



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
10 de marzo de 2014  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Reunión multianual de expertos sobre la promoción  
de la integración y la cooperación económicas**  
**Segundo período de sesiones**  
Ginebra, 19 y 20 de mayo de 2014  
**Tema 3 del programa provisional**

### **Evaluación de la incidencia de las formas efectivas de cooperación en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su evolución en el ámbito del comercio y el desarrollo**

#### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

En la presente nota de antecedentes se examinan las diferentes formas de cooperación internacional adoptadas desde el principio del decenio en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). También se evalúan las esferas en que la cooperación internacional ha tenido más éxito y los factores que han hecho posible ese éxito.

En la nota se presenta, en primer lugar, una exposición general sobre los progresos conseguidos en el ámbito de los ODM, con especial atención al Objetivo 8. A continuación se examinan distintas formas de cooperación internacional. Se analiza el papel de los bancos de desarrollo, las fuentes innovadoras de financiación y las iniciativas de alivio de la deuda como fuente de financiación para ayudar a alcanzar los ODM. Se examina la medida en que el sistema comercial multilateral vigente constituye un marco internacional favorable y propicio para las economías en desarrollo. Se aborda también la cuestión del aumento de la capacidad productiva y la mayor participación en los procesos de producción para lograr un crecimiento sostenible. En la nota también se presta atención al papel que desempeña la cooperación Sur-Sur a la hora de ofrecer formas innovadoras de asistencia para el desarrollo.



## Introducción

1. Hasta ahora, el logro de los ODM ha contado con el apoyo de formas eficaces de cooperación. Los ODM, en particular el Objetivo 8, contienen metas e indicadores de interés en las esferas del comercio y el desarrollo. Entre las principales metas figuran: el establecimiento de un sistema comercial y financiero internacional no discriminatorio; el acceso a los mercados de los países menos adelantados (PMA); un mayor alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados, el incremento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la reducción de la pobreza y el desarrollo; el acceso a las nuevas tecnologías y el desarrollo; y la elaboración de estrategias que proporcionen un trabajo digno y productivo a las mujeres y los jóvenes. Para alcanzar esas metas, y seguir avanzando más allá de los ODM hacia la agenda de desarrollo para después de 2015, es posible fortalecer aún más la cooperación en varias esferas, por ejemplo el mejor ajuste de la AOD a las necesidades específicas de los PMA, la intensificación de la promoción de un sistema multilateral de comercio más equitativo, el apoyo a la creación de un clima económico internacional habilitador y la facilitación del acceso a las nuevas tecnologías en el mundo en desarrollo.

2. El objetivo del presente documento de antecedentes es hacer inventario de la contribución de las diferentes formas de cooperación al logro de los ODM, con especial atención al Objetivo 8. Se examinarán distintas formas de cooperación en los ámbitos del comercio y el desarrollo, incluida la contribución específica de la UNCTAD al logro de los ODM. Mediante el análisis de la cooperación internacional y las asociaciones para el desarrollo, en el documento se demostrará que, en los últimos 10 a 15 años, la cooperación Sur-Sur ha madurado hasta cubrir lagunas importantes, por ejemplo ofreciendo nuevas formas de asistencia financiera para el desarrollo.

3. En la sección I se abordan los ODM, analizándose en particular cuánto se ha logrado y qué es lo que queda por lograr y se evaluará la contribución de la cooperación internacional al logro de los ODM, incluida la de la cooperación Sur-Sur. En la sección II se examina el papel de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo en la canalización de la asistencia multilateral en apoyo de los ODM y el papel que desempeña el alivio de la deuda en la liberación de unos recursos que pueden así destinarse a la reducción de la pobreza. Además, se evalúa la medida en que las fuentes innovadoras de financiación han ayudado a cerrar la brecha financiera. En la sección III se arroja algo de luz sobre los vínculos entre el comercio y los ODM y se abordan algunas de las cuestiones fundamentales necesarias para que el comercio pueda actuar en favor del desarrollo económico y social. Se comienza examinando los vínculos entre el comercio y la pobreza; a continuación, se realiza una evaluación, y una defensa, de un sistema de comercio más equitativo; y, por último, se examina la iniciativa de Ayuda para el Comercio. En la sección IV se estudia el desarrollo de la capacidad productiva en lo que se refiere al capital humano para garantizar el progreso económico y social en los países en desarrollo. En primer lugar se analiza la creación de empleos dignos y la transferencia y difusión de tecnologías en los países de bajos ingresos, y se vuelve a examinar la cuestión de la AOD, explorando de qué manera puede fomentarse su papel de apoyo al fomento de la capacidad productiva. En ese contexto, se pasar revista también al papel cada vez más importante que desempeñan las nuevas corrientes de asistencia financiera procedentes de las economías emergentes.

## I. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las asociaciones internacionales para el desarrollo

### A. Evaluación de los Objetivos: cuánto se ha logrado; qué queda por hacer

4. La Declaración del Milenio fue aprobada por unanimidad por las Naciones Unidas en septiembre de 2000, con lo que se contrajo el compromiso de alcanzar en 2015 ocho objetivos. Conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han convertido en el patrón con el que medir los esfuerzos internacionales en pro del desarrollo. Juntos, esos objetivos representan las metas que el mundo se ha impuesto para reducir drásticamente la pobreza extrema en 2015, a la vez que se promueven la igualdad de género, la educación, la salud y la sostenibilidad ambiental.

5. Existe un amplio consenso acerca de que los ODM han situado la reducción generalizada de la pobreza en el centro mismo de la agenda de desarrollo. No obstante, por lo que respecta a su logro real, los indicios apuntan a un comportamiento desigual tanto entre los distintos objetivos como entre los diferentes países.

6. Los datos dejan lugar a un cierto optimismo por lo que respecta al Objetivo 1 sobre la reducción de la pobreza. Según la publicación del Banco Mundial *Global Monitoring Report 2011*, la incidencia de la pobreza de ingresos, cuyo umbral se sitúa en 1,25 dólares de los Estados Unidos, cayó a nivel mundial del 42% en 1990 al 25% en 2005, y está previsto que se reduzca al 14% en 2015. Esas cifras representan un descenso desde los 1.800 millones de pobres que había en 1990 hasta 1.400 millones en 2005, y una previsión de 900 millones en 2015. Sin embargo, el objetivo en materia de reducción de la pobreza se está alcanzando en gran medida gracias al destacado comportamiento de China (UNCTAD, 2013). Al ritmo actual de avance mundial, debería ser posible alcanzar también los objetivos relativos al acceso a fuentes de agua mejoradas y la igualdad entre los géneros en la enseñanza básica. Las perspectivas para los restantes ODM no son tan optimistas. El mundo no alcanzará la educación primaria universal en 2015 y tampoco los objetivos en materia de mortalidad y malnutrición. A nivel nacional, Leo y Bartheimer (2010) sugieren que solo la mitad de los países están en vías de alcanzar los ODM en materia de reducción de la pobreza, igualdad de género en la escolarización, enseñanza primaria universal y acceso al agua potable.

7. También se han planteado serias dudas acerca de la formulación concreta de los objetivos y de la estrategia adoptada para alcanzarlos. En primer lugar, la formulación de metas en términos absolutos a nivel nacional hace que no destaque la cuestión de la desigualdad de los resultados conseguidos dentro de los países. Esas disparidades son grandes, y van en aumento como consecuencia de la triple crisis que caracterizó el final del último decenio. En segundo lugar, como desde fines del decenio de 1980 los organismos donantes han defendido generalmente la adopción de un enfoque focalizado, y no universal, de las políticas sociales, normalmente por motivos de eficiencia y también como respuesta a las limitaciones de recursos de carácter vinculante, basándose en la hipótesis de que es posible aliviar la pobreza utilizando menos recursos y con un papel más limitado del Estado. Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza han sido especialmente importantes a la hora de promover una respuesta más específica para el cumplimiento de los objetivos sociales, y las asociaciones entre los sectores público y privado han sido a menudo el instrumento institucional preferido para hacer avanzar el programa social (UNCTAD, 2002). No obstante, los datos obtenidos están lejos de ser concluyentes en cuanto a que esas asociaciones, que a menudo equivalen a una onerosa subvención

destinada a los proveedores de servicios del sector privado, aporten ventajas reales en cuanto al costo y la calidad de los servicios sociales.

