



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
20 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

51ª reunión ejecutiva

Ginebra, 29 y 30 de noviembre de 2010

Tema 2 del programa provisional

Examen de los progresos logrados en la aplicación del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010

Enseñanzas de política extraídas de la ejecución por la UNCTAD del Programa de Acción de Bruselas a favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010: principales tendencias, retos y conclusiones de política¹

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 114 del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados para hacer una evaluación completa del Programa de Acción y decidir las actuaciones posteriores. La UNCTAD ha seguido procurando tomar medidas concretas para incorporar las actividades y los compromisos previstos en el Programa de Acción en sus propias actividades y en la labor de los mecanismos intergubernamentales. Su labor se centra en la investigación y el análisis de políticas, la búsqueda del consenso, la cooperación técnica y el fomento de la capacidad. Las enseñanzas de política extraídas de la experiencia de la UNCTAD en materia de ejecución, incluida la evaluación sectorial del Programa de Acción prevista en su párrafo 97, forman parte de su contribución a la evaluación final del Programa de Acción y los preparativos de la Cuarta Conferencia. El presente documento se ha preparado como ayuda para las deliberaciones de la 51ª reunión ejecutiva de la Junta de Comercio y Desarrollo en relación con el tema 2 b) del programa provisional.

¹ Puede consultarse un análisis detallado de los progresos logrados en la aplicación del Programa de Acción en la publicación de la UNCTAD titulada *Comprehensive Appraisal of the Implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001–2010: Assessment of Progress and Lessons for LDC-IV and Beyond* (UNCTAD/ALDC/2009/2).

Introducción

1. El Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados (PMA) para el decenio 2001-2010 contiene múltiples series de medidas y compromisos sobre cuestiones sociales, económicas, políticas y ambientales. Cada uno de los pilares económicos, sociales, políticos y ambientales del Programa de Acción está formulado para que pueda ser gestionado y aplicado eficazmente de manera integrada e interrelacionada con el fin de alcanzar el objetivo final de una reducción acelerada y constante de la pobreza, dado que el crecimiento económico no es por sí mismo suficiente para lograr el desarrollo sostenible. Asimismo, el hecho de centrarse de manera exclusiva en políticas sociales encaminadas concretamente a la reducción de la pobreza no es sostenible a largo plazo. Paralelamente, la ordenación y la protección del medio ambiente son por sí mismas una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr el desarrollo sostenible. El Programa de Acción fue también concebido como un marco para una asociación "que se basa en compromisos mutuos de los PMA y sus asociados en el desarrollo para emprender actividades concretas en cierto número de esferas vinculadas" (párr. 14). Articula políticas y medidas para los PMA y sus asociados en el desarrollo a fin de mejorar considerablemente las condiciones de vida en esos países, acelerar su crecimiento económico sostenido y su desarrollo sostenible y acabar con su constante marginación erradicando la pobreza, la desigualdad y la miseria y permitirles integrarse provechosamente en la economía mundial (párr. 4).

2. Además de los principios rectores para su ejecución, el Programa de Acción contiene varias metas cuantificables y con plazos concretos. Con ello se pretendía que los PMA y sus asociados para el desarrollo evaluaran y supervisaran la aplicación del Programa de Acción. En el párrafo 94 se señala que "los objetivos y metas establecidos en el Programa de Acción se utilizarán para examinar y evaluar el desempeño de los PMA y sus asociados en el desarrollo en el cumplimiento de los diversos compromisos".

3. Cabe extraer las siguientes lecciones normativas importantes de la aplicación del Programa de Acción durante el decenio:

a) Desde la aprobación del Programa de Acción, las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de la mayoría de los PMA han colocado a la reducción de la pobreza en el eje central de sus objetivos estratégicos de desarrollo y, por consiguiente, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) pasaron a ser el componente que definía el programa de comercio y desarrollo de los PMA.

b) Prácticamente todos los PMA han adoptado medidas enérgicas para eliminar los prejuicios contra las exportaciones y muchos de ellos han comenzado el largo proceso de mejoramiento del entorno institucional para desarrollar el sector privado y hacer frente a las limitaciones de la oferta. No obstante, las políticas y medidas nacionales aplicadas en los PMA no han generado el tipo ni la calidad de crecimiento que sirve para poner fin a su constante marginación. De hecho, su persistente subdesarrollo y, en muchos casos, su declive de largo data ponen de manifiesto la fragilidad de sus economías y cómo las políticas y estrategias nacionales por sí mismas, aunque son necesarias, no resultan suficientes para garantizar el crecimiento sostenido, el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA.

c) Cuando se han registrado progresos socioeconómicos, éstos se han visto complementados y reforzados por corrientes previsibles y debidamente coordinadas de ayuda, vinculadas a un mecanismo nacional eficaz para supervisar la aplicación y mostrar que se rinden cuentas. Eso confirma el papel fundamental de la relación de asociación para el desarrollo a los efectos de influir en la trayectoria de crecimiento de los PMA.

d) Las políticas y medidas de apoyo nacionales e internacionales se han centrado en los sectores sociales. Si bien éstas tienen importancia por sí mismas, no deben redundar en detrimento de los sectores productivos de las economías de los PMA. Así pues, es necesario un cambio de paradigma en las políticas y estrategias de desarrollo de los PMA. Durante varios años, la UNCTAD ha propugnado un cambio en la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo de los PMA. A tal efecto, es importante situar el desarrollo de las capacidades productivas —y la correspondiente expansión del empleo productivo— en el eje central de las políticas y estrategias nacionales, incluidos los DELP.

4. La Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que está convocada para 2011, ha de llegar a un consenso sobre los medios y arbitrios para mejorar la capacidad productiva de los PMA, teniendo cuenta la necesidad de diversificación y de valor añadido, que sigue siendo más esencial hoy que antes debido a la constante volatilidad de los precios de los productos primarios y a la incertidumbre relacionada con las tendencias de los precios a largo plazo. En relación con los PMA, la UNCTAD lleva a cabo una labor en la que se destaca el hecho de que, a corto y mediano plazo, las perspectivas de crecimiento de los PMA pueden mejorar si mejora a su vez su competitividad en materia de exportaciones, particularmente en ámbitos en que tienen ventajas comparativas, como la producción y la exportación de artículos no tradicionales, entre los que cabe mencionar la horticultura y, en concreto, las flores y las frutas y verduras frescas.

5. La UNCTAD también llevó a cabo un examen y una evaluación generales de los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción (UNCTAD/ALDC/2009/2). El estudio fue preparado con el fin de contribuir al examen y evaluación del Programa de Acción por la Junta de Comercio y Desarrollo, como aportación a la evaluación completa del Programa de Acción por la Asamblea General de conformidad con el párrafo 114 del Programa de Acción. El estudio contiene:

a) Una breve exposición de los obstáculos con que se tropieza para efectuar una evaluación objetiva y basada en los resultados de la marcha y la repercusión del Programa de Acción. Eso se basa en la experiencia de ejecución de la UNCTAD y el examen anual de los progresos realizados que se lleva a cabo en el período ordinario de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo desde la aprobación del Programa de Acción en 2001;

b) Una evaluación de las tendencias en esferas clave que corresponden al mandato y la competencia de la UNCTAD;

c) Un análisis del papel de los productos básicos en los PMA, y sobre todo las exportaciones no tradicionales, a fin de mejorar las perspectivas de crecimiento y desarrollo de esos países; y

d) Recomendaciones normativas junto con perspectivas y sugerencias de la UNCTAD sobre posibles cuestiones que requieren la atención de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados.

