

15 de octubre de 2010

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Desarrollo de las capacidades productivas de los países menos adelantados: temas de debate

Actividad previa a la Conferencia PMA IV: Fomento de las capacidades productivas en los PMA para un desarrollo incluyente y sostenible

I. Experiencia reciente en materia de desarrollo

Entre 2002 y 2007, los países menos adelantados (PMA) en su conjunto registraron elevadas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), por encima del 7% fijado por el Programa de Acción de Bruselas. No obstante, alrededor de una cuarta parte de los PMA siguieron experimentando un crecimiento muy lento o una regresión económica. Además, incluso en los países más prósperos, el crecimiento se asociaba a un modelo de inserción en la economía mundial basado en la exportación de productos básicos, las manufacturas de bajo contenido tecnológico y el turismo, por lo que eran muy vulnerables a los embates externos. A excepción de los países exportadores de petróleo, los PMA registraron pocas mejoras en materia de inversión y ahorro internos y avances tecnológicos muy lentos. La productividad agrícola quedó rezagada y, en lugar de una transformación estructural progresiva, hubo una desindustrialización generalizada. Más importante aún, el tipo de crecimiento económico no se tradujo en una mejora generalizada del bienestar, sino en una reducción muy lenta de la pobreza.

En 2008 y 2009 se produjo una fuerte desaceleración, aunque muy heterogénea, del crecimiento de los PMA. No les fue tan mal como a otros países en desarrollo, en parte gracias a la recuperación de los precios de los productos básicos en 2009 y en parte gracias al aumento de las corrientes oficiales proporcionadas por instituciones multilaterales. Sin embargo, se ha estimado que, sin la crisis, habría habido 7,3 millones menos de personas que vivían en la extrema pobreza en 2009 (Karshenas, 2009). Más importante aún, alrededor de la mitad de la población de los PMA sigue viviendo en la extrema pobreza y persisten las deficiencias y vulnerabilidades estructurales crónicas que contribuyen a la continua marginación de los PMA en la economía mundial.

II. El principal desafío de política

Muchos PMA se encuentran actualmente en un momento decisivo en que se enfrentan a un doble desafío.

En primer lugar, deben encontrar empleo productivo y medios de subsistencia para los millones de jóvenes que se incorporan cada año a la fuerza de trabajo.

La magnitud de este desafío es enorme. En Malí, por ejemplo, se ha estimado que 171.800 personas ingresaron a la fuerza de trabajo en 2005 y que ese número llegará a 447.800 al año en 2045, fecha en que la fuerza de trabajo adicional anual comenzará a disminuir. En Madagascar, se estima que en 2005 286.200 personas se incorporaron a la fuerza de trabajo y que ese número aumentará a 473.400 por año en 2035, cuando la fuerza de trabajo adicional comenzará a disminuir.

Además, la naturaleza del problema del empleo está cambiando. En el pasado, la mayor parte de la nueva fuerza de trabajo era absorbida en labores de subsistencia de baja productividad en el sector agrícola. Pero el tamaño de las explotaciones agrícolas está disminuyendo y los agricultores se ven obligados a cultivar tierras ecológicamente más frágiles. Al no aumentar la productividad agrícola, los ingresos son tremendamente bajos, además de que el trabajo es físicamente pesado y desagradable. Por consiguiente, son cada vez más los que buscan trabajo fuera del sector agrícola y la urbanización se está acelerando. Sin embargo, los PMA no han podido aumentar la productividad agrícola de manera significativa, ni generar empleos productivos y medios de vida fuera del sector agrícola. En las zonas urbanas se ha multiplicado el número de actividades económicas de supervivencia en el sector informal.