## **B. Evaluación de la contribución de la cooperación internacional a los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

8. A pesar de que no existe una meta explícita para las corrientes de ayuda enumeradas en los ODM, el período transcurrido desde la Declaración del Milenio se ha caracterizado por el aumento de la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo. También se ha acelerado la diversificación de las fuentes, habiéndose observado un rápido crecimiento de la cooperación procedente de los países que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, los fondos mundiales y las actuaciones filantrópicas de carácter privado. A pesar de ese crecimiento y esa diversificación, los recursos disponibles han quedado muy lejos de las necesidades de financiación que exigiría el logro de los ODM.

9. Además, en lo que se refiere a su distribución, la cooperación para el desarrollo sigue asignándose erróneamente entre los grupos de países en desarrollo, las regiones, los países y las diferentes regiones dentro de esos países (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2010). Los países más vulnerables reciben una proporción menor, con variaciones muy importantes en los esfuerzos de los donantes individuales por llegar a los más débiles. La ayuda destinada a África adolece de un déficit permanente. La asignación de la ayuda guarda poca relación con las necesidades y sigue siendo un reflejo de los intereses de los donantes, lo que da lugar a que algunos países queden "huérfanos de donantes". Es necesario llegar a un acuerdo mundial sobre la asignación de la ayuda en el que se establezcan metas basadas en la necesidad y la vulnerabilidad. Esas metas deben incluir el envío de una proporción mayor de la AOD a los Estados frágiles y afectados por conflictos que llegue al 50% en 2015 y años posteriores; y el mantenimiento de las promesas formuladas acerca de la proporción de la AOD que habrá de asignarse a los PMA, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países sin litoral.

10. La cooperación para el desarrollo también se está asignando erróneamente en lo que se refiere a los canales, los tipos y los sectores en que se presta. Teniendo en cuenta el alto nivel de eficacia que ha demostrado, la proporción de ayuda multilateral, que se sitúa en el 29%, sigue siendo muy baja, si bien la financiación de las Naciones Unidas ha ido aumentando. La creciente proporción de las donaciones que se vinculan a iniciativas concretas también afecta negativamente a los resultados. Los proveedores bilaterales asignan casi la mitad de la AOD bilateral del Comité de Asistencia para el Desarrollo a becas, gastos derivados del alojamiento de refugiados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, asistencia humanitaria impredecible, administración y alivio de la deuda. El apoyo presupuestario es uno de los tipos de ayuda más eficaz, eficiente y sostenible, especialmente en el caso de los Estados frágiles, pero su crecimiento es excesivamente lento. A nivel sectorial, se ha producido un crecimiento sustancial de las corrientes de recursos destinadas a la infraestructura y un crecimiento algo menor de las destinadas a la agricultura, sectores ambos que son esenciales para combatir la pobreza y fomentar el crecimiento. No obstante, esos sectores, así como los ODM relacionados con la educación y la salud, siguen adoleciendo de una importante escasez de financiación, y la proporción de los recursos destinada al abastecimiento de agua y el saneamiento va en descenso.

11. La cooperación internacional va bastante más allá de la AOD en su forma convencional e incluye otros mecanismos, iniciativas y fuentes de financiación, como la que proporcionan los bancos regionales de desarrollo, el alivio de la deuda y las iniciativas de integración comercial.

12. Los bancos regionales de desarrollo pueden desempeñar un papel fundamental actuando como catalizadores de la expansión de la infraestructura social y económica necesaria para conseguir progresos tangibles en el logro de los ODM. Además de los bancos regionales de desarrollo tradicionales Norte-Sur, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, se han creado varias instituciones financieras de ámbito subregional cuyos miembros son casi exclusivamente países en desarrollo. Se han creado bancos de desarrollo de ámbito subregional en África, América Latina y el Caribe, Asia Occidental y el mundo árabe, donde desde los años setenta han venido encauzando hacia la financiación del desarrollo el superávit generado por el aumento de los ingresos procedentes de la exportación de petróleo.

13. El alivio de la deuda reviste también una importancia fundamental para el logro de los ODM. El pago improductivo de la deuda es perjudicial porque distrae recursos que podrían dedicarse a las principales esferas necesarias para alcanzar los ODM. Las pruebas de la relación entre el endeudamiento y un escaso desarrollo humano son claras; los países más pobres del mundo, a menudo con unos valores alarmantes de los indicadores del desarrollo humano, son también los que se encuentran más endeudados. En otras palabras, los países a los que les sobra menos son los que tienen que hacer frente a una factura más alta para el servicio de la deuda.

14. Por último, otra razón por la que tantos países de bajos ingresos siguen acumulando retrasos en la tarea mundial de alcanzar los ODM es la falta de integración en la economía mundial y de acceso a los mercados de las economías más avanzadas. Desde esa perspectiva, los países más pobres podrían beneficiarse de un clima de comercio mundial más seguro y más equitativo y de la concesión de un mayor nivel de preferencias comerciales tanto por parte de las economías avanzadas como de las emergentes.

### **C. Contribución de la cooperación Sur-Sur**

15. Una forma especialmente interesante de cooperación internacional está representada por las interacciones Sur-Sur. Como se ha mencionado más arriba, las economías emergentes desempeñan un papel cada vez más importante como facilitadores de ayuda y recursos financieros para alcanzar los ODM. El carácter distintivo de ese tipo de cooperación reside en el principio de solidaridad en el desarrollo. Ese principio se basa en la estrecha proximidad económica de las economías del Sur y el conocimiento directo que los donantes tienen de los problemas con que se enfrentan otros países en desarrollo. La proximidad, el conocimiento y los problemas de desarrollo comunes sugieren que la cooperación Sur-Sur puede dar lugar a relaciones más equilibradas entre los países donantes y receptores y fortalecer los aspectos complementarios y los beneficios mutuos (UNCTAD, 2010; Fortunato, 2013).

16. Esa visión alternativa de la cooperación para el desarrollo se refleja en las modalidades de financiación elegidas y en las características de los proyectos financiados por los países del grupo BRICS – Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica. Más del 90% de la cooperación Sur-Sur está "programada por los países" y tres cuartas partes se destinan a la financiación de proyectos. Lo que es más importante, esa forma de cooperación presenta poca o ninguna condicionalidad política y escasas condiciones de procedimiento. Por lo que se refiere a la asignación por países, buena parte de la cooperación Sur-Sur va dirigida a los vecinos de la región, y también se especializa en la financiación de instituciones y programas regionales. No obstante, algunos de los protagonistas de la cooperación Sur-Sur han hecho esfuerzos importantes de cooperación a nivel mundial fuera de sus propias regiones. En el plano sectorial, la cooperación Sur-Sur

se centra principalmente en la infraestructura, aunque recientemente se han puesto en marcha nuevas iniciativas en los ámbitos de la salud y la agricultura.

17. Las interacciones Sur-Sur han incluido también esfuerzos hacia la integración monetaria y el establecimiento de acuerdos e instituciones de carácter financiero y monetario para ayudar a los países a resistir ante las perturbaciones económicas y financiar proyectos de desarrollo a largo plazo. Una iniciativa reciente es el acuerdo alcanzado entre los países del grupo BRICS sobre el establecimiento de un banco de desarrollo interregional, que está previsto que movilice recursos destinados a proyectos de desarrollo sostenible e infraestructura en economías en desarrollo.