I. Examen, supervisión y evaluación de los efectos: problemas y perspectivas

6. En la sección III del Programa de Acción se reconoce que, para que tenga éxito el Programa, es indispensable contar con mecanismos y disposiciones eficaces para la aplicación, el seguimiento, el examen y la vigilancia de los progresos realizados. Ello pone de manifiesto la firme resolución de los PMA y sus asociados para el desarrollo a los efectos de realizar una supervisión y una evaluación orientadas a los resultados de los progresos logrados en el cumplimiento de los compromisos del Programa de Acción y los

resultados alcanzados merced a éste. Así pues, hay un apoyo y un interés crecientes por la aplicación de un sistema de supervisión y evaluación como parte integrante de las actividades de desarrollo en los planos nacional e internacional. Ello obedece al hecho de que, al emprender un examen sistemático de los efectos de una intervención concreta, la supervisión y evaluación eficaces del Programa de Acción proporcionan a los gobiernos de los PMA, los colaboradores internacionales para el desarrollo y la sociedad civil los medios necesarios para aprender de la experiencia acumulada, mejorar el futuro desempeño y poner de manifiesto los resultados como parte de la rendición de cuentas y de la transparencia en el marco de la asociación para el desarrollo. Tradicionalmente las actividades de supervisión y evaluación quedaban limitadas principalmente a proyectos cuyo ciclo estaba destinado a vincular la valoración previa del proyecto con la supervisión y la evaluación *a posteriori*. No obstante, el cambio "de los proyectos a las políticas" en los decenios de 1980 y 1990 entrañó el reconocimiento de que el entorno normativo desempeñaba un papel fundamental para determinar la pauta y el ritmo de desarrollo y dio lugar a que la atención de los encargados de formular políticas se concentrara en cuestiones relacionadas con la formulación y la puesta en práctica de "buenas" políticas. A mediados del decenio de 1990, el centro de atención cambió de nuevo de las reformas normativas de "primera generación" a las reformas institucionales de "segunda generación", incluidas las funciones jurídicas, administrativas y reguladoras de los gobiernos en la puesta en práctica de una "buena gobernanza". Ese cambio del centro de atención hizo necesarias la supervisión y evaluación *a posteriori* de un programa estratégico y de las intervenciones normativas.

7. Al revisar los progresos realizados en la ejecución del Programa de Acción de Bruselas, la UNCTAD realizó estudios monográficos sobre países² y sobre sectores concretos³ de varios PMA. La reciente labor de investigación y análisis normativo de diferentes PMA realizada por la UNCTAD⁴ también incluye el seguimiento de sus progresos con miras a la consecución de los objetivos y metas del Programa de Acción y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los estudios por países y sectoriales y la labor de investigación y análisis normativo de la secretaría arrojaron más luz sobre los problemas, los obstáculos y las oportunidades de desarrollo en los PMA. Además, la labor de la UNCTAD muestra que resulta compleja la evaluación de los efectos de las intervenciones a nivel estratégico, particularmente en relación con los programas de acción aprobados en el plano internacional, como el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados. Ello obedece a varias razones: en primer lugar, los principales factores determinantes del crecimiento son complejos y variados y su configuración particular para seguir una trayectoria de mayor crecimiento varía de un país a otro. Además, la sostenibilidad del escaso crecimiento económico resulta frágil como consecuencia de la excesiva vulnerabilidad de los PMA ante las diferentes crisis económicas o de otra índole —externas o internas—, muchas de las cuales no están abarcadas (ni previstas) por el Programa de Acción. Por ejemplo, según las últimas estimaciones del Banco Mundial, en

² Los estudios monográficos sobre Bangladesh (UNCTAD/LDC MISC/ 2006/4), Burkina Faso (UNCTAD/LDC MISC/2006/7), Cabo Verde (UNCTAD/LDC MISC/2006/6), Etiopía (UNCTAD/LDC MISC/2006/5) y Nepal (UNCTAD/LDC MISC/2006/3) pueden consultarse en <http://www.unctad.org>.

³ La síntesis de los estudios monográficos sobre determinados sectores figura en la publicación titulada "Export Competitiveness and Development in LDCs: Policies, Issues and Priorities for Least Developed Countries for Action" (UNCTAD/LDC/2008/1).

⁴ Pueden consultarse un análisis detallado e información estadística exhaustiva sobre la situación de los PMA y sus asociados para el desarrollo a lo largo de los años en relación con la puesta en práctica los objetivos y medidas del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados en la serie titulada *Informe sobre los países menos adelantados* correspondiente a los años 2002, 2004, 2006, 2007, 2008 y 2009. Véase también la contribución de la UNCTAD al examen de mitad de período del Programa de Acción (UNCTAD/LDC/2006/3).

los países en desarrollo, 53 millones de personas más, en su mayoría habitantes de PMA, podrían quedar atrapadas en la pobreza al desacelerarse el crecimiento económico en todo el mundo; y, si la crisis persiste, de ahora a 2015 podrían sumarse entre 200.000 y 400.000 lactantes a los que ya mueren cada año. Del 40% de países en desarrollo que el Banco Mundial calificó de "sumamente vulnerables" a los efectos de la crisis económica global, el 95% pertenecen al grupo de PMA.

8. En segundo lugar, el carácter del Programa de Acción, incluidos el alcance y la amplitud de los compromisos, que frecuentemente forman parte de un conjunto de políticas y estrategias de desarrollo, así como de intervenciones, hacen que resulte compleja la tarea de supervisión y evaluación. Eso es lo que ha ocurrido concretamente en los últimos años debido a la mayor utilización de enfoques de ámbito sectorial y a un apoyo presupuestario general que dificulta la supervisión y evaluación de los efectos de los componentes separados de un programa. A ello se unen el plazo para la evaluación y el alcance del examen. En general, los efectos de una intervención (por ejemplo, por conducto del Programa de Acción) tardan en aparecer y la evaluación tal vez haya de rebasar en buena medida la duración del programa. Además, las repercusiones de algunas de las medidas y de los compromisos (por ejemplo, para el establecimiento de capacidades productivas) son por naturaleza a largo plazo y tal vez sean visibles a corto plazo o durante el marco temporal acordado en el Programa de Acción. La creación de capacidad efectiva y duradera en los países que tienen problemas estructurales y de desarrollo interrelacionados, como los PMA, es una tarea compleja y de enormes proporciones. Por ello, el fomento de la capacidad, en particular la labor de desarrollo de los recursos institucionales y humanos en los PMA, debe contemplarse a largo plazo. Si la evaluación se efectúa durante la vigencia del programa o a su conclusión, tal vez se subestimen la magnitud y alcance de los efectos que tendrá la intervención. La cuestión de la escala también puede plantearse en relación con la difusión de los efectos del programa. La intervención puede tener importantes efectos indirectos que sobrepasen en gran medida las metas o los objetivos inmediatos de la intervención. Si esos efectos se omiten de la evaluación, también se subestimarán su repercusión completa. Eso también plantea problemas de causalidad. El Programa de Acción abarca un conjunto de "acciones" de los PMA y sus asociados para el desarrollo en los planos nacional e internacional. Esas intervenciones normativas se realizan como parte de una estrategia nacional integradora y general en pro de un crecimiento que favorezca a los pobres. Por ello, resulta difícil atribuir los progresos realizados con miras a la consecución del objetivo de la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible a un único programa o a un conjunto de intervenciones, como el Programa de Acción. Por ejemplo, ¿qué proporción de la modificación del indicador de resultados cabe atribuir a la intervención y qué proporción obedece a influencias exógenas? El examen de la cuestión de la atribución entraña abordar una hipótesis: ¿qué habría ocurrido si no se hubiera realizado la intervención?

