



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

Distr.
GENERAL

TD/B(S-XXIII)/6
9 de agosto de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
23º período extraordinario de sesiones, tercera parte
Ginebra, 3 a 10 de octubre de 2006
Tema 4 del programa

LA UNCTAD Y EL DESARROLLO: EL CAMINO POR SEGUIR

**Nota de exposición de problemas preparada
por la secretaría de la UNCTAD¹**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	2
II. LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO	3 - 13	2
III. COHERENCIA ENTRE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LOS PROCESOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES.....	14 - 27	6
IV. LA UNCTAD, LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO.....	28 - 37	11

¹ El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Consenso de São Paulo requiere que la Junta de Comercio y Desarrollo lleve a cabo en 2006 un examen de mitad de período (párr. 9). Se han celebrado ya dos reuniones del 23º período extraordinario de sesiones a los efectos de realizar dicho examen, una celebrada del 8 al 11 de mayo y otra del 12 al 16 de junio de 2006. El informe de la primera reunión figura en el documento TD/B(S-XXIII)/4 de la UNCTAD, mientras que los Resultados convenidos de la reunión de junio figuran en el documento TD/B(S-XXIII)/L.4 de la UNCTAD, de 16 de junio de 2006.
2. La tercera parte del examen, que se realizará del 3 al 10 de octubre del 2006 permitirá concluir el proceso de examen. También se ha convenido en que esa parte del examen adopte la forma de un diálogo sobre políticas de alto nivel relativo a la globalización para el desarrollo, la coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos internacionales, y la UNCTAD, la reforma de las Naciones Unidas y el desarrollo. El presente documento está destinado a facilitar los debates entre los Estados miembros abordando varias cuestiones fundamentales que podrían examinarse durante el diálogo sobre políticas².

II. LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO

Antecedentes

3. La creciente globalización ha planteado retos complejos respecto a cómo lograr un desarrollo de amplia base, en particular en beneficio de los pobres. En la actualidad se reconoce ampliamente que la integración en la economía mundial puede aportar muchas ventajas y plantear muchos retos para los países en desarrollo, mientras que la forma, dirección y rapidez del proceso de integración pueden verse influidas por las decisiones sobre políticas adoptadas en los planos nacional e internacional. La globalización abre oportunidades de integración ventajosa en la economía mundial, pero también plantea problemas a muchos gobiernos que están esforzándose por mejorar la situación de sus pueblos. Algunos de los retos más importantes que existen actualmente están representados por cuestiones como de qué modo aumentar las capacidades productivas de modo sostenible, cómo diversificar la producción abandonando la dependencia de los productos básicos a fin de contrarrestar el deterioro de la relación de intercambio, de qué modo satisfacer las crecientes necesidades de energía y cómo aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología para acelerar el desarrollo.
4. En los últimos años se han producido algunos avances importantes en el desarrollo gracias a la mejora de los factores externos. Se han registrado progresos en el aprovechamiento de las oportunidades de acceso a los mercados; ha habido una estabilidad relativa de los mercados financieros; han aumentado la inversión extranjera directa (IED), la asistencia oficial para el

² Aparte del informe de la primera parte del examen de mitad de período y de los Resultados convenidos en la segunda parte, los Estados miembros quizás también encuentren útil consultar los siguientes documentos correspondientes a esas partes del examen de mitad de período: TD/B(S-XXIII)/2 y adiciones, y TD/B(S-XXIII)/32, así como los informes anuales de la UNCTAD de 2004 y 2005 y el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006.

desarrollo (AOD) y las remesas; y se ha producido un aumento de los precios de los productos básicos. Estos avances pueden atribuirse a cambios concretos en las políticas, una mejora de la gestión económica y algunas transformaciones coyunturales. Los mercados principales, incluidos los de China y la India, han representado un motor de crecimiento del que se ha beneficiado el resto del mundo. Los altos precios de los productos básicos, impulsados por la creciente demanda, han permitido que muchos países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, hayan logrado importantes ingresos.

5. Las oportunidades de comercio de los países en desarrollo han mejorado como resultado de las negociaciones comerciales realizadas en los planos multilateral, regional y bilateral, así como por la liberalización unilateral de otros mercados en desarrollo. Desde la conclusión de la Ronda Uruguay, en particular, se han adoptado varias iniciativas para mejorar las condiciones de acceso a los mercados, especialmente para los países menos adelantados, por ejemplo en el contexto de acuerdos preferenciales no recíprocos, como la iniciativa de la Unión Europea "Todo Menos Armas" y la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA). Como consecuencia de la aplicación de esas nuevas políticas y del favorable clima económico internacional, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial ha aumentado considerablemente, pasando del 24,3% en 1990 al 33,5% en 2004. El comercio Sur-Sur también ha crecido en los últimos años.