18. Además, la cooperación Sur-Sur cuenta con un importante componente comercial, como demuestra el Sistema Global de Preferencias Comerciales (UNCTAD, 2004). El Sistema incluye, además del intercambio de preferencias comerciales y otras iniciativas conexas, el establecimiento de instituciones de apoyo al comercio, como sistemas de pago de ámbito bilateral, subregional y regional. Por lo que se refiere a las tendencias y pautas comerciales, los últimos dos decenios han sido testigos de un marcado estrechamiento de los vínculos comerciales entre las economías en desarrollo. Eso representa una novedad positiva desde el punto de vista del desarrollo. De las investigaciones realizadas por la UNCTAD (2007) se desprende que el comercio Sur-Sur se inclina hacia los bienes manufacturados, incluidos los productos relativamente más sofisticados, y brinda la posibilidad de producir mayores efectos en materia de aprendizaje y difusión de tecnología relacionados con ese comercio. Para los países latinoamericanos, los mercados regionales constituyen los principales destinos de sus exportaciones de manufacturas, especialmente de las manufacturas de gran intensidad de mano de obra cualificada y de tecnología. En las regiones africanas, aunque las exportaciones de productos manufacturados del Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA), por ejemplo, representan tan solo una pequeña fracción del total de sus exportaciones, cabe destacar que las manufacturas representan más del 40% de las exportaciones dentro del COMESA y casi el 50% de las exportaciones a otros países africanos. La mitad de esas exportaciones son de productos de alta y media intensidad de tecnología y de mano de obra cualificada. Por último, la pauta de comercio de la región de Asia Oriental y Sudoriental refleja una alta proporción de comercio intrarregional en manufacturas y la forma en que se organiza su estructura productiva.

## **II. Movilización de recursos financieros para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

19. Cuando, en 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas estableció los ODM y señaló diversas metas que debían alcanzarse en 2015, quedó claro que, para alcanzarlas, sería necesario un incremento sustancial de la ayuda. En varios análisis se destacó la necesidad de duplicar la ayuda, desde los 50.000 millones de dólares de los primeros años del decenio de 2000 hasta 100.000 millones de dólares a lo largo de los años siguientes, para cubrir la brecha financiera (véase, por ejemplo, el documento A/55/1000, conocido como "Informe Zedillo"). A mediados del decenio de 2000, en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas se recomendaba que los países desarrollados incrementasen la AOD desde el 0,25% de su producto nacional bruto (PNB) combinado 2003 hasta el 0,54% en 2015 (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). Sin embargo, el volumen total de la AOD nunca ha llegado siquiera al 0,30% del PNB — en 2012, la AOD neta procedente de los países donantes del Comité de Asistencia

para el Desarrollo se situó en el 0,29% (A/68/203)<sup>1</sup>. Como nunca se materializó un incremento de la magnitud necesaria, se exploraron otros mecanismos y fuentes de financiación, incluidas fuentes de financiación innovadoras y un aumento del alivio de la deuda. Se planteó otro problema consistente en garantizar que la financiación adicional facilitada a los países en desarrollo se utilizase en esferas directamente relacionadas con los ODM, relacionadas principalmente con los sectores sociales.

20. En la presente sección se examinará, en primer lugar, qué medidas han adoptado los bancos multilaterales y regionales de desarrollo para velar por que la asistencia multilateral que gestionan se utilice de forma apropiada y eficaz para ayudar a alcanzar los ODM. A continuación se examinará en qué medida las fuentes innovadoras de financiación han ayudado a cerrar la brecha financiera para alcanzar los ODM desde su aparición en los primeros años del decenio de 2000. Por último, se examinará el papel que han desempeñado las iniciativas de alivio de la deuda en la liberación de recursos para su utilización en el logro de los ODM.

#### **A. El papel de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo en el apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

21. Como parte de la arquitectura internacional del desarrollo, los bancos multilaterales y regionales tienen un claro mandato de fomento del desarrollo que incluye la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible equitativo. Dentro de ese mandato, la contribución a los ODM ha sido uno de los principales fundamentos del trabajo de esos bancos en el último decenio. La Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral, que cuenta con el apoyo del Banco Africano de Desarrollo y la Asociación Internacional de Fomento, una división del Banco Mundial, es un claro ejemplo de lo que esas organizaciones multilaterales pueden hacer por los ODM. Los bancos multilaterales de desarrollo, en conjunto, desempeñan un papel esencial a la hora de proporcionar préstamos en condiciones favorables a los países de bajos ingresos. En particular, los bancos regionales de desarrollo, además de servir de apoyo a la infraestructura económica y social mediante la concesión de préstamos directos y la realización de acciones concertadas con otros agentes financieros, pueden proporcionar a los países y regiones un apoyo flexible y conocimientos y experiencia fundamentales para sus esfuerzos por alcanzar los ODM.

22. Un caso de clara dedicación al logro de los ODM ha sido el del Banco Asiático de Desarrollo, que adquirió un compromiso con los ODM en su informe anual de 2002 y desde entonces ha venido prestando apoyo a esos objetivos mediante sus operaciones propias y en asociación con otras organizaciones. El Banco Asiático de Desarrollo apoya los ODM a través de su mandato de fomentar el crecimiento económico y el desarrollo de la región. Concretamente, desempeña ese mandato asignando un importante volumen de recursos al logro de los ODM – ese fue el caso entre 2002 y 2011, período durante el cual más del 37% de sus recursos se destinaron a prestar apoyo al logro de esos objetivos (Banco Asiático de Desarrollo, 2013). Más de una tercera parte de esos recursos se han dirigido al Objetivo 1, y más de la mitad se han destinado a las sostenibilidad ambiental dentro del Objetivo 7, reflejando el interés del Banco en promover la sostenibilidad ambiental en sus operaciones de infraestructura.

23. El objetivo general del Banco Africano de Desarrollo es la promoción del desarrollo económico sostenible y la reducción de la pobreza. Así pues, el Banco ha contraído un compromiso pleno con los ODM. Para alcanzar sus objetivos, el Banco ha utilizado diversos recursos e instrumentos, incluida la movilización de recursos con fines de

---

<sup>1</sup> Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulado "La sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo", 26 de julio de 2013.

inversión, la facilitación de asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica, y el apoyo para el fomento de la capacidad de los países miembros. Para el Banco, el desafío ha consistido en ayudar a África a traducir su rápido crecimiento económico en avances más tangibles en el frente de los ODM. La región se ha visto afectada por perturbaciones relacionadas con el clima que han exacerbado la inseguridad alimentaria y han tenido un impacto directo en varios ODM, como los relacionados con la salud. La región está en el buen camino para alcanzar los Objetivos 2, 3, 6 y 8, pero no para alcanzar los Objetivos 1, 4, 5 y 7 (Banco Africano de Desarrollo *et al.*, 2013). Para velar por que el crecimiento económico de África sea sostenible y se asiente sobre cimientos sólidos, la estrategia de progreso del Banco consiste en el establecimiento de las siguientes prioridades operacionales: desarrollo de infraestructura; integración regional; desarrollo del sector privado; gobernanza y rendición de cuentas; conocimientos y tecnología, con especial atención a los Estados frágiles; agricultura y seguridad alimentaria; y equilibrio en materia de género.

24. El Banco Africano de Desarrollo no es el único banco de desarrollo con sede en África. Como se ha señalado anteriormente, la región cuenta con varios bancos de desarrollo de ámbito subregional y nacional que pueden extender el apoyo que se presta al desarrollo del continente, en particular al logro de los ODM. No obstante, su eficacia se ha visto limitada por falta de capital y otros recursos necesarios para promover el desarrollo de la región. El mundo árabe y la región de América Latina y el Caribe acogen también bancos de desarrollo de ámbito subregional de gran éxito, una experiencia que África podría tratar de emular trabajando en la mejora de sus propios bancos para que su papel en el desarrollo pueda convertirse plenamente en realidad.