9. En tercer lugar, los objetivos y prioridades de los diferentes marcos frecuentemente se consideran incompatibles y no complementarios entre sí. Por ejemplo, la mayoría de los PMA realizaron programas de ajuste estructural en los decenios de 1980 y 1990 y varios de esos países cuentan actualmente con el apoyo de los DELP. En muchos PMA se utilizan un proceso y un mecanismo de examen de los DELP (como los debates de mesa redonda del Banco Mundial). Además, hay otros marcos y mecanismos de coordinación a nivel de los países, como el Sistema de Evaluación Común para los Países (ECP), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el Marco Integrado para la asistencia técnica a los países menos adelantados en materia de comercio, el examen de los ODM, la reciente Iniciativa de Ayuda para el Comercio, etc. Todo ello, combinado con las políticas y las estrategias sectoriales de desarrollo nacionales, frecuentemente ha dado lugar a estrangulamientos institucionales, dentro de los que el Programa de Acción tiende a recibir una atención con prioridad relativamente baja. Además de la existencia de

limitaciones de datos y deficiencias estadísticas bien documentadas en los PMA, la mera ausencia de un marco metodológico sistemático y coherente en el plano nacional dio lugar a que resultaran más complejas y engorrosas las funciones de seguimiento, evaluación de los efectos y supervisión de los progresos realizados.

10. Por último, la supervisión y evaluación de los efectos de la intervención a nivel nacional o sectorial resultan costosas, ya que exigen numerosos recursos financieros, técnicos y humanos. Sin embargo, los beneficios superan a los costos de ese proceso. Si no se realiza una evaluación nacional o sectorial de una intervención, resultará sumamente difícil determinar cuáles son los verdaderos resultados que produce sustantivamente sobre el terreno el Programa de Acción de Bruselas. En el contexto de ese Programa, no se han destinado ni prometido recursos para llevar a cabo el examen de los progresos realizados y la evaluación de sus efectos en los planos nacional (o sectorial), regional e internacional. Eso no sólo limita el ámbito y el alcance de la evaluación de los efectos, sino que también menoscaba los esfuerzos que se realizan para ampliar los efectos sustantivos (o de desarrollo) que los proyectos y programas de cooperación técnica y fomento de la capacidad producen en las instituciones y economías de los países beneficiarios.

11. Habida cuenta de las mencionadas deficiencias y limitaciones de hecho, la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados debería llegar a un consenso sobre la necesidad de establecer un marco de evaluación sistemático y coherente. Ese marco, en caso de que su establecimiento se acuerde en la Conferencia, ha de ser suficientemente flexible para que se aplique en diferentes contextos y en diferentes situaciones de limitación de recursos. Además, ha de tener la capacidad necesaria para proporcionar información clara y oportuna a los encargados de adoptar decisiones acerca de los efectos y la eficacia del programa que se esté evaluando. Eso es fundamental para que los resultados de los procesos de examen o de supervisión y evaluación del ulterior Programa de Acción sean comprensibles para los encargados de formular políticas que no sean especialistas, otros interesados y las partes pertinentes. Para fomentar la transparencia y la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas y, en particular, su voluntad de participar en procesos consultivos, es asimismo importante que los resultados de la evaluación se difundan entre todos los que hayan participado en el proceso de reforma.

12. Para que se realicen progresos al abordar tales dificultades y complejidades en lo concerniente a la supervisión y evaluación a nivel estratégico y normativo, es necesario que haya un entendimiento generalizado de lo que constituye un marco satisfactorio para llevar a cabo los procesos de evaluación y supervisión de un programa. No hay ningún sistema único ni ideal que pueda aplicarse a todas las evaluaciones; por el contrario, el marco metodológico habrá de adaptarse a las necesidades de cada evaluación y se elegirán diferentes métodos para que se utilicen en diferentes tareas dentro de la metodología general. Es importante determinar qué se pretende lograr con el futuro programa de acción o la futura intervención, dado que ello servirá para determinar los criterios que hayan de aplicarse para supervisar y evaluar los efectos. En la mayoría de los casos, habrá una jerarquía de objetivos, dentro de la cual las metas intermedias constituyen medios para alcanzar los objetivos definitivos. La intervención inicial relacionada con una política o un programa da lugar a diferentes actividades o aportaciones, que a su vez entrañan productos y resultados que contribuyen al logro de los objetivos del programa.

13. Durante la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados y después de ella, es asimismo importante que los PMA mantengan un diálogo constante con sus asociados para el desarrollo y las instituciones internacionales para potenciar al máximo los efectos de los programas y proyectos de los que sean beneficiarios mediante el ulterior Programa de Acción. La experiencia de la UNCTAD hasta el momento también demuestra que la activa participación de los países beneficiarios en la elaboración

y ejecución de los programas y proyectos es de suma importancia para obtener resultados satisfactorios. Es asimismo importante que las solicitudes de apoyo directo a los programas y al presupuesto formuladas por los PMA se basen en una evaluación crítica de las deficiencias y necesidades nacionales de manera que, a su terminación, la pertinencia y los efectos de los proyectos y programas puedan valorarse en función no sólo de la eficacia de su ejecución, sino también de las contribuciones concretas que se hayan hecho para hacer frente a los problemas y obstáculos con que tropieza el desarrollo. A tal efecto, se deberían seguir haciendo esfuerzos para que conseguir que aumentaran la implicación y la capacidad de absorción de los PMA.

II. Tendencias fundamentales del comportamiento económico de los PMA desde la aprobación del Programa de Acción

A. Producto interno bruto (PIB) real y PIB real per cápita

14. A pesar de los problemas mencionados, la UNCTAD ha dado indicaciones⁵ acerca de cuál es la situación de los PMA y sus asociados para el desarrollo en un momento dado (o en un determinado período) en lo que respecta al logro de los objetivos y metas del Programa de Acción. La labor de la secretaría muestra que los resultados socioeconómicos recientes de los PMA, aunque varían de una región a otra, de un país a otro y de un sector a otro, han registrado una considerable mejora desde mayo de 2001. De hecho, el comportamiento general de los PMA fue dinámico y sólido hasta el comienzo de la crisis financiera. La tasa media de crecimiento anual⁶ del conjunto de los PMA durante 2005-2007 fue de casi el 8%, o sea, unos dos puntos porcentuales más que el 5,9% anual conseguido durante 2000-2004 y casi el doble del promedio anual del 4% registrado en el decenio de 1990. Por consiguiente, la tasa de crecimiento del grupo de los PMA durante 2005-2007 superó el objetivo del 7% fijado en el Programa de Acción de Bruselas. De hecho, esas tasas de crecimiento fueron superiores a la media de otros países en desarrollo durante el mismo período. Con todo, debido al mayor crecimiento demográfico de los PMA (un 2,5% anual, es decir, casi el doble de la media de otros países en desarrollo), el crecimiento del PIB per cápita en los PMA ha seguido siendo inferior al de otros países en desarrollo. Por ejemplo, la tasa media de crecimiento del PIB real per cápita para el grupo de los PMA durante 2005-2007 fue de alrededor del 5,5%, en comparación con el 7% registrado en otros países en desarrollo durante el mismo período⁷.

15. En 2008-2009 los principales indicadores económicos muestran una contracción en los resultados de los PMA, particularmente cuando se comparan con el período 2006-2007. En 2008 el PIB real para el conjunto de los PMA⁸ aumentó un 5,8%, lo que contrasta con el valor en torno al 8% en 2006-2007, al tiempo que el PIB real per cápita disminuyó de 5,6% en 2007 al 4,6% en 2008. Esa fue la mayor caída del PIB real per cápita desde 2003.