En segundo lugar, los PMA deben hacer frente al problema del empleo en un contexto de economía abierta. En la actualidad, muy pocos de esos países aplican regímenes comerciales restrictivos y la mayoría de ellos han emprendido un proceso rápido y amplio de liberalización del comercio. Sin embargo, las estructuras actuales de la producción y el comercio de estos países ofrecen muy pocas oportunidades en un mundo en rápido proceso de globalización, basado en productos y servicios nuevos de alta especialización, con condiciones exigentes de entrada en los mercados. Al mismo tiempo, la rápida apertura de los sectores más tradicionales expone a los actuales productores a una competencia mundial sin precedentes. Para aprovechar los recientes adelantos tecnológicos es preciso alcanzar y superar nuevas cotas en materia de capital humano, investigación y desarrollo (I+D) y prácticas de gestión, y la mayoría de las economías de los PMA han carecido de los recursos necesarios para ello. La lógica despiadada de la relación de causalidad acumulativa amenaza con hacer retroceder aún más a los PMA, que además tendrán que enfrentarse a nuevos desafíos relacionados con el cambio climático.

Las recientes crisis alimentaria, energética y financiera han puesto de relieve la vulnerabilidad económica de los PMA. Hay que aprovechar la crisis financiera y económica mundial para cambiar las cosas.

III. Un cambio de paradigma basado en la capacidad productiva

Está ampliamente aceptado que es preciso encontrar políticas pragmáticas y constructivas que puedan promover nuevas vías de desarrollo más inclusivas en los PMA. La UNCTAD ha sostenido en sucesivos *Informes sobre los países menos adelantados* que, para lograr un desarrollo sostenido y la reducción de la pobreza en esos países, es fundamental que el desarrollo de la capacidad productiva —y el consiguiente aumento del empleo productivo— ocupen un lugar central en las políticas nacionales e internacionales.

La expresión "desarrollo de la capacidad productiva" se presta a diferentes interpretaciones. Desde la perspectiva de la UNCTAD, no se refiere a la ampliación de la capacidad de oferta para la exportación ni a la asistencia técnica orientada a mejorar la capacidad empresarial, aunque ambos elementos suelen formar parte del proceso. Más bien, por desarrollo de la capacidad productiva se entiende el aumento de los recursos productivos, la adquisición de capacidad tecnológica y la creación de vínculos de la producción que permitan a un país producir una variedad cada vez mayor de bienes y servicios e integrarse de manera beneficiosa en la economía mundial gracias al impulso interno que supone el mayor crecimiento.

Desde el punto de vista de la UNCTAD, el desarrollo de la capacidad productiva se da en tres procesos interrelacionados: la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural. La acumulación de capital y el progreso tecnológico no sólo aumentan el potencial productivo existente, también facilitan un proceso de diversificación desde sectores que reportan cada vez menos beneficios hacia sectores en que estos son cada vez mayores, así como un cambio en la forma en que los PMA se integran en la economía mundial. Se reduce sustancialmente la pobreza al aumentar las oportunidades de empleo con la transformación de la base productiva de la economía. La forma en que se desarrolla la capacidad productiva también es esencial para el desarrollo sostenible y la adopción de una trayectoria con bajas emisiones de carbono.

En consonancia con el principio de *diversidad de políticas*, dada la variedad de los PMA, la heterogeneidad de condiciones de mercado que se observa en países que se encuentran en etapas diferentes de desarrollo y las asimetrías estructurales mundiales, al adoptar un enfoque de política basado en la capacidad productiva se deberá demostrar

flexibilidad y tener en cuenta las diferencias de desarrollo y nivel de ingresos, las estructuras económicas y las dotaciones de factores de producción. Pero para dar prioridad al aumento de la capacidad productiva será necesario que cambie el paradigma de las políticas nacionales e internacionales actuales, es decir que la reducción de la pobreza, la contribución del Estado y el comercio, la financiación y la tecnología internacionales se enfoquen con un criterio diferente.

IV. Naturaleza del cambio de paradigma

A. El enfoque de la reducción de la pobreza

El cambio de paradigma preconizado en el presente documento asigna a la producción y el empleo un lugar central en los intentos por reducir la pobreza. Esto no significa que el gasto en el sector social y las metas de desarrollo humano carezcan de importancia. Por el contrario, la salud, la educación y el bienestar social deberían considerarse parte del proceso de fomento de la capacidad productiva. Pero el cambio de modelo llega más lejos, pues asocia la reducción sostenida y sustancial de la pobreza con el desarrollo de la base productiva de la sociedad. La capacidad de consumo de una sociedad está relacionada con su capacidad de producción. La expansión del empleo es fundamental para reducir la pobreza.