## **B. Fuentes innovadoras de financiación: ¿en qué medida ayudaron a cerrar la brecha de financiación para los Objetivos de Desarrollo del Milenio?**

25. El último decenio fue testigo de la aparición de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo destinada a prestar apoyo a los países en desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar los ODM. Aunque hay una amplia diversidad de opiniones sobre lo que se consideran nuevas fuentes de financiación para el desarrollo, según un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los nuevos instrumentos y mecanismos pueden agruparse en cuatro grandes categorías: fiscalidad; contribuciones solidarias voluntarias; instrumentos basados en la deuda y la financiación anticipada; y garantías estatales, incentivos de carácter público y privado, seguros y otros mecanismos de mercado (PNUD, 2012). Como ejemplos concretos de esas amplias categorías pueden mencionarse los impuestos ambientales; Product Red<sup>2</sup>; el impuesto sobre las transferencias financieras, denominado también tasa Tobin; y el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización. Otras fuentes de financiación que se consideran nuevas, pero que no son exactamente mecanismos nuevos y, por tanto, quedan fuera de esas categorías, son las corrientes financieras de la cooperación Sur-Sur, las remesas de los trabajadores y los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional, que se ha propuesto que se destinen a fines de desarrollo (Centre for Development Policy and Research, 2011).

26. Además, varios de los instrumentos y mecanismos de financiación reconocidos como fuentes innovadoras que se crearon desde los primeros años del decenio de 2000 se

---

<sup>2</sup> Product Red es una marca con el logotipo (PRODUCT)<sup>RED</sup> cuyo uso se autoriza bajo licencia a las empresas asociadas con el fin de recaudar, con los recursos procedentes del beneficio obtenido de la venta de productos con ese logotipo, fondos para el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (Gottschalk, 2012).

han canalizado a través de los denominados fondos mundiales para la salud y el clima, que se consideran nuevos vehículos de financiación del desarrollo.

27. La primera pregunta que se plantea es si esas nuevas fuentes de financiación han generado de hecho recursos adicionales para el desarrollo. Aunque no es posible realizar una evaluación precisa, si se puede determinar que solo algunos de esos nuevos instrumentos, como el impuesto sobre los títulos de transporte aéreo, los sistemas de comercialización de las emisiones de carbono y Product Red, han generado realmente recursos nuevos. Además, con unas pocas excepciones, los nuevos mecanismos que han generado recursos se han contabilizado como AOD. Aunque algunos de los mecanismos si que ayudaron a crear recursos nuevos, es difícil saber en qué medida se añadieron a la AOD tradicional o simplemente la sustituyeron (PNUD, 2012).

28. La segunda pregunta que cabe formularse es si esos nuevos recursos se están utilizando para el desarrollo y, en particular, para el logro de los ODM. Un análisis de los niveles y la distribución geográfica de los recursos gestionados por los fondos para la salud y el clima muestra que los fondos para la salud están claramente focalizados en los países más pobres, que se concentran principalmente en África. Del análisis de la asignación de los fondos para la salud en América Latina se desprende que los países más pequeños y más pobres de la región han tenido más éxito a la hora de atraer recursos de los fondos para la salud. Los mayores beneficiarios de los fondos para el clima han sido los países de medianos ingresos de mayor extensión (Gottschalk, 2012). No obstante, incluso si los recursos gestionados por los fondos para la salud y el clima se dirigen hacia el logro de los ODM, los volúmenes totales han sido pequeños en comparación con las necesidades de financiación a nivel mundial. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2012), los fondos para la salud y el clima no han gestionado desde 2002 más que 5.800 millones y 2.600 millones de dólares respectivamente.

29. De lo expuesto anteriormente se desprende con claridad que la contribución que los mecanismos innovadores han aportado hasta la fecha al logro de los ODM ha sido pequeña y se ha centrado en sectores específicos, como la salud, apartándose en gran medida de los sectores productivos. La cooperación Sur-Sur, mencionada anteriormente y que se examina con más detalle más adelante, ha rectificado en parte ese sesgo de las consignaciones dirigiendo una proporción importante de sus recursos hacia proyectos industriales y de infraestructura. Por supuesto, las remesas de los trabajadores han sido muy importantes para muchos países en desarrollo de todo el mundo, en algunos casos vitales, puesto que esos recursos han sido una fuente de estabilidad macroeconómica al proporcionar unas divisas muy necesarias para financiar la balanza de pagos de los países receptores y ayudando a financiar el consumo privado en esos países. No obstante, su papel en la financiación de las inversiones ha sido más limitado, casi inexistente, en lo que se refiere a la financiación de grandes proyectos de desarrollo de carácter social y económico, que son esenciales para el logro de los ODM (UNCTAD, 2012a).

30. A lo largo de los años, la UNCTAD ha prestado un firme apoyo a las nuevas fuentes de financiación que pueden aportar importantes recursos para el desarrollo. Entre ellas cabe mencionar los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional, que se pretende aprovechar, con fines de desarrollo y el impuesto sobre las transacciones financieras<sup>3</sup>. Según las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, más de 100.000 millones de dólares en derechos especiales de giro de los países ricos podrían transformarse en financiación para el desarrollo, mientras que un impuesto a las transacciones financieras internacionales podría generar más de 50.000 millones (DESA, 2012). No obstante, ninguna de esas dos posibles fuentes se han hecho realidad hasta ahora, aunque en el caso del impuesto sobre las transacciones financieras, en los

---

<sup>3</sup> Véase UNCTAD (2011).

últimos quince años se han observado algunas experiencias nacionales satisfactorias, como la del Brasil que cuenta con su propio impuesto sobre las transacciones financieras.

### **C. Iniciativas de alivio de la deuda en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

31. La atención a los problemas de los países en desarrollo fuertemente endeudados y la identificación de la necesidad de poner en marcha mecanismos e iniciativas para el alivio de la deuda puede rastrearse hasta los primeros años del decenio de 1970. En 1972, la Tercera Reunión Cuatrienal de la UNCTAD subrayó la importancia del alivio de la deuda para reducir los problemas con que se encontraban los países en desarrollo a la hora de hacer frente al servicio de la deuda. También se recomendó que se tuviesen en cuenta los objetivos de desarrollo más amplios de un país cuando se estudiaran sus problemas relacionados con la deuda. Desde entonces, la UNCTAD ha venido desempeñando un papel destacado en ese ámbito al menos de dos modos: proponiendo la forma en que los países en desarrollo pueden beneficiarse del alivio de la deuda (como fue el caso, por ejemplo, en la IV UNCTAD, celebrada en 1976) y participando activamente en las reuniones del Club de París, donde ayudó a los países en desarrollo a renegociar su deuda. En los últimos años del decenio de 1980, los términos de Toronto se consideraron como un logro destacado, ya que por primera vez los países acreedores acordaron una reducción de la deuda oficial de los países pobres. Aunque el alivio inicial de la deuda contemplado en los términos de Toronto entrañaba una reducción del 33% de la deuda para los países elegibles, más tarde, en 1996, se puso en marcha un marco más amplio —la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados— en la que se contemplaba una reducción del 80% (en valores actuales netos) del volumen total de la deuda, incluida la deuda multilateral. Sin embargo, el alivio efectivo de la deuda en el marco de esa Iniciativa llegó de una forma desesperantemente lenta debido a sus prolijas normas, que incluían estrictos criterios y condiciones de elegibilidad. Como respuesta a esos inconvenientes, en el marco de la Iniciativa de Colonia para la Deuda (1999) se creó la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados, en virtud de la cual fue posible ampliar el número de países elegibles.