⁵ *Ibíd.*

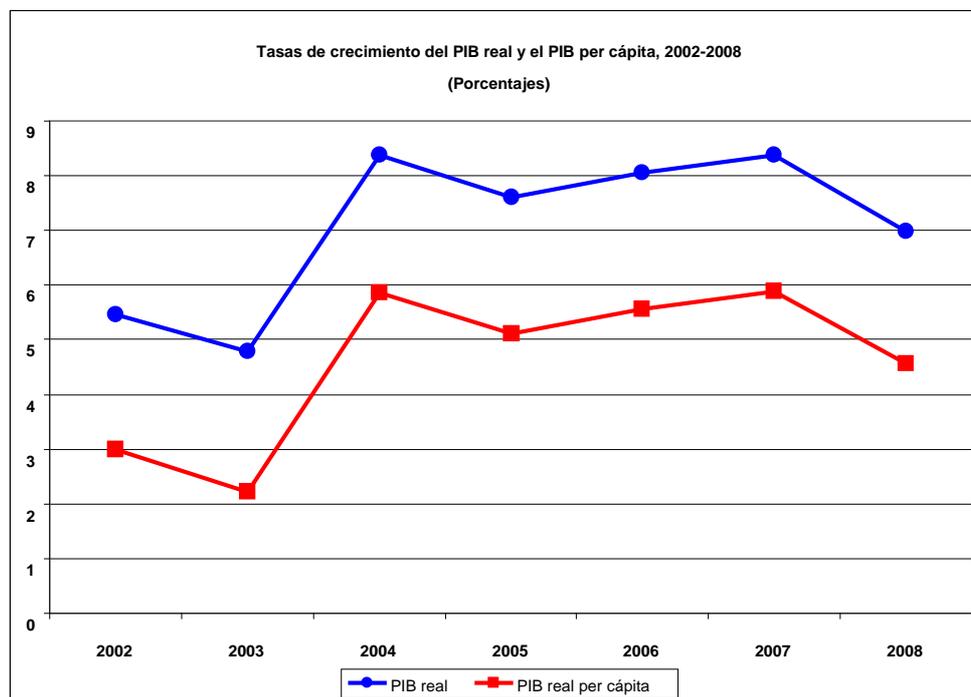
⁶ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las Divisiones de Estadística y Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, enero de 2009.

⁷ Los datos se refieren al PIB real y al PIB real per cápita (en dólares de 1990) y las cifras correspondientes a otros países en desarrollo están tomadas del documento *2008 World Global Economic Prospects* del Banco Mundial.

⁸ Los datos sobre el PIB y el PIB real per cápita proceden de cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las Divisiones de Estadística y Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, agosto de 2009, y se refieren al PIB real y al PIB real per cápita (en dólares de 1990).

Gráfico 1

Tasa de crecimiento del PIB real y el PIB real per cápita, 2002-2008



16. Los resultados económicos conseguidos por el conjunto de los PMA enmascaran las variaciones existentes a nivel regional, sectorial y nacional. A nivel regional, en 2005-2007, la tasa de crecimiento del PIB de los PMA africanos superó la de los PMA asiáticos durante el mismo período. No obstante, el crecimiento del PIB real correspondiente a los PMA (más Haití) se redujo de alrededor de un 8,5% en 2006-2007 al 6,2% en 2008, en tanto que, en la región de Asia y el Pacífico, disminuyó del 6,9% al 5,2% durante el mismo período. Por consiguiente, para el conjunto de los PMA el PIB real per cápita se cifró únicamente en el 4,6% en 2008, lo que contrasta con el 5,9% en 2007. En general, en 2008 el número de PMA que registraron una tasa de crecimiento del PIB real igual o superior al 6% fue de 14⁹, en tanto que había sido de 21 en 2005-2007 (cinco de ellos eran exportadores de petróleo y minerales). Durante el mismo año, otros 16 PMA¹⁰ —17 en 2005-2007 (de los que cinco eran exportadores de minerales o de petróleo)— registraron una tasa de crecimiento del PIB real de entre el 4% y el 6%, en tanto que otros 9¹¹ países del grupo crecieron entre un 3% y un 4%. De hecho, en 2008 el crecimiento del PIB real per cápita fue igual o inferior al 1% en 16 PMA, en tanto que se mantuvo realmente por debajo de cero en nueve PMA. Esa tendencia se compara negativamente con la del período 2005-2007, en el que únicamente dos PMA registraron una tasa de crecimiento negativa del PIB real per cápita. No obstante, esas tasas de crecimiento siguen siendo sorprendentes cuando se comparan con las del período 2000-2004, en el que únicamente 6 de los 46 PMA de los que se dispone de datos pudieron alcanzar o superar una tasa promedio de crecimiento anual del 7%.

⁹ Angola, Bangladesh, Bhután, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Liberia, Malawi, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Timor-Leste y Vanuatu.

¹⁰ Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Djibouti, Gambia, Madagascar, Maldivas, Mozambique, Myanmar, Nepal, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Sudán, Uganda y Zambia.

¹¹ Afganistán, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Yemen.

17. A nivel sectorial, si bien los PMA africanos importadores de petróleo han seguido mejorando sus resultados económicos, los PMA exportadores de petróleo siguen siendo el principal motor del crecimiento de la economía de la región. De los 12 PMA africanos que registraron un elevado crecimiento, 8 eran exportadores de petróleo o minerales. En general, durante el período 2000-2008 la mayor tasa de crecimiento en el conjunto de los PMA se consiguió en la industria minera, la explotación de petróleo crudo y la construcción. En 2005-2008 la agricultura representó algo más del 30% del PIB, en comparación con los valores superiores al 35% de diez años antes. La parte correspondiente al sector manufacturero en el valor añadido total aumentó solo ligeramente, ya que pasó del 10% al 11% del PIB total (el promedio de otros países en desarrollo es del 24%) durante el mismo período, mientras que la proporción de los servicios descendió ligeramente (del 42% al 40%).

B. Comercio exterior

18. En cuanto al comercio exterior, las exportaciones de los PMA siguen concentrándose en algunos productos primarios y productos manufacturados poco especializados que requieren gran densidad de mano de obra. Sin embargo, el elevado crecimiento reciente de sus exportaciones ha sido fundamental para conseguir un fuerte crecimiento del PIB. En consecuencia, el comercio exterior representa alrededor del 50% del PIB del conjunto de los PMA. En valores nominales, las exportaciones totales de mercaderías de los PMA aumentaron de 83.300 millones de dólares en 2005 a 128.500 millones de dólares en 2007¹² y a unos 172.000 millones de dólares en 2008. Durante el mismo período, las importaciones totales de mercaderías del conjunto de los PMA también aumentaron considerablemente, ya que pasaron de 87.900 millones de dólares en 2005 a 101.400 millones de dólares en 2006 y a 153.000 millones de dólares en 2008, de manera que la balanza comercial registró para ellos un saldo positivo, dado que pasó de un saldo negativo de 4.500 millones de dólares en 2005 a un superávit de 19.000 millones de dólares en 2008. De hecho, la balanza comercial favorable a los PMA registró su valor máximo en 2006, cuando se cifró en más de 27.000 millones de dólares. En comparación, el valor de las exportaciones totales de mercaderías efectuadas en 2008 fue 88.700 millones de dólares mayor que en 2005 y 131.800 millones de dólares superior al valor de 2002. Esta mejor marcha de las exportaciones fue atribuible en gran parte a la subida de los precios internacionales de los productos básicos. Gracias al aumento de los precios del petróleo y los minerales, el valor de las exportaciones de los PMA africanos (más Haití) se incrementó de 58.500 millones de dólares en 2005 a 132.200 millones de dólares en 2008, mientras que en los PMA asiáticos pasó de 24.500 millones de dólares a 38.900 millones de dólares durante el mismo período. En conjunto, pese a la elevada tasa de aumento de las exportaciones de los PMA y al hecho de que el comercio representa más del 50% de su PIB, la participación de los PMA en el comercio internacional sigue siendo insignificante (menos del 1% en 2006-2008).