B. La contribución del Estado

La idea de desarrollar la capacidad productiva no está ausente en la orientación actual de la política. Actualmente se da prioridad a la mejora del clima general de inversión, en particular reduciendo los gastos derivados de trámites burocráticos y otros aspectos administrativos que entorpecen los negocios. Ello es importante, pero no es suficiente en el contexto de los PMA, que se caracterizan por profundas debilidades estructurales. El cambio de paradigma que aquí se preconiza implica un nuevo planteamiento del desarrollo de la capacidad productiva. Es preciso adoptar un enfoque más proactivo del desarrollo de la capacidad productiva en el que el Estado deberá contribuir más al desarrollo y deberá haber un mejor equilibrio entre los mercados y el Estado. Es fundamental que cada país lleve la iniciativa en la formulación y aplicación de su estrategia nacional de desarrollo y aumentar el espacio de política para la experimentación pragmática.

C. El nuevo enfoque del comercio, la financiación y la tecnología internacionales

El cambio de paradigma propugnado también supone un planteamiento diferente con respecto al comercio, la financiación y la tecnología internacionales.

Desde el principio de los años ochenta, prevalece una marcada tendencia a aplicar los principios de la teoría del comercio internacional al estudio de los procesos de desarrollo. Esta tendencia se originó en comparaciones entre el éxito relativo de las estrategias de desarrollo "orientadas a la exportación" y las que se "dirigían al mercado interno", que acompañan a determinados regímenes de política comercial. Pero se reforzó en los años noventa con el argumento de que la integración rápida y total en la economía mundial era fundamental para aprovechar las oportunidades que brindaba la globalización y minimizar el riesgo de quedarse excluido de ellas. Así pues, la integración mundial se empezó a convertir en el principal objetivo de las políticas de los gobiernos, en desmedro del desarrollo nacional.

La experiencia reciente demuestra que ese criterio es demasiado simplista y, de hecho, los países en desarrollo más prósperos no han seguido lo que prescribían las políticas ortodoxas. Según el planteamiento propugnado en el presente documento, el comercio internacional es fundamental para el desarrollo de la capacidad productiva y el desarrollo de la capacidad productiva es fundamental para el comercio internacional. Pero el cambio de paradigma consiste en encarar esa relación entre comercio y desarrollo empezando por el desarrollo y no por el comercio. Las políticas nacionales e internacionales que podrían facilitar este cambio deben basarse en un enfoque del comercio impulsado por el desarrollo y no del desarrollo impulsado por el comercio. Así pues, la política sugerida se centra primero en la producción, y luego, partiendo de esa base, busca determinar la manera en que el comercio internacional puede impulsar la acumulación de capital, el cambio tecnológico, el cambio estructural, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Lo que importa no es maximizar el comercio, sino maximizar sus efectos positivos. Es fundamental examinar la forma de cambiar el tipo de integración comercial (mediante el aumento del valor añadido interno, la modernización o la diversificación).

En lo que respecta a la financiación, la ayuda recibida por los PMA aumentó considerablemente en el decenio de 2000. No obstante, en los últimos años se ha reforzado esa tendencia a largo plazo de desviar la ayuda de los sectores productivos hacia los sectores sociales. Debido a los bajos niveles de movilización de recursos internos, los PMA también siguen en un estado de dependencia malsana de la ayuda, lo que está reduciendo sus posibilidades de identificarse verdaderamente con las estrategias nacionales de desarrollo. Por lo tanto, es importante modificar la estructura de la ayuda y adoptar un planteamiento más amplio en que la ayuda estimule otras formas de financiación del desarrollo. Lo que es aún más importante, el enfoque de la capacidad productiva da más importancia a la movilización de los recursos internos y a la promoción de la inversión, tanto nacional como extranjera. Un objetivo importante es utilizar la ayuda para dejar de depender de ella en lugar de depender cada vez más.