32. No obstante, la financiación destinada a los países en desarrollo era claramente insuficiente para que pudiera servirles de ayuda en sus esfuerzos por alcanzar las metas contempladas en los ODM. En reconocimiento de esa realidad, en 2005 se puso en marcha la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral con el fin de proporcionar recursos adicionales en apoyo de los ODM.

*¿Cuál ha sido la contribución de los recursos liberados gracias al alivio de la deuda al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?*

33. Entre 2000 y 2012, la relación entre la deuda y el producto interno bruto (PIB) en el África Subsahariana, donde se encuentran la mayoría de los PMA, se redujo del 62,5% al 24,3%, y la relación entre el servicio de la deuda y la exportaciones del 10,5% al 3,5%. Entre los PMA, la relación entre la deuda y el PIB en 2012 era del 26,7%, y entre el servicio de la deuda y las exportaciones del 4,7%. Esas relaciones y sus descensos acusados reflejan la concesión de un importante alivio de la deuda en el decenio de 2000, aunque esas tendencias se explican también por el fuerte crecimiento que experimentaron los PMA en ese período (A/68/203). De los 39 países elegibles para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados, 35 han alcanzado el punto de culminación, y 1 de ellos el punto de decisión (Fondo Monetario Internacional, 2013). Si se considera a esos 36 países como un conjunto, parece que la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones se redujo del 14,5% en 2001 al 3,1% en 2011. Los recursos liberados por las iniciativas de alivio de la deuda se utilizaron en gran medida para financiar

gastos relacionados con la reducción de la pobreza. Entre 2001 y 2012, esos gastos pasaron del 6,3% al 9,8% del PIB. La investigación empírica confirma que, de hecho, el alivio de la deuda ha hecho que pudieran dedicarse más recursos a gastos destinados a favorecer a las personas más pobres.

34. Aunque ha sido mucho lo que el alivio de la deuda ha hecho para ayudar a los PMA a alcanzar los ODM, principalmente liberando recursos que han podido dedicarse a realizar gastos directos encaminados a reducir la pobreza, así como a apoyar el crecimiento al reducir los efectos del sobreendeudamiento de los países y aliviar las limitaciones impuestas por la disponibilidad de divisas extranjeras, solo una pequeña proporción de esos recursos adicionales se ha destinado al fomento de la capacidad en esos países, una esfera que sigue adoleciendo en gran medida de falta de financiación. Con carácter más general, a excepción de la AOD y el alivio de la deuda, los PMA tienen pocas fuentes alternativas de financiación para mantener los actuales niveles de crecimiento. Resulta preocupante que las últimas tendencias de la corriente de AOD hacia los países en desarrollo, y los PMA en particular, no sean muy positivas. Por lo que respecta a los PMA, la AOD se redujo en 2012 cerca del 13% en cifras reales, mientras que las perspectivas de la ayuda indican que quedará estancada en ese nivel en el período 2014-2016 como resultado de la incertidumbre que rodea a la economía mundial. Además, se ha suscitado la preocupación de que la AOD podría reorientarse desde los países más pobres hacia los países con ingresos medianos (A/68/203).

### III. El comercio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

35. El comercio internacional es ampliamente reconocido como un componente clave de un crecimiento económico firme y sostenido y puede contribuir significativamente a la reducción de la pobreza. El Objetivo 8 se concibió expresamente porque la existencia de un contexto internacional propicio y favorecedor, en particular un sistema de comercio multilateral abierto y estable, resulta esencial para que los países más pobres puedan alcanzar otros ODM. Sin embargo, la falta de una integración calibrada en la economía mundial constituye un importante obstáculo para el desarrollo rápido de los países más pobres. Los motivos son muchos, pero entre los principales factores pueden mencionarse los obstáculos con que se encuentran los exportadores tanto en el propio país como en el extranjero: el acceso a los mercados exteriores se ve frecuentemente limitado por barreras a las importaciones, mientras que la mala infraestructura y la debilidad de las políticas nacionales de apoyo resultan a menudo frustrantes para unos productores que tratan de acceder a los mercados extranjeros. Como resultado, los PMA siguen estando marginados en el sistema comercial mundial y sus economías luchan por producir y comerciar a niveles que puedan contribuir eficazmente al desarrollo y la mitigación de la pobreza.

36. Como puede verse en el cuadro que aparece a continuación, mientras que los países en desarrollo, incluso si se excluye a China, han incrementado su participación en las exportaciones mundiales del 27,9% al 37,8%, la participación de los PMA en ese aumento ha sido mínima, ya que no supuso más que un 0,39% en 2001 y llegó al 1,13% en 2012. Si se excluyen las exportaciones de petróleo crudo, la participación de los PMA en las exportaciones mundiales se reduce aún más, como muestran los datos correspondientes a 2001 (0,26%) y 2012 (0,61%).

**Participación en las exportaciones mundiales, 2001-2012**

(En porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EMD	32,3	33,0	34,1	35,3	38,6	39,70	40,10	42,9	42,6	46,2	47,9	49,1
EMD excluida												
China	27,9	28,0	28,2	28,8	31,2	31,7	31,3	34,0	32,9	35,7	37,4	37,8
PMA	0,39	0,50	0,49	0,58	0,70	0,77	0,76	1,02	0,98	1,06	1,12	1,13
PMA excluido el petróleo crudo	0,26	0,35	0,34	0,35	0,37	0,38	0,36	0,41	0,51	0,56	0,59	0,61

*Fuente:* Centro de Comercio Internacional, Base de datos sobre el déficit comercial.

*Abreviatura:* EMD: economía de mercado en desarrollo.

37. Para examinar más a fondo el papel que puede desempeñar el comercio en el desarrollo y la reducción de la pobreza, en la presente sección se examinan tres temas: la relación entre el comercio y la reducción de la pobreza, un sistema comercial equitativo y las iniciativas de Ayuda para el Comercio.

### A. Los vínculos entre el comercio y la pobreza

38. Desde los últimos años del decenio de 1970, la liberalización del comercio se ha presentado como uno de los principales impulsores de la convergencia de ingresos entre los países y como el principal instrumento normativo de cualquier estrategia de desarrollo. Esa determinación se basa en la expectativa de que la reasignación de recursos con arreglo a las ventajas comparativas aportará importantes mejoras de la eficiencia y ventajas sociales. Sin embargo, las mejoras en la eficiencia tienden a producirse una sola vez. Desde la perspectiva del desarrollo, tiene más interés determinar si una integración más estrecha y una expansión más rápida de las corrientes comerciales permiten a los países en desarrollo acercarse a los países industrializados, conduciendo a la convergencia de los niveles de vida.

39. Sin perjuicio del papel que puede desempeñar la globalización en la aceleración del crecimiento mediante una mayor integración en la economía mundial, su efecto en la reducción de la pobreza ha sido desigual. Pese a los importantes esfuerzos desplegados en el ámbito de la liberalización, la imposibilidad para algunos países en desarrollo, especialmente los PMA, de diversificar la producción y las exportaciones y llevar a cabo una transformación estructural ha provocado la aparición de serias dudas acerca de la sostenibilidad del crecimiento. En la mayor parte de los estudios empíricos no se ha conseguido establecer una relación sistemática entre mayor integración económica, crecimiento y reducción de la pobreza, ni aclarar unos vínculos causales que revelen los elementos impulsores que hacen cambiar esos indicadores clave del desarrollo. Mientras la integración comercial puede generar crecimiento y, por tanto, reducción de la pobreza, la causalidad también podría ir en sentido contrario, es decir que el aumento del crecimiento puede impulsar una mayor integración comercial y facilitar la reducción de la pobreza.