6. A pesar de esa evolución positiva, no todos los países se han beneficiado en igual grado, y algunos de los más pobres entre ellos continúan marginados. En cierta medida, esto se debe a varios obstáculos que impiden que el comercio tenga un efecto de promoción del desarrollo. Esos obstáculos incluyen varias barreras al acceso a los mercados, en particular el empleo creciente de medidas no arancelarias, como medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y medidas antidumping. Además, los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, también tienen que enfrentarse a graves obstáculos relacionados con la oferta en sus intentos de aumentar su capacidad productiva y aprovechar las oportunidades de los mercados externos. Los obstáculos relacionados con la oferta son amplios y entre ellos se cuentan: debilidad de las instituciones; trámites administrativos y jurídicos gravosos; escasa estructura material relacionada con el comercio; elevados costos del capital, los transportes y otros insumos de la producción y el comercio; y baja productividad. Las medidas necesarias para superar esos obstáculos -por ejemplo, la "asistencia para el comercio"- deben adaptarse a las necesidades concretas de cada país, teniendo debidamente presentes sus diferencias en dotación de recursos, competitividad y nivel de desarrollo de la infraestructura.

7. Por encima de todo, enfrentarse a los obstáculos relacionados con la oferta entraña aumentar los recursos de que disponen los países en desarrollo, entre otras cosas mediante: i) la reducción de la deuda; ii) el aumento de las corrientes de asistencia; iii) el aumento de la remesas; y iv) el aumento de las inversiones, según se examina a continuación.

8. **Deuda.** Eliminar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo puede ser uno de los primeros pasos más importantes para aumentar la disponibilidad de recursos para el desarrollo, incluida la liberación de fondos nacionales para inversión. Esa carga ya se ha visto aliviada en los últimos años gracias a la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y a los acuerdos bilaterales de alivio de la deuda, así como por la mejora de las condiciones económicas. Cuando se cumplen diez años del lanzamiento de la Iniciativa para los PPME, 29 de los 42 países de esa categoría reúnen las condiciones para obtener alivio

provisional de la deuda, aunque sólo 19 de ellos han cumplido las condiciones para obtener el máximo alivio posible de la Iniciativa. Es necesario hacer más esfuerzos en los planos nacional e internacional para poner en práctica iniciativas de alivio de la deuda.

9. **Asistencia.** En los últimos años han aumentado las corrientes de AOD y se han producido cambios importantes en cuanto al destino y la coordinación de esa asistencia, aunque algunos observadores siguen mostrándose escépticos respecto de la seriedad de los compromisos de asistencia y del modo en que ésta se canaliza. Es necesario aumentar de modo considerable las corrientes de asistencia, como se ha reconocido en la reunión del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles. Tiene particular importancia que las nuevas promesas de aumentos de la AOD se sumen al mantenimiento de los compromisos actuales, en especial para asegurar que la carga de la deuda sea sostenible, y que la financiación adicional, en particular la destinada a objetivos sociales y humanitarios, adopte la forma de donaciones.

10. **Ayuda por comercio.** En la reciente reunión que celebraron en San Petersburgo, los Jefes de Estado del Grupo de los Ocho destacaron entre otras cosas la importancia que tienen la asistencia para el comercio y el fomento de la capacidad de comercio. Esa asistencia puede ayudar a los países en desarrollo a construir la capacidad de oferta que necesitan para poder aprovechar la mejores oportunidades que existen de acceso a los mercados. Esto debe lograrse independientemente de las negociaciones comerciales y con una perspectiva a largo plazo. Sin embargo, todavía está por determinarse el marco de la asistencia para el comercio y el papel a ese respecto de los organismos nacionales e internacionales. En ese contexto, la UNCTAD, habida cuenta de la experiencia que posee en el ámbito de la cooperación técnica relacionada con el comercio, está en buena situación para contribuir de modo positivo a la elaboración y realización de programas de asistencia para el comercio.

11. **Remesas.** Las remesas de los trabajadores, como resultado de la migración y de los movimientos temporales de mano de obra, se han convertido en una fuente importante de divisas para muchos países en desarrollo, por lo que pueden ser muy importantes para el desarrollo. Se ha calculado que la creación de nuevas oportunidades para los movimientos temporales de mano de obra (el "modo de suministro 4" de las negociaciones de la OMC relativas al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) podría aumentar el bienestar social por el equivalente de 150.000 a 200.000 millones de dólares (más que otros sectores de las negociaciones de la OMC), pero hasta ahora los avances logrados se han visto limitados sobre todo a un número relativamente pequeño de grupos y ocupaciones profesionales que requieren un grado elevado de capacitación. Como sucede de modo más general con la migración, se plantean diversas cuestiones respecto de las repercusiones sociales y de otra índole de los movimientos internacionales de mano de obra, tanto para los países de origen como para los países de destino, como ha examinado recientemente el Consejo Económico y Social. Aunque la remesas son, sin duda, fondos privados de igual modo que los beneficios obtenidos del comercio, conviene examinar qué otros medios existen de movilizar esos fondos para apoyar objetivos sociales o productivos más amplios.