En cuanto a la tecnología, es evidente que para lograr el cambio estructural, el crecimiento económico a largo plazo y la reducción de la pobreza es necesario crear capacidad en los PMA en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación. Las aplicaciones científicas y tecnológicas también han resultado esenciales para facilitar el logro de objetivos de desarrollo internacionales relacionados con la reducción de la pobreza, la salud, la educación y el medio ambiente. De hecho, la tecnología se ha convertido en la línea divisoria entre el desarrollo y el subdesarrollo y los PMA están muy rezagados en su capacidad tecnológica. Es preciso cambiar la estructura internacional del conocimiento para fomentar la transferencia de tecnología y también lo es ajustar la política nacional para promover la absorción y difusión efectivas de las tecnologías en los PMA.

V. Principales temas generales de debate

En la actividad previa se examinará lo que significa dar prioridad al desarrollo de la capacidad productiva para, en primer lugar, formular políticas nacionales de fomento del desarrollo y reducción de la pobreza en los PMA y, en segundo lugar, para que sus asociados para el desarrollo adopten medidas internacionales a favor de ellos.

Primer tema: ¿Cómo puede contribuir el Estado al desarrollo de la capacidad productiva? ¿Cómo construir Estados desarrollistas dotados de la capacidad necesaria en los PMA?

La UNCTAD ha sostenido que el desarrollo de la capacidad productiva requiere necesariamente una mayor contribución del Estado al desarrollo. Ha propugnado un modelo de economía mixta en que el gobierno aprovecha el fin de lucro del sector privado para alcanzar objetivos nacionales de desarrollo. Para ello se necesita lo siguiente:

- Políticas macroeconómicas orientadas a promover el crecimiento, la inversión y el empleo;
- Una política de desarrollo agrícola y una política de desarrollo industrial para promover el desarrollo productivo sectorial;
- Una política comercial estratégica que aproveche las flexibilidades existentes para promover la diversificación y la adición de valor;
- Un planteamiento activo para promover la capacidad empresarial y la innovación para crear nuevas actividades.

Segundo tema: ¿Qué medidas de apoyo internacionales pueden promover de manera efectiva el desarrollo de la capacidad productiva?

En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA III), celebrada en Bruselas, la idea más innovadora fue la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea. Uno de los objetivos básicos de la actividad previa será el de contribuir a la búsqueda de consenso político y a la construcción de una base analítica que permita reflexionar sobre una nueva generación de medidas internacionales de apoyo a los PMA. Esas medidas deberían concordar con las políticas nacionales y coadyuvar con más eficacia al crecimiento sostenido, la creación de empleo productivo y la reducción de la pobreza. ¿Qué nuevas iniciativas pueden plantearse de cara a la PMA IV? ¿Es posible dejar de depender exclusivamente de las medidas de apoyo basadas en las preferencias de acceso a los mercados y tratar de adoptar un nuevo conjunto de medidas que se centre en el desarrollo de la capacidad productiva?

Esas iniciativas podrían incluir formas de asistencia técnica y financiera que refuercen las políticas nacionales, así como diversas formas de cooperación Sur-Sur para el desarrollo y nuevas iniciativas mundiales.

VI. Iniciativas concretas posibles

Podrían adoptarse, entre otras, las siguientes iniciativas:

- Financiación internacional de fondos nacionales de tecnología para promover la innovación empresarial en los PMA;
- Foros periódicos patrocinados por las Naciones Unidas en que los PMA se reúnan e intercambien experiencias sobre la gestión de la ayuda y la deuda;
- Incentivos al establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado para fomentar la inversión privada, en particular la inversión extranjera directa, en infraestructura en los PMA;
- Planteamiento regional del desarrollo de infraestructuras basado en corredores espaciales de desarrollo;
- Mecanismos que puedan aumentar los efectos de la inversión extranjera directa procedente del Sur en el desarrollo; y
- Acceso preferencial a los mercados para las exportaciones de los PMA que sea comercialmente significativo y redunde en beneficio del desarrollo de la capacidad productiva.

