCTAD en las cuestiones emergentes**

176. La UNCTAD se reforzará y tendrá un mayor impacto si se le asignan objetivos ambiciosos. Por eficaces que sean los métodos de trabajo de la UNCTAD, si no se le encomiendan tareas relevantes tampoco será relevante su impacto. Estas tareas pueden guardar relación con sus esferas tradicionales de actividad que todavía son importantes para el desarrollo, o bien con cuestiones nuevas y emergentes en las que la UNCTAD puede hacer valer sus conocimientos técnicos. A continuación se dan algunos ejemplos.

### **1. Necesidades especiales de desarrollo de grupos de países**

177. La falta de progresos de los países menos adelantados en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio constituye un nuevo motivo de preocupación una vez transcurrida la mitad del plazo fijado para alcanzarlos. La UNCTAD contribuirá a los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por diagnosticar las causas de este estancamiento y formulará recomendaciones prácticas para encarrilar nuevamente a los PMA. Los países pobres de renta media y algunas economías en transición tienen también problemas de pobreza, desempleo y desigualdad de

ingresos y necesitan urgentemente un apoyo internacional más concreto, en particular para reducir la pobreza. La Junta de Comercio y Desarrollo podría ocuparse de estas cuestiones basándose en los análisis facilitados por la secretaría de la UNCTAD, con objeto de formular recomendaciones.

## **2. Cooperación Sur-Sur de nueva generación**

178. La UNCTAD ha abogado siempre por la cooperación Sur-Sur. En la fase actual de la globalización, esa cooperación es mucho más relevante y ofrece un mayor potencial para el desarrollo. La UNCTAD intensificará su apoyo a esa cooperación profundizando en sus investigaciones y análisis del comercio y las inversiones Sur-Sur, haciendo hincapié en las nuevas oportunidades y los nuevos retos que se presentan; apoyando la integración comercial regional e interregional Sur-Sur, por ejemplo coordinando los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur y la interfaz con los acuerdos Norte-Sur; proporcionando soluciones prácticas que favorezcan el desarrollo a fin de ampliar el comercio Sur-Sur de bienes, servicios y productos básicos; mejorando sus bases de datos e instrumentos analíticos sobre la cooperación Sur-Sur, como el nuevo sistema de información sobre el comercio Sur-Sur; centrando más sus programas de cooperación técnica en las cuestiones Sur-Sur; y apoyando el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo.

## **3. Cambios en la economía de los productos básicos**

179. Desde 2002 se registra un período de auge de los productos básicos, cuyos precios experimentan una fuerte tendencia alcista. Los países en desarrollo que dependen de esos productos tienen pues una ventana de oportunidad para crecer a un ritmo que les permita reducir la pobreza. Su eventual éxito dependerá tanto de las circunstancias internacionales, en particular de la financiación de la inversión en infraestructuras y del fomento de la oferta, como de su capacidad de impulsar el necesario desarrollo institucional. La UNCTAD prestará apoyo analítico y ayudará a fomentar la capacidad, sobre todo procurando dar mayor acceso a los mercados a los productores pobres y en pequeña escala; reforzando la cooperación regional para el desarrollo de los mercados de productos básicos; promoviendo los aspectos de la producción y el comercio de productos básicos que favorezcan el desarrollo sostenible; y mejorando la gestión de los abundantes recursos minerales. La labor en curso de la UNCTAD para aumentar la competitividad del sector de los productos básicos y la diversificación vertical y horizontal se verá influida por la necesidad de responder a los cambios que se produzcan. En este contexto tendrá especial importancia la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. La UNCTAD dará también prioridad a las cuestiones que requieren la adopción de medidas a nivel multilateral, en particular el establecimiento de nuevos mecanismos para paliar el impacto a corto plazo de las fluctuaciones de los mercados de productos básicos y la financiación de programas que constituyan redes de seguridad. Asimismo, movilizará la cooperación internacional para apoyar el desarrollo del sector de los productos básicos.