12. **Inversiones extranjeras.** La IED es otra posible fuente de financiación para el desarrollo, que también puede facilitar el acceso a los mercados, las tecnologías y la capacidad de gestión. Para los países en desarrollo, la entrada de IED -y cada vez más la salida de ésta- ofrece un vínculo potencial con las redes de producción internacionales. El papel de la IED y de las empresas transnacionales en la economía globalizada ha aumentado de modo considerable durante

los tres últimos decenios. La mayor apertura de los mercados nacionales a las corrientes comerciales y de capitales, así como al cambio tecnológico, han reducido los costos de hacer negocios a nivel internacional y han creado nuevas oportunidades; esto ha permitido a las empresas transnacionales -la mayoría de ellas de países desarrollados pero, cada vez más, también de países en desarrollo- explorar nuevos mercados, tener acceso a los recursos naturales extranjeros y/o lograr un aumento de la eficiencia, lo que podría ayudarlas a competir en la nueva realidad internacional. Sin embargo, la distribución regional de las corrientes de IED entre los países en desarrollo es desigual. Casi el 80% de las corrientes totales de IED hacia los países en desarrollo tienen como meta menos de diez países. En 2004, sólo China por sí sola atrajo más del 30% de las corrientes de IED con destino a los países en desarrollo y el 10% de todas las corrientes mundiales de IED. En contraposición a esto, el porcentaje correspondiente a África de las corrientes de IED con destino a los países en desarrollo fue únicamente del 8,7%, mientras que su porcentaje de todas las corrientes mundiales de IED fue sólo del 2,7%. Sin embargo, recientemente se ha producido una recuperación de las corrientes de IED hacia América Latina y África, impulsadas por la perspectiva de mayores posibilidades de beneficios en los sectores de extracción. El porcentaje de la totalidad de la IED mundial recibido por los países menos adelantados sigue siendo menor del 1%, lo que pone de manifiesto la marginación constante de esas economías respecto del sistema de producción internacional. Para muchos de esos países, atraer más IED que complementa su bajo nivel de inversiones nacionales y lograr que esas inversiones contribuyan al crecimiento económico, la creación de empleo, la transferencia de tecnología y conocimientos y la reducción de la pobreza, siguen siendo el principal reto de política con que se enfrentan.

13. Sin embargo, el proceso de globalización y las reformas de política conexas también deben ser gestionados de modo más eficaz, teniendo debidamente en cuenta las normas que regulan los sistemas financieros, monetarios y de comercio internacionales, según se examina en la sección III.

Temas de debate

- ¿Qué medidas es necesario adoptar para ayudar a los pobres a beneficiarse de la globalización?
- ¿Contribuyen las negociaciones comerciales al proceso de desarrollo?
- ¿Qué medidas es necesario adoptar para ayudar a los países en desarrollo a aprovechar las oportunidades comerciales y reducir, eliminar o superar los principales obstáculos que se oponen al crecimiento de su comercio?
- ¿Cuáles son los obstáculos más importantes en relación con la producción y la oferta con que se enfrentan los países en desarrollo y cuáles son los medios idóneos para superarlos?
- ¿Cuál es el papel de la "asistencia para el comercio"?
- ¿Es posible obtener mayores beneficios para el desarrollo de la remesas de los trabajadores, incluido en el contexto de las negociaciones de la OMC relativas al "modo de suministro 4" del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios?

- ¿Qué tipo de marco regulatorio es necesario adoptar para asegurar que la IED contribuya a las iniciativas de desarrollo de los países receptores? ¿Cómo pueden los países en desarrollo profundizar los vínculos entre los inversores extranjeros que operan en su territorio y la economía nacional?

III. COHERENCIA ENTRE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LOS PROCESOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

Antecedentes

14. La mayoría los países en desarrollo consideran actualmente que una integración más profunda en la economía global constituye un camino hacia el desarrollo. Sin embargo, aunque las políticas que han confiado fuertemente en las fuerzas del mercado para promover esa integración han obtenido éxitos notables, hay pruebas cada vez mayores de que a menudo han fracasado en alcanzar los objetivos de desarrollo deseados. Muchos países en desarrollo que han llevado a cabo reformas económicas de amplio alcance no han logrado una respuesta satisfactoria en lo que a la oferta se refiere. De hecho, en algunos casos, esos países han experimentado un crecimiento limitado o negativo, especialmente en el sector industrial. Algunos de ellos han empezado a reconsiderar la adopción en sus estrategias de desarrollo de políticas comerciales e industriales de tipo dinámico, basadas en los criterios utilizados por algunos países de Asia oriental que han obtenido éxitos. En el pasado, las políticas industriales se identificaban a menudo con la "elección de ganadores" y con un profundo apoyo y proteccionismo del Estado. Por esta razón, hay una gran controversia sobre el fundamento de esas políticas, así como sobre su viabilidad. La controversia tiene que ver con las posibles repercusiones negativas de esas políticas en la asignación eficiente de recursos. Pero, la experiencia histórica de los procesos de convergencia económica en los países industrializados maduros y de industrialización tardía es que la concentración exclusiva en la eficiencia de la asignación de recursos entraña que se preste 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 cambios dinámicos en la estructura y el contenido tecnológico de la producción.