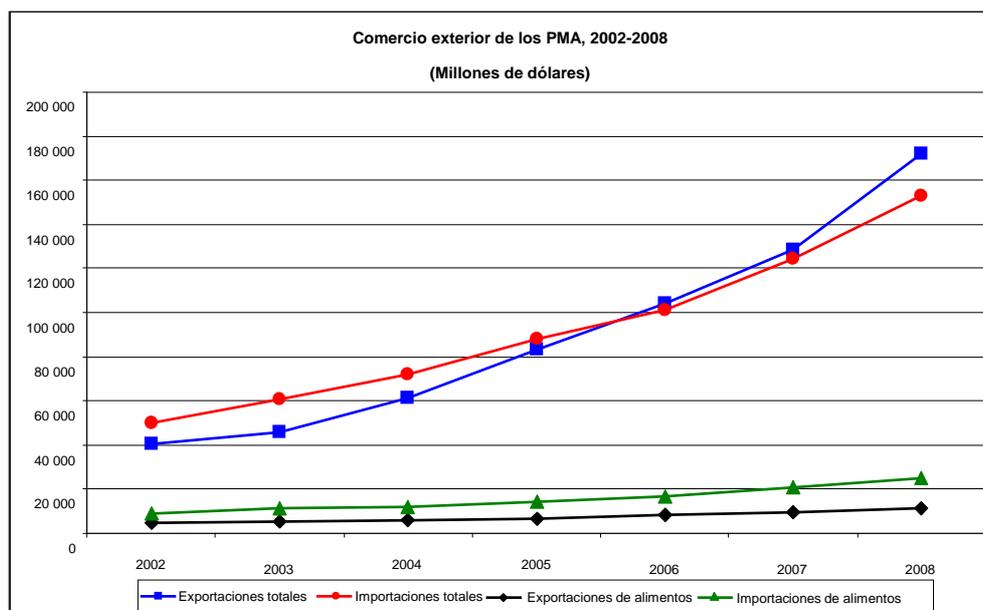
19. Como puede observarse en el gráfico *infra*, el período 2005-2008 fue especialmente notable para el grupo de los PMA, ya que sus exportaciones totales de mercaderías aumentaron de 83.500 millones de dólares en 2005 a 172.000 millones de dólares en 2008 (casi un 107% de aumento), aunque, durante el mismo período, también aumentaron

¹² Importaciones y exportaciones totales: estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la base de datos COMTRADE, enero de 2009.

considerablemente las importaciones de mercaderías¹³. No obstante, un importante factor que afectó a los resultados de los PMA en 2009 fue el colapso de los precios de los productos básicos. El auge de esos precios, que había comenzado en 2002, concluyó a principios de 2009¹⁴ y se produjo una brusca caída durante el segundo semestre del año, paralela a la reducción de la demanda mundial, causada en buena medida por las crisis económicas mundiales. Por consiguiente, los ingresos de exportación del grupo de los PMA disminuyeron bruscamente (hasta un 50%) durante el primer semestre de 2009¹⁵.

Gráfico 2

Evolución del comercio exterior de los PMA, 2002-2008



20. Otra característica del comercio exterior de los PMA es el aumento cada vez mayor del porcentaje que representaban las importaciones de alimentos, que casi se triplicaron, ya que pasaron de 9.200 millones de dólares en 2002 a 16.400 millones de dólares en 2006 y a 24.800 millones de dólares en 2008. También aumentaron las exportaciones de alimentos, que pasaron de 4.800 millones de dólares en 2002 a 8.100 millones de dólares en 2006 y a 11.500 millones de dólares en 2008¹⁶. La brusca subida de los precios internacionales de los alimentos en 2006 y 2007 dio lugar a un considerable aumento del costo total de las importaciones de alimentos para el grupo de los PMA.

21. El aumento sin precedentes de los precios mundiales de los alimentos supuso nuevas cargas sociales, políticas y económicas para los PMA, pues muchos de ellos, además de ser

¹³ Los datos sobre las importaciones y exportaciones totales proceden de estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la base de datos COMTRADE, enero de 2009.

¹⁴ Pueden consultarse más detalles en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2009* de la UNCTAD: respuesta a la crisis mundial y a la mitigación del cambio climático y el desarrollo.

¹⁵ Esta información se basa en estimaciones, ya que no se disponía de los datos de 2009 en el momento de la preparación del presente informe.

¹⁶ Los datos sobre las importaciones y exportaciones de alimentos proceden de estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la base de datos COMTRADE, enero de 2009.

importadores netos de alimentos, no tienen seguridad alimentaria. El efecto negativo del aumento de los precios mundiales de los alimentos para los PMA podría considerarse un desafío nuevo, pero también podría verse como síntoma de problemas estructurales profundamente arraigados en la economía de los PMA. En estos países la productividad agrícola ha venido declinando vertiginosamente en los últimos decenios, mientras que la demanda de alimentos ha aumentado, debido en parte al cambio de las tendencias demográficas en esos países. El sector agrícola era más productivo hace 50 años que hoy en día y en muchos PMA la tasa de crecimiento anual de la producción de cereales, que en el decenio de 1980 se situaba entre el 3% y el 6% de la producción agrícola total, hoy en día está entre el 1% y el 2% (Reseña de orientación política de la UNCTAD N° 2, junio de 2008). El alza de los precios de los alimentos podría comprometer aún más la ya precaria seguridad alimentaria de los PMA. Por ejemplo, según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), dicho aumento de los precios ya ha repercutido en los mercados nacionales de varios PMA¹⁷ y ello a pesar de que muchos de ellos reciben ayuda alimentaria año tras año.

