



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

Distr.
GENERAL

TD(XI)/PC/1
6 de agosto de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

11º período de sesiones
São Paulo, 14 de junio de 2004

PREPARATIVOS PARA LA XI UNCTAD

Comunicación del Secretario General de la UNCTAD

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Primera parte</i>		
PANORAMA GENERAL POR EL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD	1 - 40	3
<i>Segunda parte</i>		
TEXTO PREVIO A LA CONFERENCIA	1 - 155	18
I. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN UNA ECONOMIA INTERNACIONAL EN VÍAS DE MUNDIALIZACIÓN.....	3 - 51	18
II. FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN Y DE LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL.....	52 - 92	31
III. OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO A PARTIR DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES.....	93 - 132	43
IV. ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO	133 - 155	55
<i>Anexo:</i> Disposiciones para la colaboración entre la UNCTAD y las organizaciones de la sociedad civil antes de la Conferencia y durante ella.....		62

Primera parte

PANORAMA GENERAL POR EL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD

A. Los 40 años de existencia de la UNCTAD: el comercio y el desarrollo desde una perspectiva histórica

1. Podría decirse que la descripción que hizo Dickens del período que precedió a la Revolución Francesa - "era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos"- se aplica a *todos* los tiempos. (Quizá se podría decir lo mismo de la frase siguiente, mucho menos citada, a la frase anterior del párrafo con que comienza *Una historia de dos ciudades*: "Era la era de la sensatez, era la era de la imprudencia".)
2. La primera mitad de la década de 1960, cuando se creó la UNCTAD, era en ciertos aspectos el peor de los tiempos. La Guerra Fría se encontraba en su punto más álgido. El Muro de Berlín había sido construido en agosto de 1961, y un año después la crisis cubana de los misiles había puesto al mundo más cerca de un holocausto nuclear de lo que nunca había estado antes. El conflicto de Viet Nam comenzaba a avanzar inexorablemente para luego convertirse en uno de los más trágicos de la posguerra.
3. Y sin embargo, en otros aspectos, los primeros años de la década de 1960 fueron años de esperanza e ilusión. La descolonización había cambiado el panorama internacional y encerraba la promesa no sólo de independencia política, sino también de desarrollo económico y justicia social para millones de personas hasta entonces olvidadas. En América Latina la Revolución Cubana había capturado la imaginación de toda una generación; en parte como reacción a ella, surgió una alternativa democrática y social, que tenía como paladín al joven y nuevo Presidente de los Estados Unidos, que se plasmó en la puesta en marcha de Alianza para el Progreso, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, y el lanzamiento de la ALALC con la firma del primer tratado de Montevideo. En la India se iniciaba, bajo el inspirado liderazgo político de Nehru y con la brillante aportación intelectual de Mahalanobis, un esfuerzo formidable por transformar la economía india, que era una economía agrícola, en otra industrial. En otras partes de Asia y África se llevaban a cabo esfuerzos análogos, pero muy diversos. Fue lo que se podría denominar el primer ciclo de la esperanza universal -y hasta cierto punto de la ilusión- de que se abría una era, aparentemente irreversible, de progreso económico y social. En el campo espiritual, después del renacimiento económico que inició el Papa Juan XXIII, fueron los años en los cuales el Papa Pablo VI pudo decir que el desarrollo era "el nuevo nombre de la paz".
4. La premisa que inspiraba todos estos esfuerzos era la del Estado-nación benevolente que guiaba un proceso de crecimiento e industrialización animado por los agentes económicos nacionales: los empresarios y los trabajadores. El estímulo vendría de la expansión del mercado interior, ayudada por la integración regional.
5. Era, pues, una filosofía de nacionalismo económico. No en un sentido xenofóbico (por ejemplo, la Alianza para el Progreso estaba basada en un incremento sustancial de la inversión privada estadounidense en América Latina, y prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos respondieron favorablemente), sino en el sentido de afirmar que, en un sistema en el cual recae en el capital privado la responsabilidad última de organizar la producción, cuenta

mucho la nacionalidad del capital. Las empresas extranjeras eran bien recibidas, pero el propósito principal del esfuerzo de desarrollo consistía en ayudar a tener un sector industrial nacional fuerte. Fue el rechazo, *avant la lettre*, de la idea de que maximizar el "bienestar universal" era siempre bueno para todos, y también la reafirmación del viejo descubrimiento de los economistas políticos de que cualquier decisión de la política económica encierra ventajas e inconvenientes sociales y políticos.