15. Por lo tanto, la cuestión es si algún tipo de política industrial dinámica puede desempeñar todavía en los países en desarrollo una función de fomento de la capacidad de producción y oferta, así como de promoción de la diversificación económica. De igual modo, cabría preguntarse en qué medida la revisión del marco internacional de normas y disciplinas ha limitado las opciones -o el "espacio para las políticas"- de que disponen los países en desarrollo para perseguir sus objetivos de desarrollo.

16. Una de las lecciones aprendidas en las recientes evaluaciones de los programas de reforma que se han aplicado en los 10 ó 15 últimos años es que la política de desarrollo debe reconocer la diversidad de los países de desarrollo: no existe un "enfoque del desarrollo uniforme y de aplicación universal". Sin embargo, existen elementos comunes en la iniciativa de crear una capacidad productiva y alcanzar un nivel de competitividad internacional, en particular

favoreciendo las políticas de apoyo a las inversiones innovadoras, así como los esfuerzos para que las tecnologías importadas funcionen bien en las condiciones locales. Algunas medidas que se consideran importantes para estimular la inversión (tanto la nacional como la IED) son un marco macroeconómico que favorezca la expansión de la capacidad productiva y el aumento de la productividad, un marco institucional y jurídico cuyo buen funcionamiento permita asegurar la eficacia y el cumplimiento estricto de las políticas adoptadas ("buen gobierno"), la estabilidad política, una mano de obra calificada, suficiente financiación para el desarrollo, incluido para las PYMES, además de algunas otras medidas. También es necesaria la complementariedad entre la política industrial y la comercial, con objeto de lograr la competitividad internacional en productos con un contenido tecnológico cada vez mayor. Por ejemplo es necesario desarrollar una política apropiada de ciencia y tecnología, de tecnología de la información y las comunicaciones y de bio y nanotecnología, así como crear vínculos entre el fomento del conocimiento y la creación de empresas y el desarrollo. También hay pruebas de que el apoyo a la infraestructura material aporta dividendos de crecimiento, especialmente en el África subsahariana; también hay una necesidad más general de eliminar los obstáculos administrativos y regulatorios al comercio mediante la adopción de medidas concretas de facilitación del comercio y de logística comercial.

17. Alguna de las medidas indicadas son parte de un clima favorable a largo plazo para promover el crecimiento del sector productivo. Sin embargo, también pueden desempeñar una función positiva las medidas a corto plazo destinadas a poner en marcha el proceso, quizás mediante la provisión de apoyo financiero. Ese apoyo no debe proporcionarse sin condiciones, sino sobre la base de objetivos operacionales claramente establecidos y viables, de criterios de supervisión que puedan hacerse cumplir y de plazos establecidos.

18. Un examen de en qué medida diversos acuerdos internacionales de comercio han limitado el grado de libertad de los países en desarrollo para aplicar políticas comerciales e industriales dinámicas ofrece un panorama variado. Por una parte, las normas y compromisos de la OMC han hecho mucho más difícil que los países en desarrollo combinen una orientación hacia el exterior con los instrumentos de política empleados por los países industrializados maduros y los de industrialización tardía para promover la diversificación económica y la modernización tecnológica. Las normas y los compromisos limitan el espacio de que dispone la política en tres ámbitos. En primer lugar, reducen fuertemente el empleo de subvenciones que podrían ser útiles para explotar externalidades o para servir de contrapeso a fracasos en el mercado que inhiben en el plano nacional el desarrollo de nuevos productos o la utilización de nuevos modos de producción. Probablemente, el mayor obstáculo en ese contexto a las políticas industriales de carácter racional sea la prohibición establecida en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC de proporcionar subsidios sobre la base de los resultados de las exportaciones. En segundo lugar, esas normas y compromisos prohíben la imposición a los inversores extranjeros de prescripciones en materia de resultados que favorecen la transferencia de tecnología y el empleo de componentes de producción nacional. Y en tercer lugar, esas normas y compromisos aumentan el costo de adoptar nuevas tecnologías y hacen difícil o costoso que los productores nacionales adopten la retroingeniería y la imitación mediante el acceso a tecnología que está protegida por patentes o por derechos de autor.

19. En la actualidad, los aranceles se encuentran entre el número reducido de opciones que quedan para promover el desarrollo industrial, pero las negociaciones comerciales que se celebran a diferentes niveles están limitando esta opción. Quizá sea necesario mantener cierta

flexibilidad, teniendo presente que "ahogar los aranceles" (es decir, eliminar la diferencia entre los tipos arancelarios aplicados y los consolidados) podría desembocar en una utilización mayor de medidas coyunturales, como medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, que son inherentemente discriminatorias, complejas y de administración onerosa. Por otra parte, conforme a las normas multilaterales actualmente en vigor, todavía es posible proporcionar subvenciones generales en apoyo de la investigación y el desarrollo y de los objetivos medioambientales y de desarrollo regional. Los países que están en posición de utilizar las normas y compromisos de la OMC con esos fines pueden continuar proporcionando apoyo a sus propias industrias con una serie de políticas y de instrumentos, así como fomentando de modo general las iniciativas nacionales en favor del avance tecnológico. El problema principal en este caso es que los países en desarrollo se encuentran a menudo sometidos a grandes limitaciones presupuestarias, de modo que aunque las normas favorezcan la igualdad jurídica, existe una limitación económica inherente, que algunos consideran que constituye un vicio de parcialidad sistémico del régimen de la OMC.