## **4. Repercusiones del cambio climático en el comercio y el desarrollo**

180. Últimamente la comunidad internacional presta cada vez más atención al cambio climático, que tendrá consecuencias especialmente negativas para los países en desarrollo y al elevado costo económico que puede tener la pasividad ante este fenómeno. Las medidas adoptadas en respuesta al cambio climático en los sectores del transporte, la utilización de energía, la

producción de electricidad, la agricultura y la silvicultura acarrear consecuencias significativas para el comercio y el desarrollo. Hay una mayor voluntad de adoptar políticas más estrictas para combatir el cambio climático tanto a nivel nacional como a nivel internacional. A este respecto, la UNCTAD está en muy buena posición para abordar las cuestiones siguientes:

las repercusiones de las políticas relativas al cambio climático en la competitividad del comercio, sobre todo en lo referente a la energía derivada de combustibles fósiles contenida en los bienes comercializables; las oportunidades de comercio e inversión resultantes de la adopción de medidas para combatir el cambio climático; la promoción de las inversiones y los beneficios para el progreso de los países en desarrollo en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto; y la compatibilidad entre políticas del clima y reglas del comercio.

## **5. Migraciones**

181. Se prevé un continuo aumento de las migraciones laborales por razones económicas, políticas, socioculturales y de seguridad, pero las oportunidades de integración en el mercado de trabajo siguen siendo limitadas a causa de las presiones políticas y por razones de seguridad, así como por los efectos negativos que esa integración parece tener sobre los salarios y el empleo. Las migraciones entrañan beneficios y costos tanto para los países de origen como para los países de destino: lo que hay que conseguir es que todos salgan ganando. La UNCTAD puede contribuir a promover una globalización integradora de las migraciones ayudando a los países a incluir políticas de integración en el mercado laboral en sus estrategias nacionales e internacionales de desarrollo; puede aclarar cuestiones referentes a la interrelación entre comercio, migración y globalización; y puede contribuir a que los responsables de formular políticas comprendan mejor y lleguen a un consenso acerca de los beneficios que reporta la integración en el mercado de trabajo.

## **6. Seguridad energética**

182. Todavía hay en el mundo 1.600 millones de personas sin electricidad; para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio esta cifra debería reducirse a menos de 1.000 millones para el año 2015. Sin embargo, eso no será posible si no se hacen nuevas y grandes inversiones en infraestructura y recursos energéticos, en particular en el aprovechamiento de fuentes de energía alternativas y la utilización eficiente de la energía. Los países tienen que lograr una combinación óptima de fuentes de energía y usar más fuentes de energía renovables como el biocombustible, que contribuyen menos al cambio climático y tienen un efecto positivo en los ingresos rurales y la diversificación agrícola. Los países en desarrollo exportadores de petróleo deben afrontar el reto de invertir sus excedentes de tal manera que obtengan ingresos para las generaciones futuras sin mermar la competitividad de otras exportaciones. La UNCTAD puede ayudar a los países exportadores de energía a concebir estrategias de desarrollo del sector energético para hacer de éste un motor del crecimiento y el desarrollo; ayudar a los países importadores de energía a conseguir la seguridad energética mediante asociaciones entre productores y consumidores; mejorar las adquisiciones, la financiación y la gestión del riesgo; y promover la cooperación regional en el sector de la energía.

## **7. La recuperación después de los conflictos y sus relaciones con el comercio y el desarrollo**

183. Volver a poner en marcha y transformar la maquinaria económica es una necesidad acuciante para los países que salen de un conflicto y cuyas sociedades intentan emprender de nuevo el camino de la recuperación y el crecimiento económicos. En una economía mundial cada vez más globalizada, tales esfuerzos deberán realizarse teniendo plenamente en cuenta el comercio, la inversión y otras cuestiones conexas. La experiencia y los conocimientos de la UNCTAD pueden contribuir de manera significativa a los esfuerzos de los países en fase de recuperación para formular estrategias eficaces de desarrollo que les sirvan no sólo para integrarse en condiciones favorables en la economía mundial y regional, sino también para afrontar desafíos económicos externos. El apoyo de la UNCTAD a la investigación y la formulación de políticas podría complementarse mediante la cooperación técnica para el fomento de la capacidad institucional, jurídica, reguladora y humana, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas con el fin de ocuparse del necesario, pero a menudo desatendido, aspecto económico de la recuperación de los países que salen de un conflicto o de una crisis.