C. Corrientes de recursos financieros procedentes del exterior

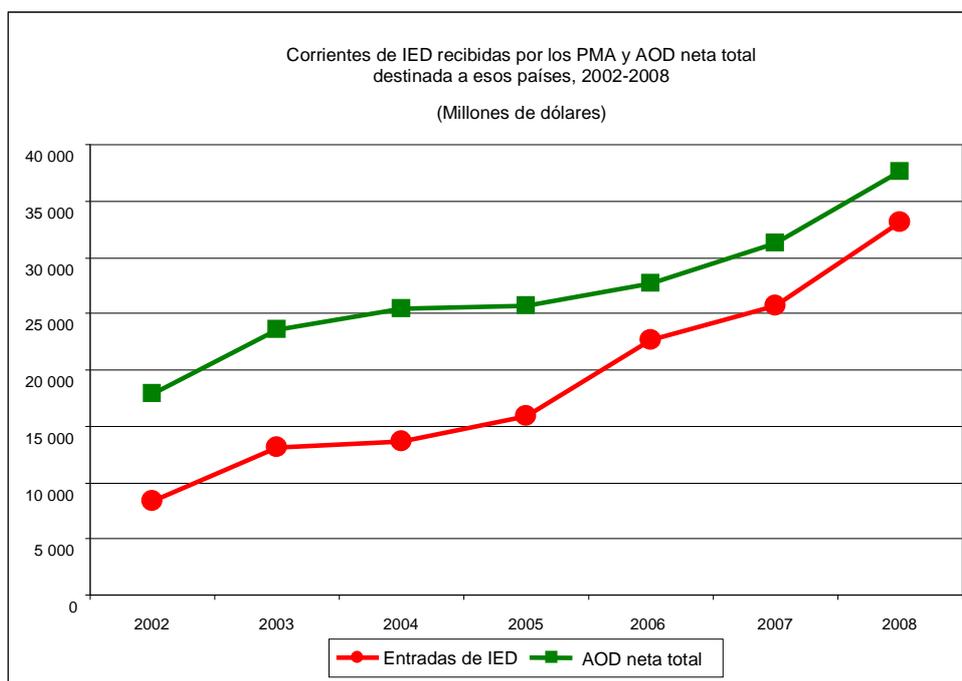
22. Como se muestra en el gráfico 3 *infra*, las corrientes financieras procedentes del exterior (incluidos el perdón de deudas y la asistencia técnica) con destino a los PMA alcanzaron en total 44.300 millones de dólares (a precios corrientes) en 2008, en tanto que se habían cifrado en 33.400 millones de dólares el año anterior. Por comparación con 2002 (año en que se cifraron en unos 17.000 millones de dólares), las corrientes exclusivamente oficiales de hecho se duplicaron con creces en 2008. La cuantía de las corrientes netas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) con destino a los PMA (con exclusión de las donaciones por concepto de perdón de deudas y la asistencia técnica) pasó de 32.200 millones de dólares en 2007 a 37.600 millones de dólares en 2008¹⁸ (aunque la distribución de la AOD fue desigual y se dieron casos en que la AOD realmente disminuyó para algunos PMA). Paralelamente, las corrientes de inversión extranjera directa (IED) con destino a los PMA también aumentaron de unos 25.800 millones de dólares durante el último trimestre de 2008 a 33.100 millones de dólares en 2009. Las corrientes de IED casi se han multiplicado por cuatro por comparación con 2002, en que se cifraron en 8.300 millones de dólares y duplicaron su cuantía en 2005 (13.600 millones de dólares). No obstante, gran parte de esta IED se dirigió hacia PMA exportadores de petróleo y minerales. Únicamente 12 PMA exportadores de petróleo y minerales recibieron más de 25.100 millones de dólares (alrededor de 76%) de las corrientes totales de IED destinadas a PMA en 2009¹⁹.

¹⁷ Por ejemplo, en el Senegal, en febrero de 2008, los precios del trigo se habían duplicado con respecto a los del año anterior; en el Sudán subieron casi un 90%, y en el norte de Somalia se triplicaron. El precio del maíz en Uganda (Kampala) en marzo de 2008 era un 65% más alto que en septiembre de 2007, mientras que en Mozambique (Maputo) el aumento era del 43%. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en Etiopía (Addis Abeba) los precios del trigo y el maíz se incrementaron también en un 33% entre marzo de 2007 y marzo de 2008.

¹⁸ Los datos sobre las corrientes financieras procedentes del exterior están tomados de las estadísticas sobre el desarrollo internacional del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), datos en línea, 21 de enero de 2010.

¹⁹ Los datos sobre la IED están tomados de la base de datos de la UNCTAD sobre la IED y las actividades de las empresas transnacionales, *World Investment Report*, octubre de 2009.

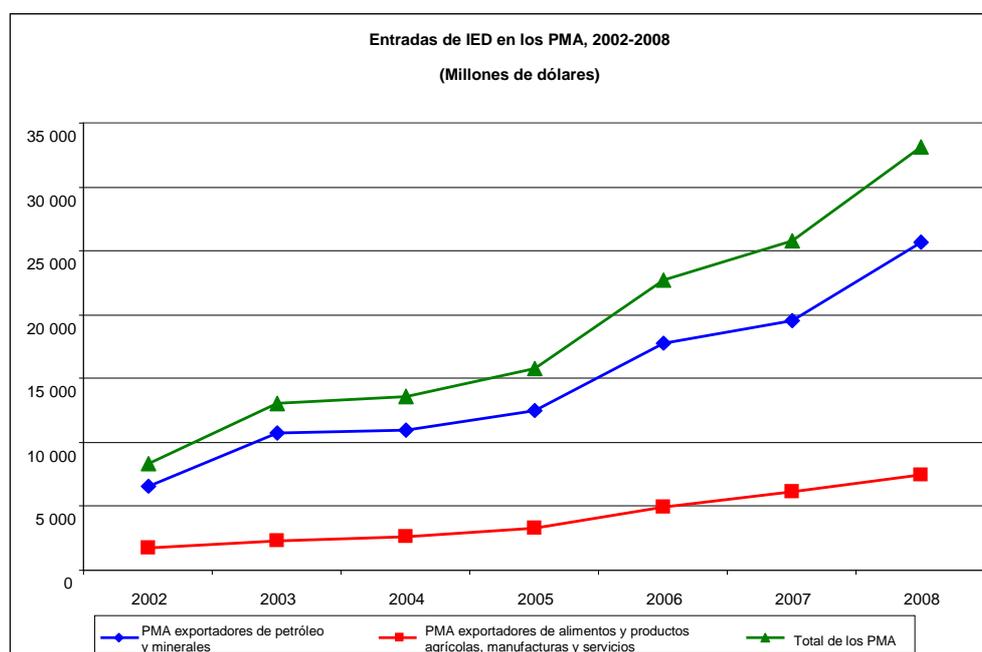
Gráfico 3
Corrientes de IED recibidas por los PMA y AOD neta total destinada a esos países, 2002-2008



Los mejores resultados económicos obtenidos en los últimos años por los PMA han ido acompañados de mejores medidas internacionales de apoyo y de la aplicación de políticas válidas en el plano nacional. Las corrientes financieras dirigidas a los PMA, en particular la AOD y la IED, han aumentado de manera sustancial y las condiciones de acceso de sus exportaciones a los mercados han mejorado de manera significativa desde la aprobación del Programa de Acción. Además, desde la aprobación del Programa, se han logrado importantes progresos en la desvinculación de la ayuda para esos países y en el alivio de la carga de su deuda externa.

23. Sin embargo, a pesar de los considerables aumentos de las corrientes de capitales públicos y privados dirigidas a los PMA durante los últimos años, las corrientes de AOD adoptan en gran medida la forma de alivio de la deuda y asistencia humanitaria (de urgencia). Además, a pesar de un aumento de las corrientes de capitales públicos y privados hacia los PMA (en particular de la AOD y la IED), tanto esta asistencia como esta inversión han seguido estando muy concentradas desde el punto de vista geográfico y sectorial. Así, las corrientes de IED hacia los países exportadores de petróleo y minerales han aumentado de 6.500 millones de dólares en 2002 (lo que contrasta con los 1.800 millones de dólares a los exportadores de alimentos y productos agrícolas, manufacturas y servicios) a 25.600 millones de dólares en 2008 (lo que contrasta con los 7.400 millones de dólares que únicamente se destinaron a los PMA que eran exportadores de alimentos y productos agrícolas, manufacturas y servicios). En 2008 casi el 77,5% de las corrientes totales de IED hacia los PMA se dirigieron a 12 países exportadores de petróleo y minerales (véase el gráfico *infra*).