A. Financiación internacional de fondos nacionales de tecnología para promover la innovación empresarial en los PMA – La Iniciativa Spark

En los diez últimos años se ha tratado de aumentar el acceso de los PMA a la financiación mediante la concesión de microcréditos y el desarrollo de los mercados de capital. Así se ha hecho frente al problema de la financiación de las microempresas y las grandes empresas. Sin embargo, las pocas empresas que ocupan el nivel intermedio que falta en la estructura empresarial tienen graves dificultades para obtener financiación. Dado que la innovación empresarial es la médula del desarrollo industrial, es necesario establecer un marco político, financiero e institucional para subsanar las deficiencias del sector empresarial de los PMA en esa esfera. La Iniciativa internacional Spark podría ser para la comunidad internacional una forma de solucionar estos problemas. Consistiría en crear fondos nacionales de tecnología o innovación que se financiarían internacionalmente con ayuda oficial y fundaciones privadas o fondos soberanos.

El fondo debería destinarse a apoyar a los diferentes tipos de pequeñas y medianas empresas (PYME), incluidas las microempresas dinámicas del sector informal. El tipo de innovación que se beneficiaría de ese apoyo debería abarcar un amplio espectro de actividades: modernización de equipos, transferencia de tecnología desde el extranjero, desarrollo de capacidad tecnológica local, introducción de nuevos materiales, imitación, ingeniería inversa, diseño, ingeniería, aprendizaje/formación e investigación y desarrollo. Sin embargo, dada la debilidad del sector privado en los PMA, es importante que el mecanismo de financiación forme parte de un paquete de servicios de desarrollo empresarial. Parte del proceso de innovación puede consistir en una transferencia de tecnología, que tiene sus propias dificultades específicas, que también podrían incorporarse a la iniciativa. Por ejemplo, las PYME de los países industrializados tienen un potencial desaprovechado de transferencia de tecnología, pero hay que incentivarlas, con una subvención por ejemplo, ya que los precios de mercado no son suficientes. Sin embargo, la transferencia de tecnología sólo será eficaz si va acompañada de apoyo a la creación de capacidad tecnológica en el país receptor. En general, la Iniciativa internacional Spark podría facilitar la aplicación del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que obliga a los países desarrollados a ofrecer a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los PMA.

B. Foros periódicos patrocinados por las Naciones Unidas en que los PMA se reúnan e intercambien experiencias sobre la gestión de la ayuda y la deuda

Uno de los obstáculos más importantes para que el modelo económico de los PMA se oriente más al desarrollo es la escasa identificación nacional con la estrategia de desarrollo. En general, esta estrategia es producto de las recomendaciones formuladas por instituciones financieras internacionales en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y de las condiciones impuestas por los donantes de asistencia oficial para el desarrollo. Por consiguiente, hay una tensión constante entre la promoción de la identificación de los países y el deseo de las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales de asegurarse de que su ayuda se esté utilizando para apoyar lo que consideran una estrategia de desarrollo creíble.

La identificación de los países con las estrategias nacionales de desarrollo es la piedra angular de la eficacia del desarrollo y también de la eficacia de la ayuda. Una de las formas de aumentar esa identificación es adoptar una política de gestión de la ayuda en los PMA. Esto puede contribuir enormemente a reducir las múltiples formas en que la prestación de ayuda dificulta la identificación nacional por no estar contabilizada, presupuestada, planificada ni bien alineada. Una política de gestión de la ayuda es distinta de una estrategia de desarrollo nacional. Esta última define metas y objetivos y las medidas que es necesario adoptar para alcanzarlos, mientras que la primera debe apuntar a que el tipo de asistencia que se recibe y la forma en que se asigna maximicen su contribución a las prioridades fijadas en la estrategia de desarrollo del país. De esta manera, las estrategias de desarrollo ya no tendrán por objetivo obtener ayuda, sino que se centrarán en los intereses estratégicos y las necesidades nacionales de los PMA, identificados por sus propias autoridades políticas.