40. Un enfoque defendido por la UNCTAD y otros es comenzar analizando cómo se produce el desarrollo, en vez de cómo se expande el comercio. No hay ninguna razón que obligue a tomar la liberalización del comercio como un dato y formular a partir de ahí unas estrategias de reducción de la pobreza compatibles con esa hipótesis. En vez de eso, el enfoque debería ser hacer hincapié en la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible y ver de qué forma puede la liberalización del comercio contribuir a esos objetivos.

41. En el pasado, los países en desarrollo han adoptado distintos enfoques de la liberalización del comercio dentro de sus estrategias de desarrollo. Los enfoques más cautos y estratégicos parecen haber dado mejores resultados en lo que se refiere al crecimiento, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. El enfoque gradual de la liberalización adoptado por Asia y su interés por fomentar activamente la capacidad productiva ayudó a la expansión de unas posibilidades de empleo con mayor productividad y a que la transformación estructural contribuyera al crecimiento general. En América Latina y en el África Subsahariana ha sucedido lo contrario, puesto que una liberalización comercial más rápida ha conducido a un incremento de la productividad de las empresas supervivientes. Sin embargo, el empleo que se vio desplazado pasó de actividades más productivas a otras que lo eran menos (principalmente al sector informal) y la transformación estructural supuso una reducción del crecimiento durante, en vez de un incremento, el decenio de 1990. Para explicar unos resultados tan dispares, algunos autores sugieren que el principal factor determinante es la naturaleza dual de la globalización al estilo de Asia, en virtud de la cual se mantuvieron muchas actividades que competían con las importaciones a la vez que se introducían nuevas actividades orientadas a la exportación (McMillan y Rodrik, 2011).

## **B. Un sistema comercial equitativo**

42. Se considera que la creación de un sistema comercial multilateral estable y abierto es esencial para el establecimiento de un clima mundial más equitativo y favorable para los países más pobres. Con ese fin, en el informe titulado *Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe de 2013* se muestra que la proporción total de las exportaciones de los países en desarrollo y los PMA que cuentan con un acceso libre de derechos a los mercados de los países desarrollados había mejorado en 2011, alcanzando el 80% y el 83%, respectivamente. Además, en el informe se afirma que, en promedio, los aranceles impuestos por los países desarrollados sobre los principales productos exportados por los países en desarrollo y los PMA se habían reducido ligeramente.

43. No obstante, a la luz de la falta de integración global y crecimiento transformador experimentados por los PMA, resulta discutible que esas disposiciones arancelarias sean suficientes para facilitar el desarrollo de los países más pobres. Los países adelantados han establecido un orden multilateral que es el que mejor se ajusta a su trayectoria de desarrollo actual, un orden que reduce el espacio destinado al fomento de la capacidad de producción en industrias que son fundamentales para el desarrollo, aumentando al mismo tiempo las posibilidades de patrocinar sectores innovadores intensivos en tecnología (Weiss, 2005).

44. Mirando hacia el futuro, existe un riesgo creciente de que el sistema comercial multilateral se fragmente en una serie de acuerdos de comercio preferencial, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico, que es probable que sitúen a los países en desarrollo, especialmente a los PMA, en una situación de desventaja estratégica a la hora de velar por que se respeten sus prioridades de desarrollo durante las negociaciones comerciales. Al mismo tiempo, los analistas subrayan que, en la estela de la crisis financiera mundial, los grandes países emergentes están más predispuestos a centrarse en sus mercados nacionales y regionales (Milberg *et al.*, 2013), lo que posiblemente dará lugar a más posibilidades para la cooperación y los acuerdos comerciales de ámbito regional con un mayor potencial.

## **C. Ayuda para el Comercio**

45. Durante más de cuarenta años, la UNCTAD ha venido promoviendo un enfoque integrado de la ayuda y el comercio para promover avances duraderos en la esfera del desarrollo, especialmente en el caso de los PMA. De hecho, los esfuerzos iniciales de la

UNCTAD por establecer en el 0,7% el objetivo de la ayuda de los donantes surgió de un intento por fijar tres objetivos de política: un objetivo de crecimiento para los países en desarrollo, un impulso complementario de la inversión para promover la transformación estructural y el alivio de una persistente limitación de la balanza de pagos que afligía a muchos de esos países.

46. Actualmente se considera al mecanismo de Ayuda para el Comercio<sup>4</sup> como el principal mecanismo de la AOD interinstitucional destinado a abordar las dificultades institucionales y del lado de la oferta que no permiten que los países en desarrollo se beneficien de las ventajas del sistema comercial. El volumen desembolsado por el mecanismo ha ido en aumento continuamente desde su puesta en marcha en 2005, año en que comenzó en el nivel de los 15.000 millones de dólares, llegando hasta los 25.000 millones de dólares en 2010. Sin embargo, en general, el mecanismo de Ayuda para el Comercio para los PMA representa todavía menos del 20% del volumen total de la AOD, y para los países en desarrollo que no pertenecen a ese grupo, ese mecanismo supuso menos del 30% del volumen total de la AOD.

47. No cabe duda de que el mecanismo de Ayuda para el Comercio ha ayudado a orientar el debate sobre la ayuda hacia el fomento de la capacidad productiva. Eso es especialmente lo que sucede con el Marco Integrado, un programa de donantes múltiples destinado a prestar apoyo para ajustar la asistencia técnica conexas a los PMA y las políticas comerciales a las circunstancias locales. No obstante, un componente fundamental del mecanismo, el gasto con cargo al Marco Integrado y el posterior Marco Integrado Mejorado, no supone más que un incremento marginal de la corriente de ayuda. Entre 2002 y 2008 nunca llegó a sobrepasar el 0,13% del volumen desembolsado por el mecanismo de Ayuda para el Comercio a los PMA.

48. Por lo que se refiere a la evaluación del mecanismo de Ayuda para el Comercio, los resultados de un reciente examen mundial revelan una imagen desigual. Por una parte, los receptores indicaron que el mecanismo había servido para incrementar las corrientes de recursos y había dado buenos resultados en el ámbito de las políticas comerciales, la gobernanza y la concienciación, en el sentido de que el aumento de recursos había conducido a un mejor entendimiento del comercio y su papel en la estrategia de desarrollo. No obstante, también indicaron, por otra parte, que el mecanismo de Ayuda para el Comercio había tenido solo resultados moderados o inapreciables en el comportamiento económico y comercial real. Por ejemplo, ni siquiera llegó a la mitad el número de países que afirmaron que el comercio o las exportaciones habían aumentado de manera importante o moderada, y menos aún fueron los que dijeron que el mecanismo había llevado a una mayor diversificación de las exportaciones, un aumento del crecimiento económico o la reducción de la pobreza (UNCTAD, 2012b).

49. Esos resultados son preocupantes, tanto en lo que se refiere a los objetivos de reducción de la pobreza como al mayor aprovechamiento posible de las ventajas que el incremento del comercio conlleva a largo plazo. En definitiva, la principal preocupación en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo debe cifrarse en cómo superar las limitaciones financieras al crecimiento y fomentar la movilización de recursos en el plano nacional. El mecanismo de Ayuda para el Comercio no debe contemplarse únicamente como una cuestión comercial, sino también como una cuestión relacionada con la financiación del desarrollo. Por ese motivo, ese mecanismo no debe, en el caso de los PMA, convertirse en rehén del planteamiento del arreglo único abrazado en la Ronda de Doha. En vez de eso, debería seguir proporcionando recursos para ampliar las exportaciones de sus países y hacer crecer sus sectores productivos mediante la mejora de la infraestructura y del marco de políticas, con el fin último de contribuir a la

---

<sup>4</sup> La presente sección proviene de UNCTAD (2012b) y Laird (2007).

transformación estructural de sus economías, la reducción de la pobreza y la integración constructiva de los PMA en la economía mundial.