20. Aunque ese sistema basado en normas permite una mayor previsibilidad en el comercio, abriendo la posibilidad de utilizar recursos jurídicos cuando los países consideren que han resultado perjudicados por las políticas de otros países, es evidente que hay cierta preocupación de que el establecimiento de normas haya ido más allá de lo que es económicamente conveniente en lo que respecta al aprovechamiento de las externalidades o a la corrección de las imperfecciones del mercado. Además, se ha producido una reducción de hecho de la flexibilidades de que se disponía anteriormente en virtud de las exenciones.

21. Por lo que se refiere a las iniciativas en relación con las instituciones nacionales, uno de los retos principales que existen es lograr que esas instituciones administren con éxito las rentas económicas derivadas de las políticas comerciales e industriales dinámicas adoptadas en apoyo de la transformación estructural y el crecimiento sostenido. Una vez que una economía toma el camino del crecimiento convergente sostenido, el gobierno tendrá una capacidad mayor para apoyar la creación de instituciones de alta calidad mediante un aumento del gasto público. Sin embargo, no se puede pasar por alto el escepticismo generalizado que existe con respecto a la capacidad del Estado para obtener y administrar rentas que promuevan el crecimiento. Es evidente que, en parte, ese escepticismo está justificado, habida cuenta de los resultados mediocres de las instituciones de gran número de los países en desarrollo. Por consiguiente, buena parte de la eficacia de las políticas comerciales e industriales dinámicas para lograr sus objetivos depende de la profesionalidad de la administración civil y de la eficiencia del intercambio de información entre los sectores público y privado. A ese respecto, es muy posible que sea necesario apoyar el reforzamiento de las capacidades administrativas ("la infraestructura blanda"), lo cual también podría ser uno de los objetivos que se pueden perseguir en el contexto de la AOD.

22. Independientemente del criterio que se adopte respecto a la utilización de las políticas industriales dinámicas, también es importante que esas políticas se apliquen en un clima macroeconómico favorable. El enfoque ortodoxo de la política macroeconómica daba preponderancia a la estabilización de precios principalmente mediante el uso de la política monetaria, con el apoyo de políticas fiscales rígidas. Esa preponderancia dada a la estabilización de precios estaba determinada en cierta medida por la experiencia de las instituciones financieras internacionales en su lucha contra la inflación muy alta, incluso la hiperinflación, en algunas economías latinoamericanas. Por el contrario, la experiencia de la estabilización en Asia pone de

manifiesto que la vía ortodoxa no es necesariamente la única vía hacia la estabilidad macroeconómica. El modelo asiático combinó una política monetaria prudente con la utilización de una serie de medidas heterodoxas no monetarias que incluían instrumentos como la política de ingresos o la intervención directa en los mercados de productos y de trabajo. En esos países, las políticas monetaria y fiscal tuvieron en gran medida como fin aumentar el crecimiento y la inversión, por ejemplo, mediante la fijación de tipos de interés bajos y, al menos con posterioridad a la crisis financiera en Asia, el mantenimiento de un tipo de cambio ligeramente subvalorado. La política fiscal también se utilizó de modo pragmático para estimular la demanda siempre que se hizo necesario debido a acontecimientos cíclicos.

23. La financiación externa sigue siendo necesaria en la medida en que las crecientes importaciones de bienes de capital como resultado de una mayor inversión producen déficit por cuenta corriente, pero muchos ejemplos de éxito de la convergencia económica, el más reciente de ellos el de China, han demostrado que la financiación nacional de las inversiones puede dar muy buenos resultados de aumento de las tasas de crecimiento sin utilización del ahorro extranjero neto. El factor decisivo de la convergencia es la acumulación interna de capital como resultado de un crecimiento simultáneo de la inversión y el consumo en un proceso de aumento de los ingresos reales de todos los grupos de la sociedad. Por consiguiente, la apertura a las corrientes de capitales extranjeros no siempre es una condición indispensable para que la convergencia tenga éxito.

24. En ausencia de acuerdos multilaterales efectivos de regulación de los tipos de cambio, la política macroeconómica de muchos países en desarrollo se ha inclinado cada vez más a evitar la sobrevaloración de la moneda. Esto no sólo ha sido un medio de mantener o mejorar la competitividad internacional, sino también una condición necesaria para el mantenimiento de tipos de interés internos bajos y un seguro frente al riesgo de futuras crisis financieras. Por el contrario, la dependencia de las corrientes de capitales netas o de los déficit por cuenta corriente se ha demostrado muy costosa en el pasado, al desembocar con frecuencia en crisis financieras. Alzas constantes de los tipos de interés, enormes reducciones de los ingresos reales y aumentos de la carga de la deuda han sido los resultados normales de esa política. Con el nuevo enfoque, encaminado a evitar la sobrevaloración de la moneda, las autoridades monetarias han podido perseguir activamente los objetivos de desarrollo, siempre que se logre evitar la aceleración de la inflación adoptando medidas no monetarias.