Uno de los posibles mecanismos internacionales de apoyo a los PMA sería un foro internacional, patrocinado por las Naciones Unidas, en el que periódicamente pudieran transmitir sus experiencias con las políticas de gestión de la ayuda y la deuda. Ese foro podría aprovechar la labor realizada por la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la gestión de la deuda. Ello ayudaría a los PMA a determinar las mejores prácticas sobre la base de las experiencias pioneras de países como Uganda y la República Unida de Tanzania, que ya han adoptado ese tipo de políticas.

C. Incentivos al establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado para fomentar la inversión privada, en particular la inversión extranjera directa, en infraestructura en los PMA

En vistas de las importantes necesidades de desarrollo de infraestructura en los PMA, también habría que tratar de aumentar la participación del sector privado en el suministro de ella. Una posibilidad consiste en centrar la atención en el problema de mitigar el riesgo de los inversores extranjeros en los PMA, en particular los de los que invierten en infraestructura. Caben varias propuestas en ese sentido:

- Aumentar la financiación de los organismos multilaterales de seguros de riesgo, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, para que donantes con ideas afines de un fondo común de capital para fines especiales o un fondo o de garantía que se destinaría a cubrir riesgos políticos y no comerciales en los PMA;
- Patrocinar el establecimiento de un organismo regional de seguro de riesgo o crear capacidad institucional a nivel de la UE, con el mismo rango que el Organismo Multilateral, para cubrir el riesgo político de los PMA;
- Aumentar la capacidad de los bancos regionales de desarrollo para asegurar contra riesgos;
- Aumentar la capacidad de seguro de riesgos no comerciales de los organismos bilaterales de crédito a la exportación y las aseguradoras bilaterales oficiales mediante financiación y subvenciones específicas para que cubran un mayor número de riesgos no comerciales en los PMA;
- Conceder subvenciones para sufragar las primas de los seguros de riesgo político y riesgo no comercial de proyectos específicos emprendidos en PMA por países inversores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o empresas de países en desarrollo que reúnan las condiciones necesarias; y

- Establecer acuerdos de mejora de la calidad de los créditos para movilizar los fondos nacionales disponibles en los países en desarrollo en general, pero también, en particular, en los PMA.

Estas medidas podrían reforzarse aún más con medidas adoptadas en los países de origen para fomentar la inversión extranjera directa en los PMA. A este respecto, los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) podrían considerar las siguientes:

- Conceder a las empresas que invierten en PMA créditos, desgravaciones o deducciones fiscales respecto de su deuda tributaria en sus países de origen (lo que más pueda influir en el comportamiento de la empresa transnacional en el país donante de que se trate) totales (100%) o muy importantes (50%-80%) por el capital invertido;
- Establecer en los organismos de ayuda bilateral o de inversión departamentos dedicados específicamente a promover la inversión extranjera directa en los PMA (con presupuestos acordados) para que la inversión de esa índole en los PMA se convierta en una importante prioridad de la ayuda bilateral;
- Estudiar la posibilidad de establecer un pequeño fondo específico de inversión en infraestructura en los PMA que ofrezca capital y financiación de la deuda y de movilizar recursos en moneda nacional para conceder préstamos destinados a proyectos de infraestructura en los PMA.

Al aplicar estas medidas con objeto de atraer la entrada de capital privado para el desarrollo de la infraestructura, sería importante asegurarse de que sus efectos indirectos (como la transferencia de tecnología y conocimientos) también beneficien a los inversores nacionales.