#### **IV. Fomento de la capacidad productiva para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

50. Los ODM han galvanizado los esfuerzos de todo el mundo dirigidos a reducir la pobreza, haciendo mayor hincapié en las metas y los indicadores sociales. No obstante, para poder mantener un ritmo acelerado de reducción de la pobreza, es esencial desarrollar la capacidad productiva a fin de conseguir un crecimiento saludable y sostenible. Un componente esencial de ese modelo de crecimiento es el logro de unas capacidades productivas que proporcionen empleo digno. La mayor participación en los procesos de producción resulta posible gracias a las inversiones en capital físico y humano y se sostiene por la demanda de productos mediante el aumento de la productividad y los ingresos en los sectores económicos estructurado y no estructurado.

##### **A. Creación de empleo digno**

51. Muchos países en desarrollo, especialmente los PMA, han reconocido la necesidad de emprender rutas hacia el desarrollo más incluyentes que se basen en una expansión generalizada de la capacidad productiva y del bienestar de la población. Para conseguirlo, es necesario invertir en capital humano desde una temprana edad mediante el acceso a la educación, el cuidado de la salud y otros servicios sociales, así como la obtención de un nivel mínimo de seguridad de los ingresos que permita a la población desempeñar un empleo productivo y realizar inversiones generadoras de ingresos (Oficina Internacional del Trabajo, 2011). En la Iniciativa de las Naciones Unidas sobre un nivel mínimo de protección social, dirigida por la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, se subrayan la importancia de esas inversiones en capacidad productiva que podrían ayudar a conseguir un avance sustancial en la reducción de la pobreza y la necesidad de incrementar los esfuerzos internacionales por hacer que el derecho humano a la seguridad social se haga realidad para la población de los países en desarrollo. Esas inversiones ayudarán especialmente a los PMA a desarrollar todo el potencial productivo de la población y contribuirá a la formalización del empleo.

52. La misma importancia reviste el hecho de que las estrategias de desarrollo de los PMA para el próximo decenio se centren en el fortalecimiento de la capacidad productiva mediante la diversificación, el desarrollo de las infraestructuras y el fomento de la capacidad tecnológica.

##### **B. Transferencia y difusión de la tecnología en los países pobres**

53. El Sur puede beneficiarse de la transferencia de tecnología del Norte<sup>5</sup>. Esa transferencia se realiza normalmente de distintas formas, por ejemplo, mediante la importación de bienes y actividades de empresas transnacionales del Norte que aporten una tecnología avanzada que pueda llegar después a las empresas del país. No obstante, no es fácil duplicar la tecnología, y buena parte de los conocimientos tecnológicos quedan incrustados en el producto de manera que, incluso cuando pueden transferirse, los productores del Sur necesitan saber cómo adaptar la tecnología a las condiciones locales y

---

<sup>5</sup> UNCTAD (2012c).

superar los inevitables problemas. El aprendizaje de la tecnología más avanzada requiere altos niveles de formación y experiencia.

54. El intercambio Sur-Sur puede desembocar en formas más eficaces de intercambio tecnológico porque la brecha tecnológica es generalmente menor. Un canal importante es la importación de bienes, que los países importadores utilizan para mejorar sus procesos de producción mediante la imitación y la retroingeniería. Las redes mundiales de producción y la inversión extranjera directa (IED) de los países del Sur son otros factores que pueden mejorar la eficacia de la transferencia de tecnología y el desarrollo tecnológico en los países en desarrollo. El aumento del porcentaje de bienes de capital en el comercio Sur-Sur muestra potencial. Los países en desarrollo no solo han aumentado su participación en las importaciones de bienes de capital, sino que también son la principal fuente de bienes de capital de alta tecnología para los demás países del Sur.

55. No obstante, las estructuras productivas que permiten a los países asimilar nuevas tecnologías, innovar y acceder a las redes mundiales de producción, tanto en las manufacturas de bajo coste como en los sectores de alta tecnología, están concentradas en unos pocos países. La proporción más importante de los flujos de salida de IED entre países en desarrollo corresponde a Asia Oriental, y la mayor parte de la IED relacionada con los servicios se destina a otros países de Asia Oriental, Sudoriental y Meridional. La evolución del comercio y el intercambio tecnológico Sur-Sur siguen siendo desiguales, y la brecha tecnológica existente impide a muchos países participar en los intercambios Sur-Sur y beneficiarse de ellos.

56. Actualmente, los PMA no pueden aprovechar plenamente las oportunidades tradicionales y emergentes en los ámbitos del comercio y la tecnología debido a la escasa capacidad de absorción de sus empresas. La mayoría de los problemas sistémicos relacionados con la transferencia de tecnología tienen que ver, en primer lugar, con el poder monopolístico y el control que los dirigentes de las cadenas de valor ejercen sobre la producción, con muchos menos vínculos multidireccionales en los países en desarrollo. La protección de las rentas que se obtienen en los puntos más altos de las cadenas de valor impide que aumenten los beneficios a lo largo de la cadena. En segundo lugar, esos problemas sistémicos también tienen que ver con la protección de la propiedad intelectual: las pruebas de que esa protección contribuya a la innovación distan de ser claras, y las relativas a la difusión de tecnología apuntan a que resulta perjudicial para los países en desarrollo. El reto consiste en superar esas barreras y aumentar los beneficios para los países que, en gran medida, quedan fuera del intercambio Sur-Sur y permanecen ajenos a una transferencia de tecnología eficaz.

### **C. La asistencia oficial para el desarrollo dirigida hacia el fomento de la capacidad productiva y el papel de las economías emergentes**

57. De hecho, la AOD puede desempeñar un papel importante en el desarrollo a largo plazo al facilitar el gasto social y el fomento de la capacidad productiva, pero su composición y volatilidad siguen actuando en contra de esos objetivos. Las investigaciones realizadas por la UNCTAD han puesto de relieve la necesidad de utilizarla de manera más eficaz en apoyo de la formación de capital. La Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, convocada en 2008, pidió que los países adelantados incrementasen la ayuda hasta en un 20%, incluso la destinada a la infraestructura y el desarrollo a largo plazo y a proyectos ambientales. Se necesitan políticas y medidas a largo plazo para diversificar la capacidad productiva de los países, potenciar la movilización de recursos en el plano nacional y promover los sectores financieros nacionales.

58. Mediante iniciativas recientes en el ámbito de la cooperación Sur-Sur se ha contrarrestado en cierta medida la tendencia de los donantes tradicionales a destinar su ayuda principalmente a los sectores sociales y esa ayuda se ha redirigido hacia los sectores productivos. En esas iniciativas han participado, como se ha visto anteriormente, los países en desarrollo de gran tamaño: China, la India, el Brasil, Turquía y la Arabia Saudita se han contado entre las fuerzas que han impulsado el resurgimiento de la cooperación Sur-Sur mediante iniciativas bilaterales, trilaterales e interregionales. La asistencia financiera aparece como un componente clave en la mayoría de los acuerdos concertados recientemente entre esos países y sus asociados del Sur.

59. La mayor parte de la financiación para el desarrollo procedente de las economías emergentes se concentra en el sector de la infraestructura: solo la financiación procedente de China y la India para infraestructuras en África alcanza ya una magnitud similar a la de los donantes tradicionales. Más recientemente se ha producido un cambio hacia el apoyo a la inversión en desarrollo agrícola, el alivio de la deuda y la expansión del acceso preferencial. En el caso de la financiación de China, se ofrecen principalmente "asistencia gratuita" (es decir, en forma de subvenciones) y préstamos sin interés para la construcción de infraestructuras sociales, en tanto que se ofrecen préstamos y líneas de crédito en condiciones preferentes con destino a la infraestructura productiva, como la generación de energía hidroeléctrica, el abastecimiento de agua y la construcción de carreteras y ferrocarriles. La financiación para el desarrollo procedente de la India se facilita principalmente en forma de subvenciones, préstamos y líneas de crédito dirigidas a los sectores agrícola y de la infraestructura (electricidad, energía hidroeléctrica y ferrocarriles).