25. Esa heterodoxa combinación de políticas utilizada en Asia se ha complementado con algunas medidas de regulación de la cuenta de capital. Aunque esa regulación puede ayudar a contener las crisis y, en cierta medida, también a prevenirlas, el objetivo principal de la política económica debe ser evitar el surgimiento de grandes diferencias en los tipos de interés, de posibilidades de arbitraje y de incentivos a la especulación. Sin embargo, como es imposible evitar por completo la especulación por revaluación de la moneda y las entradas desestabilizadoras de capitales especulativos, determinadas medidas de intervención adoptadas por las autoridades monetarias, o la aplicación de un "impuesto Tobin" (una pequeña tasa sobre los movimientos de capitales, especialmente los movimientos a corto plazo), podrían tener alguna utilidad en las situaciones de crisis.

26. En el plano internacional, se puede considerar que el actual sistema de gobernanza económica global adolece de dos asimetrías que se superponen. En primer lugar, contrariamente a la estructura institucional vigente en el comercio internacional, los acuerdos monetarios y

financieros internacionales no tienen su fundamento en un sistema multilateral basado en normas que aplique una serie determinada de principios básicos a todos los participantes. Esta asimetría tiene efectos negativos particularmente graves sobre los países en desarrollo, porque las políticas monetarias y financieras pueden tener efectos mucho más perjudiciales que los provocados por las políticas de comercio o relacionadas con el comercio. En segundo lugar, las normas y compromisos multilaterales que regulan las relaciones económicas internacionales son, en términos jurídicos, igualmente vinculantes para todos los participantes, mientras que, en términos económicos, adolecen de parcialidad al favorecer la aceptación de las condiciones preconizadas por los países desarrollados. Conjuntamente, esas asimetrías dan como resultado normas y prácticas multilaterales que están dirigidas a aumentar la integración económica en una serie de sectores fundamentales para los intereses y prioridades de los países desarrollados, y a reducir el grado de libertad de las políticas económicas nacionales en sectores fundamentales para la industrialización y la convergencia económica.

27. La falta de un marco financiero que funcione bien en una economía globalizada pone de manifiesto la necesidad de un nuevo método multilateral de regulación de los tipos de cambio. Sin embargo, las instituciones nuevas o reformadas destinadas a promover un sistema de tipos de cambio estables para asegurar un marco comercial previsible deben ser más simétricas en el trato que dan a todos sus países miembros. El objetivo principal de esa institución sería evitar crisis sistémicas en los mercados emergentes mediante una estrecha vigilancia de los desequilibrios comerciales y de los desajustes de los tipos de cambio, tanto en los países con superávit como en los países con déficit. Separar las decisiones relativas a la supervisión de las decisiones relativas a los préstamos y asignar las primeras a una autoridad independiente podría mejorar su calidad, legitimidad y repercusión.

Temas de debate

- ¿Tienen las políticas industriales dinámicas una función de fomento de la respuesta del sector de la oferta y de promoción de la diversificación económica en los países en desarrollo?
- ¿Es posible aplicar políticas industriales dinámicas en el contexto de una economía impulsada por el sector privado y basada en el mercado?
- ¿Cuáles son las medidas más importantes -respecto de las instituciones, las políticas y los instrumentos- que es necesario adoptar para promover la capacidad productiva de los países en desarrollo y alcanzar la competitividad internacional? ¿Cuál es la importancia relativa de las instituciones y las políticas? ¿Cómo deben determinarse las prioridades en los diferentes niveles de desarrollo, capacidad y recursos y las diversas situaciones económicas reinantes?
- ¿Cuál es el margen que ofrecen las normas internacionales para utilizar políticas industriales dinámicas y otras políticas de apoyo del desarrollo? ¿Adolecen las normas y disciplinas internacionales de un sesgo inherente desfavorable a los países en desarrollo? ¿Es necesario restablecer las flexibilidades que se permitían anteriormente en virtud de las exenciones de las normas multilaterales de comercio?

- ¿Cómo puede la comunidad internacional apoyar las iniciativas de los países en desarrollo para fomentar la capacidad productiva y alcanzar la competitividad internacional?
- ¿Qué tipo de políticas macroeconómicas constituyen el mejor apoyo al desarrollo? ¿Cómo pueden las políticas ortodoxas y heterodoxas combinarse para obtener un resultado óptimo, de baja inflación y alto crecimiento?

IV. LA UNCTAD, LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO

Antecedentes

28. El sistema de las Naciones Unidas aborda el desarrollo en el contexto de su interdependencia con la paz, la seguridad y los derechos humanos. Las Naciones Unidas han obtenido importantes éxitos, mediante sus reuniones en la cumbre y sus conferencias, en atraer y convencer a los Estados Miembros para que apoyen una serie compartida de normas, objetivos y prioridades de desarrollo, que se enuncian en el Documento Final de la Cumbre Mundial y en la Declaración del Milenio. La fortaleza del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo, y por consiguiente su ventaja comparativa en el marco del sistema multilateral de gobernanza económica, reside en su promoción de un enfoque amplio de la gestión del desarrollo mundial, sosteniendo valores como la universalidad, el multilateralismo, la neutralidad, la objetividad, la flexibilidad y la no condicionalidad, en lo que respecta a la utilización de los recursos de asistencia para el desarrollo. El alto grado de consenso internacional logrado, que es una de las bases de los procedimientos de trabajo de las Naciones Unidas, confiere legitimidad y credibilidad a su labor.