D. Enfoque regional del desarrollo de infraestructuras basado en corredores espaciales de desarrollo

Para reducir el costo del comercio, los PMA deben invertir en mejorar su infraestructura y en reformas en materia de facilitación del comercio. No obstante, el sector público de los PMA carece de fondos para financiar esas inversiones y no tiene capacidad institucional y humana suficiente para realizar dichas reformas. Gracias a su colaboración con los interesados del sector privado, los gobiernos de los países en desarrollo pueden obtener capitales para la inversión en infraestructura y promover una planificación de la infraestructura mejor y más coordinada. Sin embargo, la viabilidad económica de la inversión privada se ve a menudo limitada por el bajo volumen de tránsito y los largos períodos de amortización. La asistencia para el desarrollo, en combinación con el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado, podría ser una forma viable de: a) enjugar el déficit de financiación, b) reducir el riesgo asociado a la inversión y c) proporcionar conocimientos o competencias especiales que podrían ser nuevos para los organismos públicos y requerirían un gasto extraordinario de recursos y tiempo.

La eficacia de la inversión en infraestructura y las reformas en materia de facilitación del comercio se multiplica cuando los proyectos forman parte de una iniciativa regional o transfronteriza. La creación de corredores de transporte es un ejemplo de iniciativa conjunta en que se destina inversión pública y privada a solucionar problemas comunes de facilitación del comercio y de congestión del transporte en las fronteras nacionales. El desarrollo de una infraestructura transfronteriza reforzaría las iniciativas de integración regional. La construcción de estructuras transnacionales como carreteras, ferrocarriles, vías navegables y aéreas, redes de telecomunicaciones y líneas de suministro de energía (corredores de desarrollo) influye aún más en el desarrollo de la capacidad

productiva de los países vecinos si viene acompañada de la realización de proyectos de desarrollo local en diferentes sectores (agrícola o industrial, por ejemplo).

Un ejemplo de esta combinación de proyectos es el de las iniciativas de desarrollo espacial puestas en marcha por Sudáfrica. Su proyecto principal es el corredor de desarrollo de Maputo, que incluye la carretera de peaje del corredor de Maputo, el ferrocarril entre Ressano Garcia y Maputo y el puerto de Maputo, así como proyectos en agricultura, minería y turismo. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) también prevé contribuir al establecimiento de redes y corredores panafricanos. Dado que se trata de proyectos de gran escala y a largo plazo, su financiación requiere una combinación de fondos procedentes de presupuestos nacionales, donantes (del Norte y del Sur) e instituciones financieras regionales y multilaterales.

E. Mecanismos que puedan aumentar los efectos de desarrollo de la inversión extranjera directa procedente del Sur

Las corrientes de inversión extranjera directa de países en desarrollo a países menos adelantados pueden ser beneficiosas para el desarrollo, pero esos efectos positivos no son automáticos y, por lo general, requieren una serie de medidas de política. Por ejemplo, los gobiernos de los países en desarrollo que invierten en PMA deberían alentar activamente a sus empresas a que adopten mecanismos que promuevan el desarrollo de la capacidad productiva de esos países. Los gobiernos de los países de origen pueden influir directamente en su inversión extranjera, especialmente si procede de empresas de propiedad estatal financiadas por instituciones oficiales o fondos soberanos.

Los gobiernos de los países de origen también pueden adoptar medidas de política para influir en el comportamiento de las empresas privadas del país que tengan operaciones con PMA. Pueden otorgar preferencias (por ejemplo, incentivos financieros y fiscales) a las empresas que invierten en esos países para que promuevan el desarrollo a través de la inversión extranjera directa, por ejemplo mediante la creación de más vínculos internos en las economías de los PMA receptores, la transferencia efectiva de conocimientos a las empresas de los PMA, la realización de actividades innovadoras y el aumento de los ingresos fiscales de los países receptores.

Muchas de las condiciones y objetivos que determinan los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo se encuentran en acuerdos entre inversores extranjeros y gobiernos de países receptores. Además de la justa percepción de la renta de los recursos naturales por los agentes nacionales, tanto la legislación del PMA receptor como las condiciones de los acuerdos entre los gobiernos de los PMA receptores y los inversores pueden incluir otras medidas para mejorar los efectos de esa inversión en el desarrollo. A continuación se citan algunos ejemplos:

- Exigir a las empresas transnacionales de países en desarrollo que impartan formación y transfieran conocimientos a sus empleados locales y que subcontraten explotaciones agrícolas y empresas con las que establezcan eslabonamientos hacia atrás;
- Establecer modalidades que aumenten los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo del sector agrícola de los PMA;
- Fijar el objetivo de adquirir una proporción determinada de insumos nacionales;

- Fijar el objetivo de introducir un cierto grado de elaboración de materias primas en el país receptor, siempre que sea técnicamente viable; y
- Realizar algunas actividades de investigación y desarrollo en el PMA receptor.