## **8. Ciencia, tecnología e innovación**

184. A medida que los mercados mundiales se van liberalizando y son cada vez más competitivos, los países tienen que aumentar constantemente su capacidad tecnológica. Es preciso que los gobiernos evalúen regularmente las condiciones por las que se rigen la transferencia de tecnología y las necesidades de mejoras tecnológicas. También han de detectar las deficiencias en sus políticas de ciencia y tecnología, en particular en sus políticas de innovación, y asegurarse de que dispongan de las instituciones apropiadas para apoyar su estrategia de fomento de la ciencia y la tecnología. Las tecnologías de la información y las comunicaciones son especiales porque permiten a los recién llegados adoptar directamente las tecnologías más avanzadas sin tener que ocuparse de otras técnicas ya superadas.

185. La UNCTAD debería realizar investigaciones con una orientación normativa sobre los conocimientos considerados como un bien público a nivel mundial y sobre cuestiones relacionadas con la transferencia de tecnología, en particular los mecanismos apropiados para su difusión universal. Asimismo, debería intensificar sus investigaciones y análisis del papel y el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito del desarrollo, dando prioridad a la economía de la información (incluidas cuestiones como la gobernanza de Internet), los derechos de propiedad intelectual y la financiación de las tecnologías. Debería analizar también las tendencias que se registran en las tecnologías emergentes, sobre todo en lo que respecta a la promoción de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales a los países en desarrollo.

186. En sinergia con su labor de investigación y análisis, la UNCTAD debería prestar asistencia técnica a los países mediante sus análisis de las políticas de fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación. También debería ayudarles a formular políticas en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones, incluidos los indicadores para medir dicha tecnología y los marcos jurídicos y reguladores. A fin de impulsar el desarrollo de los conocimientos y las capacidades a efectos del comercio, la ciencia y la tecnología, la UNCTAD debería seguir promoviendo vínculos entre los investigadores y los responsables de las políticas, así como la

utilización de políticas basadas en la investigación para promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

## **9. Nuevas barreras al comercio y a la inversión de los países en desarrollo**

187. Preocupa el hecho de que las oportunidades que se ofrecen a los países en desarrollo para acceder a los mercados de los países desarrollados estén sujetas a una creciente diversidad de barreras no arancelarias. El establecimiento del Grupo de Personalidades Eminentes en materia de barreras no arancelarias por parte del Secretario General es una medida oportuna para abordar esta cuestión en todo el sistema. Al mismo tiempo, la creación de un mecanismo interinstitucional sobre este tema para que asesore al Grupo acredita la determinación y capacidad de la UNCTAD para colaborar con organismos del sistema de las Naciones Unidas en asuntos de interés común. Dicha labor proseguirá y se intensificará. Otro nuevo tipo de barrera es el que dificulta los intentos de los países en desarrollo por invertir en los países desarrollados, intentos que en ocasiones encuentran obstáculos motivados por la seguridad nacional, el patriotismo económico, cláusulas sociales y otras restricciones. Hay que ocuparse sistemáticamente de estas y de otras nuevas barreras que se están erigiendo, a fin de establecer unas reglas del juego equitativas.

## **10. Ayuda para el Comercio y desarrollo**

188. La Ayuda para el Comercio es un complemento esencial de la liberalización del comercio internacional, ya sea multilateral, bilateral o unilateral, para hacer realidad los beneficios potenciales del desarrollo y paliar los costos del ajuste y la implementación. Los fondos de la Ayuda para el Comercio deberían encauzarse de manera multilateral a fin de ayudar a los países en desarrollo a potenciar su capacidad productiva y sus posibilidades de competir eficazmente en los mercados internacionales. Como se indicó en el capítulo IV, los progresos en la Ayuda para el Comercio no deben vincularse a los que se consigan en la Ronda. Estos importantes indicadores se han puesto de relieve en el informe del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio de la OMC y deberían tenerse en cuenta al pasar de las promesas a la acción. Por su parte, los beneficiarios previstos de la Ayuda para el Comercio deben lograr una mejor integración del comercio en sus políticas y planes nacionales de desarrollo. Dar prioridad al comercio en el desarrollo es crucial para renovar el compromiso de los gobiernos interesados en pro del comercio y para ejecutar programas de fomento del comercio.