29. En la actualidad, una de las cuestiones que más importancia tienen para todos los países del mundo es cuál es el modo más eficaz en la práctica de velar por la aplicación de las normas y el logro de los objetivos y prioridades de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo mediante la realización de actividades operacionales que sean de alta calidad, oportunas y colectivas. Sin embargo, a menudo se considera que el sistema no funciona bien, al existir más de 30 organismos, con diferentes estructuras de gobierno y de secretaría, que tratan de ejecutar mandatos cada vez más amplios sin suficiente coordinación y sin que haya un aprovechamiento de las competencias y la especialización básicas de cada uno de ellos. Esto socava el valor acumulado y la repercusión visible de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, por lo que eliminar los puntos débiles es una tarea básica del actual proceso de reforma.

30. Uno de los retos más importantes con que se enfrenta el proceso de reforma es el establecimiento por las Naciones Unidas de estrategias para responder de modo eficaz a las complejidades de la interdependencia económica. Hay un reconocimiento cada vez mayor de que el aumento de la interdependencia mundial plantea hoy día problemas cada vez mayores. Sin embargo, los mecanismos e instituciones establecidos en los tres decenios últimos no han sido suficientes para la resolver las cuestiones que se plantean en cuanto a la coherencia, la complementariedad y la coordinación en la adopción de políticas económicas a nivel mundial. Las propuestas que se hagan en el actual contexto de coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas deben comenzar con un intento de resolver esos problemas, entre otros modos,

abordándolos desde los sectores apropiados del sistema mismo. Como centro de coordinación de las Naciones Unidas que se ocupa de modo integrado del comercio y el desarrollo y de las cuestiones interrelacionadas en los sectores del comercio, las finanzas, la tecnología, las inversiones y el desarrollo sostenible, la UNCTAD está muy bien situada para examinar esas cuestiones y lograr un consenso para reformular las políticas desde la perspectiva del desarrollo.

31. Recuérdese que la creación de un conjunto coherente y coordinado de organismos internacionales de apoyo al comercio y el desarrollo ha sido uno de los objetivos de las instituciones establecidas con posterioridad a la segunda guerra mundial. Sin embargo, el marco previsto en la Carta de La Habana respecto a las cuestiones de política macroeconómica y financiera nunca se puso en práctica, lo que dio como resultado un desarrollo más amplio de las normas multilaterales en el ámbito del comercio que en el de las finanzas, según se ha mencionado en la sección anterior. Por consiguiente, no es sorprendente que, teniendo presentes las repetidas crisis financieras, se vuelva a plantear la cuestión de cómo velar por que el sistema internacional pueda promover el desarrollo. La experiencia reciente ha hecho que se formulen preguntas, en particular en los países en desarrollo, sobre la eficacia de las políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales. Además de por los indicios de desestabilización y de deflación en diversas esferas de la actividad económica (comercio, deuda y finanzas), también están surgiendo preocupaciones de que los acuerdos mundiales mismos sobre comercio, deuda y finanzas puedan contener vicios de parcialidad y asimetrías sistémicos que obstaculicen el desarrollo.

32. Para la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas actuales de comercio y finanzas no proporcionan suficientes recursos financieros a largo plazo que les permitan lograr el crecimiento rápido y sostenido necesario para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza establecidos por la comunidad internacional para el nuevo milenio. Los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey pusieron de relieve esa incongruencia, ya que las promesas de recursos adicionales hechas en esa Conferencia fueron mucho menores que las cantidades necesarias para alcanzar el monto de recursos necesario. Los recientes compromisos asumidos por la comunidad internacional en la Cumbre Mundial 2005 representan un paso adelante mucho más positivo. Sin embargo, todavía quedan muchas cuestiones pendientes de resolver si se desea disponer de suficiente financiación para el desarrollo para poder complementar los planes de desarrollo nacionales y permitir una participación más profunda de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional, cuestiones que también se están debatiendo en el contexto de las deliberaciones en curso sobre la "asistencia para el comercio".

33. Sin embargo, también es necesario abordar, en el contexto del examen del sistema de las Naciones Unidas, la arquitectura de la financiación para el desarrollo, y a ese respecto conviene destacar las competencias a nivel mundial de la UNCTAD. En particular, se debe examinar el nuevo diseño que se dé a la arquitectura del sistema financiero internacional con el objetivo básico de facilitar la integración de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional de forma tal que se garantice el aprovechamiento pleno de sus posibilidades de desarrollo. Hasta ahora, el proceso de reforma de la arquitectura financiera internacional ha dado una preponderancia injustificada a lo que debe hacerse en el plano nacional. De igual modo que el diseño original del sistema financiero internacional de la posguerra se llevó a cabo mediante un proceso intergubernamental bajo los auspicios de las Naciones Unidas, el nuevo diseño del sistema presente debe llevarse a cabo también en el marco de las Naciones Unidas,

con una representación plena. Es fundamental velar por que este criterio más amplio de reforma se construya con el objetivo de dar coherencia a las políticas de las diversas instituciones internacionales, a fin de sentar las bases para un sistema multilateral de comercio abierto que tenga éxito y sea duradero.