Los gobiernos de los PMA receptores deberían formular una política de inversión extranjera directa que ofrezca incentivos a la inversión extranjera en sectores y ámbitos que contribuyan a resolver los estrangulamientos de la oferta y el suministro y las deficiencias estructurales de sus países. Esas políticas y objetivos deberían reflejarse en las condiciones de establecimiento que se negocien con los inversores extranjeros. Las instituciones financieras regionales y multilaterales también pueden facilitar la inversión extranjera directa procedente de países en desarrollo, que propicia a largo plazo el desarrollo y la diversificación de los PMA. Esas instituciones deberían favorecer a los sectores o proyectos de inversión que más posibilidades tengan de fomentar la creación de empleo local, la transferencia de conocimientos y la creación de vínculos con la economía nacional.

F. Acceso preferencial a los mercados para las exportaciones de los PMA comercialmente significativo y beneficioso para el desarrollo de la capacidad productiva

Dos de las cuestiones más importantes en relación con el acceso preferencial de los PMA a los mercados son los productos incluidos y las normas de origen. Los beneficios otorgados al África Subsahariana en la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA) son importantes en el sector de las prendas de vestir, dado que el margen preferencial es amplio y que los exportadores en cuestión aprovechan plenamente las preferencias existentes. Por el contrario, los PMA de Asia cuyo comercio se rige por el Sistema Generalizado de Preferencias no disfrutan de las mismas ventajas y, por consiguiente, podrían obtener mejores resultados si se amplían los productos incluidos. Las normas de origen, por su parte, se consideran uno de los principales obstáculos para la plena utilización del acceso preferencial a los mercados. Por ello, las normas de origen aplicables a las exportaciones de los PMA deberían liberalizarse, simplificarse y hacerse más transparentes de conformidad con la Declaración de Hong Kong (China).

Asimismo, habría que estudiar nuevas e innovadoras formas de hacer que el acceso preferencial de las exportaciones de los PMA a los mercados sea comercialmente significativo. Por ejemplo, los países desarrollados podrían alentar a sus empresas nacionales dándoles un trato fiscal favorable u otorgándoles ayudas para cubrir parcialmente el costo de desarrollar fuentes de suministro en los PMA. Ello permitiría a los PMA aprovechar el acceso preferencial a los mercados que se les ha ofrecido pero que, debido a su insuficiente capacidad de oferta, actualmente no pueden utilizar. Otra posibilidad es alentar a los inversores de los países en desarrollo a invertir en PMA para aprovechar el acceso preferencial de estos países a los mercados. Este tipo de cooperación Sur-Sur podría impulsar el desarrollo tanto en los PMA como en otros países en desarrollo. Las iniciativas para el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes también podrían asociarse a medidas de apoyo destinadas a fomentar la capacidad productiva, facilitar la integración en cadenas de suministro y promover el comercio y la competitividad en los PMA beneficiarios, como la Iniciativa de Ayuda para el Comercio.

VII. Resultados

Los debates deberían arrojar dos tipos de resultados. En primer lugar, recomendaciones sobre el posible contenido de un nuevo programa de acción para los PMA. En segundo lugar —y quizás más importante aún— un conjunto de propuestas de resultados (iniciativas prácticas concretas) que podrían apoyar el desarrollo de la capacidad productiva en los PMA y formar parte de un nuevo conjunto de mecanismos de apoyo internacional específicos para estos países. Las seis posibles iniciativas de apoyo internacional para los PMA enumeradas más arriba apuntan a ser catalizadoras y no excluyentes.