189. A lo largo de muchos años la UNCTAD ha acumulado una considerable experiencia de asistencia técnica en relación con el comercio y el desarrollo y sus programas pueden aportar una contribución importante. Por ejemplo, la UNCTAD tiene una larga experiencia en formar a personal de países en desarrollo en asuntos de política comercial y en ayudarles a participar de manera eficaz en negociaciones comerciales; promover la diversificación de economías que dependen de los productos básicos; evaluar las repercusiones del comercio de servicios, las barreras no arancelarias y la interrelación entre medidas comerciales y ambientales; reforzar la capacidad de los países en desarrollo de cumplir las normas ecológicas y sanitarias sobre productos y hacer uso de los planes preferenciales y la integración regional, en particular entre países en desarrollo; y redactar leyes y políticas de competencia.

190. La UNCTAD puede ayudar además a los países en desarrollo a fomentar sus capacidades productivas y su competitividad internacional mediante medidas tales como los análisis de las

políticas de inversión y la promoción de inversiones; las estrategias de fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación; la promoción de la iniciativa empresarial y el fomento de la empresa; la logística comercial; los sistemas aduaneros y la facilitación del comercio; y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo. Junto con otras medidas cruciales, como la construcción y mejora de la estructura y la asistencia para el ajuste, estas medidas reforzarán de manera significativa la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar viejas y nuevas oportunidades de acceso a los mercados multiplicando de este modo los beneficios derivados del comercio.

### **C. Potenciación del papel de la UNCTAD en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas**

191. Se está trabajando para potenciar el papel de la UNCTAD en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, proceso todavía en curso cuyos resultados no pueden predecirse con certeza. Sin embargo, puede afirmarse con toda seguridad que el desarrollo seguirá siendo una de las preocupaciones básicas de las Naciones Unidas y que la UNCTAD tendrá un papel especial que desempeñar en la misión de desarrollo de las Naciones Unidas.

192. El mandato básico de la UNCTAD se expone en la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, de 1964, por la que se estableció la UNCTAD como órgano de la Asamblea General. Desde entonces, la UNCTAD ha sido designada coordinadora del sistema de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo y otras cuestiones conexas en los sectores de las finanzas, la tecnología, la inversión y el desarrollo sostenible.

193. En los próximos años, los países en desarrollo y los países con economías en transición deberán seguir afrontando retos importantes en lo que respecta al comercio y el desarrollo, algunos de resultados de problemas nuevos y emergentes. Seguirán necesitando asesoramiento para la formulación de políticas y asistencia para el fomento de la capacidad. Como coordinador del sistema de las Naciones Unidas en este campo, y en su calidad de órgano de la Asamblea General, la UNCTAD debe desempeñar un papel primordial a la hora de afrontar esos retos. Al mismo tiempo, la Asamblea General deberá asegurarse de que la UNCTAD no desperdicie recursos saliéndose de su mandato.

194. Las medidas indicadas en el presente informe están concebidas para ayudar a la UNCTAD a desempeñar su función promoviendo la cooperación internacional en el sector del comercio y el desarrollo y ayudando a los países a afrontar los retos y aprovechar las oportunidades de la globalización. Asimismo, tales medidas harán de la UNCTAD un importante centro de investigación y análisis que hará a las partes interesadas recomendaciones innovadoras y prácticas basadas en una amplia cooperación con otras organizaciones y grupos de estudio. Esas medidas permitirán al mecanismo intergubernamental de la UNCTAD dar resultados con una orientación práctica en todos los ámbitos de su mandato a fin de guiar a los gobiernos en sus iniciativas de desarrollo y en el fomento de una evolución sistémica ordenada y enfocada al desarrollo, de manera que la UNCTAD podrá apoyar directamente a la Asamblea General en sus deliberaciones sobre el comercio y el desarrollo. Además, colocarán a la UNCTAD en el eje del conjunto de organizaciones mundiales y regionales que realizan actividades de asistencia técnica para el fomento de la capacidad en el comercio y el desarrollo y en otros ámbitos conexas, sobre la base de la unificación de las Naciones Unidas y de acuerdo con las necesidades de cada país.

-----