34. En el fundamental sector de especialización de la interdependencia económica mundial (que abarca comercio, finanza, moneda, inversión, tecnología y espíritu empresarial para el desarrollo), es esencial tener un enfoque coherente e integrado, y la UNCTAD es un vehículo adecuado a ese respecto. Sin un enfoque integrado del comercio, las finanzas, las inversiones y el desarrollo, los sistemas y políticas internacionales interdependientes comerciales, monetarios y financieros no pueden actuar conjuntamente como motores eficaces del desarrollo y la reducción de la pobreza, ni contribuir de modo valioso a los objetivos más amplios de la paz y la seguridad.

35. El papel de la UNCTAD, que refleja los mandatos que se le han asignado, se ve reforzado por el hecho de que acomuna a partes interesadas fundamentales, incluidos los encargados de elaborar las políticas en los países desarrollados y en desarrollo, otros asociados de sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Esto permite a la UNCTAD dirigir coaliciones de amplia base a fin de dar soluciones realistas a las necesidades de progreso económico de los países en desarrollo. Esta función puede verse reforzada si la UNCTAD pudiera desarrollar su capacidad de investigación conforme a las propuestas hechas en el reciente informe del Grupo de Personalidades Eminentes relativo a la promoción del papel y la repercusión de la UNCTAD en el ámbito del desarrollo (*Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD*, Naciones Unidas, Ginebra, julio de 2006), en que también se propone que "la UNCTAD debería ser un centro de estudios sobre las cuestiones del desarrollo, firmemente anclado sobre los tres pilares en que se basa su labor".

36. Uno de los puntos fuertes más importantes de la UNCTAD está representado por la inherente coherencia estructural entre sus actividades normativas, analíticas y operacionales llevadas a cabo por los tres pilares representados por sus sectores de realización de investigaciones y análisis de políticas, procesos de promoción del consenso intergubernamental e iniciativas de fomento de la capacidad de los países en desarrollo. Sin duda, esos tres pilares en que se basa la labor de la UNCTAD podrían ser aun más beneficiosos para el resto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo si se llevara a cabo una mejora de la división del trabajo basada en las competencias fundamentales y las ventajas comparativas de cada parte del sistema:

- De ese modo, la función normativa de la UNCTAD como catalizador de las actividades multilaterales desde una perspectiva de desarrollo amplia podría hacer avanzar el consenso en otros foros, como la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Sus funciones analíticas, encaminadas a proporcionar un conocimiento más profundo de la cambiante problemática del desarrollo desde el punto de vista de la interdependencia, podrían ser utilizadas de modo aun mejor por otros departamentos y programas.

- Su función operacional podría reforzarse y el valor y la repercusión de su labor de fomento de la capacidad podrían aumentar mediante una relación más profunda y coordinada con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y con los equipos en los países, a fin de utilizar más a fondo sus capacidades de ejecución de proyectos. Las asociaciones con un efecto movilizador permitirían a la UNCTAD prestar mejores servicios a los países en desarrollo sin tener que establecer una presencia en cada país, y garantizarían que la importante actividad de la UNCTAD de supervisión, vigilancia y evaluación pudiera facilitar la provisión de asistencia técnica.

37. La Asamblea General confió a la UNCTAD la tarea de examinar y facilitar la coordinación de actividades de otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional y los problemas conexos del desarrollo económico, y asimismo le pidió que cooperara con la Asamblea General y con el Consejo Económico y Social en el desempeño de sus responsabilidades de coordinación conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Desde la perspectiva privilegiada que ocupa, la UNCTAD posee la voluntad y la capacidad para desempeñar su función de trabajar a favor de un criterio diferenciado, integrado y concertado de cómo llevar a cabo la labor analítica, intergubernamental y operacional de las Naciones Unidas en materia de desarrollo económico.

Temas de debate

- ¿Debería el proceso intergubernamental de la UNCTAD servir de foro para lograr algo más que la promoción del consenso?
- ¿Cómo puede la UNCTAD desempeñar su función de "centro de estudios sobre las cuestiones del desarrollo, firmemente anclado sobre los tres pilares en se basa su labor"?
- ¿Es inevitable cierta superposición con otros organismos de las Naciones Unidas?
- ¿Cómo puede la UNCTAD mejorar su incidencia en los planos nacional y regional?
- ¿Cómo puede la UNCTAD utilizar de modo óptimo los procesos intergubernamentales para establecer redes con los expertos de las capitales?
- ¿Cuál debería ser el papel de la UNCTAD en una nueva iniciativa de "asistencia para el comercio"?