60. En contraste, la financiación en términos favorables procedente del Brasil y la Federación de Rusia se ha facilitado principalmente a través de canales multilaterales en forma de apoyo presupuestario (Federación de Rusia) y asistencia para la ejecución de proyectos (Brasil). La asistencia técnica del Brasil tiende a concentrarse en las esferas de la educación, la agricultura y la salud, aunque la investigación para el desarrollo ha hecho su aparición como un nuevo elemento en su política de asistencia para el desarrollo.

61. Además, la asistencia financiera Sur-Sur se utiliza a menudo para desencadenar otros tipos de corrientes de recursos, como el comercio y la IED. Su papel en el fomento del comercio y la inversión es muy importante para ayudar a los países del Sur a potenciar el comercio con nuevos asociados y diversificar sus fuentes de IED. Eso les permite conseguir divisas adicionales, diversificar los mercados exteriores y fomentar el crecimiento. También es una actuación que va en contra de la tendencia, en el sentido de que los donantes tradicionales han hecho esfuerzos por desvincular los programas de ayuda de sus propias políticas de comercio exterior e IED.

### **Preguntas para los expertos**

- ¿Cuáles son las principales lecciones que se han aprendido casi 15 años después de la aprobación de la Declaración del Milenio?
- ¿Qué tipos de asociaciones han tenido éxito, y por qué?
- ¿Cuáles son las principales diferencias entre la cooperación para el desarrollo tradicional y la cooperación Sur-Sur?
- ¿Qué posibilidades ofrece la cooperación triangular y cómo puede multiplicarse?
- ¿Qué eficacia ha tenido el alivio de la deuda a la hora de prestar apoyo para el logro de los ODM?
- ¿Cuál ha sido la eficacia del mecanismo de Ayuda para el Comercio en la reducción de la pobreza en los PMA?

- ¿Cómo puede potenciarse el papel de los bancos regionales de desarrollo en la prestación de apoyo para el logro de los ODM y más adelante?
- ¿De qué forma puede la AOD optimizar el apoyo para el fomento de la capacidad productiva?

## Referencias

- Banco Asiático de Desarrollo (2013). *ADB's Support for Achieving the Millennium Development Goals*. Thematic Evaluation Study. Referencia N° SES:REG 2013-05. Abril.
- Banco Africano de Desarrollo, Unión Africana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión Económica para África (2013). *Assessing Progress in Africa towards the Millennium Development Goals: MDG Report 2013 – Food Security in Africa: Issues, Challenges and Lessons*.
- Centre for Development Policy and Research (2011). Prospects of Non-Traditional Sources of Development Finance in Ethiopia. Informe Preparado para el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico y UNDP-Etiopía, febrero.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2010). *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results*. Informe sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. ST/ESA/326. Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Estudio Económico y Social Mundial, 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas. E/2012/50/Rev.1. ST/ESA/341. N° de venta. S.12.II.C.1. Nueva York.
- Fortunato P. (2013). Les BRICs, une autre coopération de développement? *Recherches internationales*. 95. Abril-junio.
- Gottschalk R. (2012). Innovative Development Finance: The Latin American Experience. Documento de trabajo N° 124 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. ST/ESA/2012/DWP/124. Agosto.
- Oficina Internacional del Trabajo (2011). *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries*. Informe de la Oficina Internacional del Trabajo para la Cuarta Conferencia sobre los Países Menos Adelantados, Estambul, 9 a 13 de mayo de 2011. Puede consultarse en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_153868.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153868.pdf) (comprobado el 6 de marzo de 2014).
- Fondo Monetario Internacional (2013). Hoja de datos. Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Puede consultarse en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> (comprobado el 6 de marzo de 2014).
- International Trade Centre (2013). *Trade Map* (database). Puede consultarse en: <http://www.trademap.org/> (comprobado el 6 de marzo de 2014).
- Laird S. (2007). *Aid for Trade: Cool Aid or Kool-Aid?*. G-24 Discussion Paper Series N° 48. Publicación de las Naciones Unidas. UNCTAD/GDS/MDPB/G24/2007/6. Puede consultarse en: [http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420076\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420076_en.pdf) (comprobado el 6 de marzo de 2014).
- Leo B. y Barmeier J. (2010). Who are the MDG trailblazers? A new MDG progress index. Center for Global Development. Documento de trabajo N° 222. Puede consultarse en: [http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424377\\_file\\_Leo\\_MDG\\_Index\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424377_file_Leo_MDG_Index_FINAL.pdf) (comprobado el 3 de marzo de 2014).
- McMillan M. y Rodrik D. (2011). Globalization, structural change, and productivity growth. Documento preparado para un volumen conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización Mundial del Trabajo. Febrero. Puede consultarse en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Globalization,%20Structura>

- 1%20Change,%20and%20Productivity%20Growth.pdf (comprobado el 6 de marzo de 2014).
- Milberg W., Jiang X. y Gereffi G. (2013). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. Documento preparado para una publicación de la Oficina Internacional del Trabajo y la UNCTAD: Industrial Policy for Economic Development: Lessons from Country Experiences (próxima publicación).
- UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa, From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* UNCTAD/GDS/Africa/2. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta. E.02-II-D.18. Nueva York y Ginebra. Puede consultarse en: [unctad.org/en/docs/pogdsafricad2.en.pdf](http://unctad.org/en/docs/pogdsafricad2.en.pdf) (comprobado el 10 de marzo de 2014).
- \_\_\_\_\_ (2004). São Paulo Consensus. TD/410. 25 de junio. Puede consultarse en: [unctad.org/en/docs/td410\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/td410_en.pdf) (comprobado el 10 de marzo de 2014).
- \_\_\_\_\_ (2007). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo: Cooperación regional para el desarrollo*. UNCTAD/LDR/2007. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta. S.07.II.D.11. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Economic Development in Africa Report 2010: South–South Cooperation – Africa and the New Forms of Development Partnership*. UNCTAD/APMA/AFRICA/2010. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta. E.10.II.D.13. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIII UNCTAD: La globalización orientada al desarrollo: hacia vías de desarrollo sostenibles e incluyentes*. UNCTAD XIII (I). Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2012a). *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2012: Utilización de las remesas y los conocimientos de la diáspora para crear capacidades productivas en los países menos adelantados*. UNCTAD/LDC/2014. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta. S.12.II.D.18. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2012b). Aid for Trade: A failing grade in LDCs? Reseña de orientación política N° 2. Abril. Puede consultarse en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/uxiiiipb2012d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/uxiiiipb2012d2_en.pdf) (comprobado el 10 de marzo de 2014).
- \_\_\_\_\_ (2012c). Technology and Innovation Report, 2012: Innovation, Technology and South–South Collaboration. UNCTAD/TIR/2012. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta. E.12.II.D.13. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2013). UNCTAD and the post-2015 agenda. Post-2015 Reseña de orientación política N° 1. Noviembre.
- Naciones Unidas (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2013*. N° de venta. S.13.I.9. Nueva York.
- Naciones Unidas, Asamblea General (2001). Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo. A/55/1000. 26 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2013). La sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo. A/68/203. 26 de julio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?* Documento de debate. Nueva York.
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005). *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. ISBN 1-84407-217-7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.

Weiss L. (2005). Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under the WTO. *Review of International Political Economy*.12:5. Diciembre.

Banco Mundial (2011). *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs – Heterogeneity, Gaps and Challenges*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington, D.C.

---