Gráfico 4
Distribución sectorial de la IED entre los PMA en función de las exportaciones en que estaban especializados, 2002-2008



D. Tendencias del ahorro y la inversión

24. Como en el caso del crecimiento económico, las tendencias en materia de inversión y ahorro también muestran luces y sombras. Si bien en el conjunto de los PMA el ahorro interno general aumentó del 13% del PIB al 21%, de hecho en la mitad de los PMA disminuyó durante 2000-2007. A lo largo de ese mismo período, las mayores tasas de ahorro interno se registraron en los PMA exportadores de petróleo y minerales²⁰. Las tendencias del déficit general de recursos reflejan las del ahorro interno y presentan un panorama similar. Para el conjunto de los PMA, el déficit de recursos, que indica la dependencia de los recursos externos, ha disminuido del 7% del PIB en 2000-2002 al 1,6% en 2006-2007. Sin embargo, 15 PMA tuvieron tasas negativas de ahorro interno en 2007 y por lo tanto dependían del ahorro externo para financiar la inversión y el consumo internos. En general, los PMA están lejos de alcanzar el objetivo fijado en el Programa de Acción de Bruselas de que la inversión constituya un 25% del PIB. Puede observarse pues que los recursos financieros externos siguen siendo cruciales, ya que la mayoría de los PMA dependen de fuentes externas de capital para financiar sus necesidades de desarrollo y, en algunos casos, su consumo interno.

25. Existe una relación entre la incapacidad de los PMA para movilizar recursos internos para el desarrollo y la debilidad e insuficiencia de su sector bancario. A pesar de las importantes reformas de su sector financiero, sobre todo en el contexto de programas de ajuste estructural, lamentablemente el sector bancario de la mayoría de los PMA sigue estando subdesarrollado. Según los estudios del Banco Mundial, no menos del 80% de los hogares y del 80% de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de África nunca han

²⁰ Angola, Chad, Guinea Ecuatorial, Mauritania, Mozambique y Sudán, más la República Democrática Popular Lao.

tenido acceso a servicios bancarios. Además, según los datos más recientes, los bancos de los PMA africanos concedían tan solo el 14% de sus préstamos a la agricultura, aunque en esos países el sector agrícola representaba más del 36% del valor añadido total y daba empleo, por término medio, al 86% de la fuerza de trabajo total (UNCTAD 2008). Esta debilidad institucional, junto con el elevado costo del crédito, dificultó el acceso de las empresas, en especial las PYME, a la financiación en esos países. Por este motivo, es preciso adoptar medidas urgentemente para fomentar la capacidad institucional del sector bancario de los PMA al mismo tiempo que se intenta hacer asequible el costo del crédito mediante la aplicación de políticas económicas apropiadas. El diferencial (variación) entre el tipo de interés de referencia y los tipos aplicados es relativamente más elevado en los PMA que en otros países en desarrollo; por consiguiente, los bancos de los PMA obtienen el doble de beneficios que los de otros lugares, lo que indica que falta una competencia efectiva en el sector bancario.

E. Acceso al mercado

26. Al concluir el Programa de Acción de París para el decenio de 1990 y comenzar el ulterior Programas de Acción para el presente decenio, varios socios comerciales mejoraron las condiciones de acceso al mercado para las exportaciones procedentes de los PMA. Por ejemplo, la iniciativa "Todo menos armas", que se puso en marcha el 5 de marzo de 2001, ofrece un acceso al mercado libre de derechos y contingentes a todos los productos, excluidas las armas. Ese plan abarca también las bananas, el azúcar y el arroz, cuyos derechos de aduana se están eliminando gradualmente a lo largo de un período de transición y están sujetos a contingentes arancelarios. En mayo de 2000, los Estados Unidos promulgaron la Ley de crecimiento y oportunidad para África, en cuya virtud el sistema generalizado de preferencias (SGP) de los Estados Unidos se modificó en favor de determinados países de África subsahariana para ampliar la gama de productos, incluidos los textiles y la ropa. A ello siguió la ampliación del SGP del Canadá a fin de permitir que 570 productos procedentes de PMA entraran libres de derechos en su mercado. En enero de 2003, el sistema fue mejorado considerablemente mediante su ampliación a todos los productos, incluidos los textiles y la ropa, y el establecimiento de nuevas normas de origen, con un reducido número de exclusiones de determinados productos agrícolas. Paralelamente, en una revisión del SGP del Japón realizada en diciembre de 2000, se aplicó un régimen libre de derechos a una lista adicional de productos industriales procedentes de determinados PMA. Con motivo de una segunda revisión en abril de 2003, se agregó una nueva lista de productos agrícolas de PMA y se permitió la entrada libre de derechos a todos los productos de los PMA incluidos en el sistema. El último cambio importante del sistema en el Japón se realizó en 2007²¹. Esos y otros acuerdos preferenciales bilaterales en favor de los PMA han mejorado considerablemente las condiciones de acceso a los mercados de muchos productos de interés para las exportaciones de tales países. En general, casi el 85% de las importaciones totales de los países desarrollados procedentes de los PMA —medidas en función de su valor— fueron admitidas con derechos preferenciales y sin contingentes durante el período 2001-2007, aunque las exportaciones de algunos PMA siguen teniendo que hacer frente a aranceles punitivos en los mercados de algunos países desarrollados. Recientemente el régimen de acceso libre de derechos y de contingentes se amplió al 91% de los productos manufacturados y al 93% en el caso de la agricultura. Se debería seguir trabajando para alcanzar el objetivo del acceso a los mercados libres de derechos y de contingentes de todos los productos de los PMA y la eliminación de las barreras de entrada, incluidas las no arancelarias.

²¹ Pueden consultarse más detalles sobre ese y otros sistemas de acceso al mercado en el documento UNCTAD/ALDC/2008/4.

27. Como se ha indicado *supra*, la mejora de los resultados económicos observada en los PMA desde la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en mayo de 2001, se ha visto acompañada de mejores medidas internacionales de apoyo y de la aplicación de políticas sólidas en el plano nacional. Un reto importante para el próximo decenio es hacer más sostenibles y duraderos los progresos logrados hasta el momento gracias a la colaboración a fin de mejorar la vida cotidiana de la gente corriente de los países más pobres, sobre todo teniendo en cuenta la actual crisis económica.

F. Repercusiones normativas

28. El principal obstáculo con que tropiezan los PMA —tal como se señala en las investigaciones y los análisis normativos de la UNCTAD— sigue siendo su escasa capacidad productiva. Ello se ha visto confirmado por estudios monográficos nacionales y análisis de determinados sectores en el documento UNCTAD/ALDC/2009/2. El desarrollo de la capacidad productiva requiere medidas normativas eficaces en los planos nacional, regional y mundial.

29. Las repercusiones de las conclusiones de los estudios realizados para la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados son las siguientes:

a) Hay sectores en que los esfuerzos que se realizan en los planos nacional e internacional, si se canalizan debidamente, podrían contribuir a la reducción de la pobreza en los PMA. Por ejemplo, hay monografías que confirman que el sector de la horticultura ofrece oportunidades de empleo, al tiempo que mejora los ingresos de los hogares y tiene un efecto positivo directo en la reducción de la pobreza de muchos de los países abarcados por las monografías.

b) Si bien la diversificación respecto del valor añadido y las manufacturas es importante para la sostenibilidad a largo plazo del crecimiento económico y el desarrollo de los PMA, la diversificación horizontal es esencial para las perspectivas de crecimiento y desarrollo de muchos de los países más pobres del mundo. Varios PMA podrían sumarse a los exportadores que triunfan siempre que pusieran en marcha políticas y estrategias eficaces de desarrollo unidas a planes de incentivos selectivos y debidamente estructurados.

c) La inversión selectiva, incluidos los recursos de la AOD, la IED y las fuentes privadas, dirigida a sectores de interés estratégico para los PMA puede tener repercusiones directas en el desarrollo socioeconómico de esos países.

30. Las monografías también confirman el hecho de que, dadas las grandes exigencias en materia tecnológica y de información a los efectos de la integración en cadenas mundiales cada vez más complejas de productos básicos (particularmente la horticultura), la participación extranjera es fundamental para que los PMA tengan éxito en sus exportaciones. La transferencia de tecnología, la financiación y la vinculación con el mercado pueden conseguirse mediante la IED o la asistencia de los donantes o ambas cosas, lo que permite hacer frente a las deficiencias del mercado local en materia de finanzas e información. En los países africanos que han tenido éxito en sus exportaciones, sobre todo Kenya y Ghana y recientemente Etiopía, la inversión extranjera ha desempeñado un papel capital para el establecimiento y el desarrollo del sector hortícola nacional. Las empresas multinacionales, como Dole y la Compagnie Fruitière, cuentan con experiencia, capacidad e incentivos para contribuir al desarrollo de la capacidad de la oferta en África, sobre todo mediante la formación y la asistencia para atender a las necesidades de GlobalGAP.

31. Además, los grandes inversionistas consideran que redundaría en su interés promover el desarrollo mediante la inversión en las comunidades locales en forma de infraestructuras y servicios sociales. Así pues, la conclusión más importante es que los países deben crear

condiciones favorables para captar IED de las principales multinacionales hortícolas mundiales. Para los PMA, particularmente los que están superando graves conflictos políticos y sociales, resulta difícil captar IED. Los donantes, incluidas las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, pueden proporcionar una inyección inicial de capital y conocimientos prácticos y han desempeñado un papel crucial en la puesta en marcha de la horticultura de exportación en algunos países, por ejemplo mediante las investigaciones sobre la adaptación de las cosechas al cambio climático y la construcción de almacenes refrigerados. No obstante, la asistencia de los donantes es menos segura que la inversión extranjera, dado que los donantes tienen un interés a corto plazo y son limitados sus recursos, a lo que se suma el hecho de que es incierta la sostenibilidad de las industrias creadas con ayuda de los donantes. Además, los donantes deben tener en cuenta que los pequeños agricultores son cada vez más vulnerables a las diferentes crisis y tal vez no sean siempre económicamente viables a largo plazo. Por ejemplo, las normas cada vez más exigentes de las cadenas hortícolas mundiales tienen efectos perjudiciales para la producción y la exportación de productos agrícolas por parte de los pequeños agricultores. Por consiguiente, los donantes deben centrar su apoyo en los bienes públicos, como las inversiones en redes de transporte y almacenes que sean de utilidad para todos los productores, independientemente de su tamaño.

32. Las políticas favorables de los gobiernos que promueven un entorno propicio a las inversiones constituyen una condición necesaria para la IED y la participación de los donantes. Eso incluye prestar servicios básicos, evitar intervenciones excesivas y establecer incentivos transparentes y que funcionen adecuadamente para las inversiones. Además, los recientes acontecimientos ocurridos en países como Kenya, Côte d'Ivoire y Zimbabwe, han servido para reforzar la importancia fundamental de una gobernanza eficaz para evitar conflictos sociales. Al margen de esos elementos básicos, el papel concreto del gobierno puede variar en función de las circunstancias y capacidades locales. En el Senegal, el sector hortícola se ha desarrollado en parte merced a que no existe la misma intervención intrusiva del Gobierno que influyó perjudicialmente en otras épocas en las industrias de ese país. Sin embargo, la experiencia de Etiopía en lo concerniente a impulsar la floricultura indica que la promoción activa del Gobierno, incluidos los subsidios a los inversionistas extranjeros, puede tener éxito si se concibe y lleva a cabo debidamente. Al igual que en el caso de los sectores financiados por donantes en países como Uganda, está por ver la sostenibilidad de la industria subvencionada de la floricultura en Etiopía. La experiencia de Etiopía debe seguirse de cerca para extraer conclusiones para otros países. Además, los gobiernos de los PMA y los donantes deben colaborar entre sí para impulsar el establecimiento de eficaces organizaciones de apoyo a los productores que promuevan los intereses del sector hortícola y actúen como grupos de coordinación en asuntos de interés recíproco, sobre todo por lo que respecta a la ampliación de las normas. GlobalGAP prevé el establecimiento de sistemas nacionales GAP adaptados a las condiciones locales como medio para obtener una certificación, si bien se han realizado lentos progresos con miras al establecimiento de tales sistemas a nivel local.

33. En las nuevas consecuencias normativas que extraiga, el ulterior programa de acción debe tener en cuenta la excesiva dependencia que tienen las economías de los PMA respecto de los productos primarios. La reciente expansión de las exportaciones y el crecimiento económico de esos países no han ido acompañados de un incremento de la creación de valor añadido. En otras palabras, no hay mejoras en toda la economía en cuanto a productividad, creación de valor añadido por los productores nacionales y cambios estructurales duraderos en la economía de los PMA. El aumento de los ingresos de exportación de esos países es simplemente el resultado de la subida de los precios mundiales de los productos básicos y el aumento de las exportaciones de productos básicos tradicionales y no tradicionales. Aunque esas mejoras despiertan cierto optimismo, es motivo de preocupación el hecho de que no hayan ido acompañadas de una transformación

estructural de la economía de esos países, pues ello supone un elevado grado de vulnerabilidad en caso de turbulencias o crisis. Por consiguiente, para sacar partido de la globalización y al mismo tiempo reducir al mínimo los riesgos que ésta conlleva, los PMA deben diversificar su base económica desarrollando su capacidad productiva para generar bienes y servicios con mayor valor añadido, desencadenando de ese modo una transformación socioeconómica radical. En general, los beneficios obtenidos después de decenios de políticas y estrategias de liberalización han quedado por debajo de las expectativas.

34. Durante los últimos decenios, la mayoría de los PMA han propugnado una reforma económica de amplio alcance y programas de ajuste encaminados a la liberalización del comercio. Esas políticas y medidas no fueron capaces de generar un crecimiento que, debido a su forma y a su calidad, pusiera fin a su constante marginación. No obstante, eso no significa que el proteccionismo sea la opción más adecuada para tales países. De hecho, deberían evitar todo intento o tentación de recurrir a políticas proteccionistas. Por el contrario, deberían formular sus políticas y estrategias de desarrollo locales y endógenas teniendo en cuenta sus circunstancias socioeconómicas específicas, su base de recursos, su capacidad institucional y sus condiciones locales generales.

35. Además, la degradación del medio ambiente, el cambio climático y los regímenes meteorológicos perturbadores causan sequía, hambruna, desertificación, ciclones, inundaciones, etc. La confluencia de esos desastres naturales menoscaba los progresos socioeconómicos de los PMA, que carecen intrínsecamente de capacidades institucionales y financieras para adaptarse a los fenómenos naturales perjudiciales y mitigar sus efectos. La experiencia muestra que las crisis naturales inciden sobre todo en los países pobres y las personas pobres y hacen disminuir sus posibilidades de escapar de la trampa de la pobreza. Los efectos perjudiciales del cambio climático también pueden generar millones de refugiados medioambientales procedentes de PMA. La destrucción de Haití por el terremoto del 12 de enero es otra muestra de la vulnerabilidad intrínseca de los PMA a las crisis y desastres naturales, así como de su incapacidad de mitigar las consecuencias devastadoras de tales crisis. Además, el caso de Haití constituye una llamada de atención para los PMA y sus asociados para el desarrollo para que establezcan medios de recuperación económica e institucional. También debe ser movilizada la comunidad internacional para que preste asistencia en la labor de rehabilitación, recuperación y reconstrucción en Haití.