6. Quizá el defensor más elocuente de este planteamiento en el mundo de las organizaciones internacionales fue el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y luego el primer Secretario General de la UNCTAD, el Dr. Raúl Prebisch. Bajo su dirección, la CEPAL venía haciendo desde la década de 1950 propuestas del mismo tenor, y los gobiernos latinoamericanos habían acogido con entusiasmo las nuevas ideas. Aun así, a principios de la década de 1960 Prebisch y otros más consideraron que faltaba algo crucial.

7. Lo que faltaba era un entorno exterior favorable que ayudara a colmar el "déficit comercial" creado por el deterioro secular de la relación de intercambio. Esto había que conseguirlo mejorando el funcionamiento de los mercados de los productos básicos, facilitando más el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados, incrementando el flujo de recursos hacia los países en desarrollo, facilitando la transferencia de tecnología, y en general apoyando los esfuerzos de los países en desarrollo por construir las bases para su desarrollo nacional. Todo esto seguía teniendo como punto de apoyo el esfuerzo de la industrialización en el contexto de una economía mundial cada vez más interdependiente.

8. Cuando esta teorización intelectual llegó a la escena política internacional por medio de la acción del Movimiento de Países No Alineados, ya habían madurado las condiciones para poder crear la UNCTAD. La amplitud de la visión que se escondía detrás de este proyecto está muy bien resumida en el preámbulo del Acta Final del primer período de sesiones de la Conferencia:

"Los países en desarrollo reconocen que tienen la responsabilidad primordial de elevar el nivel de vida de sus pueblos, pero sus esfuerzos nacionales encaminados a este fin quedarán gravemente comprometidos si no van complementados y fortalecidos por una acción internacional constructiva basada en el respeto de la soberanía nacional. Un elemento esencial de esa acción estriba en que la política internacional en materia de comercio y desarrollo debe tener como resultado una nueva división internacional del trabajo que sea más racional y equitativa y vaya acompañada de los necesarios ajustes de la producción y el comercio mundiales. El consiguiente aumento de la productividad y el valor adquisitivo de los países en desarrollo contribuirá asimismo al crecimiento económico de los países industrializados y se convertirá por tanto en un instrumento de prosperidad mundial."¹

9. Surgió así la UNCTAD en la escena internacional como expresión de lo que el Acta Final llama el "convencimiento creciente" sobre la necesidad de "un programa nuevo y audaz de

¹ Naciones Unidas, *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 23 de marzo a 16 de junio de 1964*, Acta Final, párr. 5.

cooperación económica internacional"². En el período inmediatamente siguiente la UNCTAD consiguió algunos éxitos notables en el tratamiento de las cuestiones que habían sido el motivo de su creación. El establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias, acordado en el segundo período de sesiones de la Conferencia en 1968, constituyó un planteamiento innovador y exitoso para dar una solución a la cuestión del acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados. También fueron novedosas e importantes sus propuestas para hacer frente a los problemas de la deuda exterior de los países en desarrollo, contenidas en el informe del Grupo Especial de Expertos Gubernamentales sobre los Problemas de la Deuda de los Países en Desarrollo adoptado en 1975, que contribuyeron a estructurar las conversaciones en el seno del Club de París para renegociar la deuda oficial o con garantía oficial en condiciones no favorables de los países en desarrollo. La Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, aprobada en abril de 1974, incluía disposiciones que tenían por objeto fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para desarrollar sus flotas mercantes nacionales. La UNCTAD también contribuyó de forma importante a identificar el grupo de los países menos adelantados en 1971; desempeñó un papel destacado en la organización de las tres conferencias decenales de las Naciones Unidas sobre los PMA y fue el organismo del sistema de las Naciones Unidas al que se le encargó la tarea de coordinar, examinar y vigilar la aplicación de los resultados de las dos primeras conferencias sobre los PMA.

10. En otros terrenos los resultados de lo realizado en este período fueron diversos. En 1976 la IV UNCTAD aprobó el Programa Integrado para los Productos Básicos, pero el convenio por el que se estableció el eje institucional de la propuesta, el Fondo Común para los Productos Básicos, llevó diez años negociarlo y ratificarlo y no entró en vigor hasta junio de 1989; para entonces la filosofía que lo inspiraba -la intervención en los mercados de los productos básicos por órganos de productores y consumidores mediante las reservas de estabilización- había sido abandonada en lo esencial y el Fondo tuvo que buscar una nueva función centrada en el objetivo del fomento de los productos básicos. En la IV UNCTAD, en 1976, se presentó también una propuesta para crear un sistema de preferencias comerciales entre los países en desarrollo, pero el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) que al final se llegó a crear tampoco entró en vigor hasta 1989³. Asimismo se negoció un código de conducta para la transferencia de tecnología, que no llegó a aprobarse, aunque el proceso que culminó en la elaboración de un texto bastante completo constituyó un precioso aprendizaje para los países en desarrollo.

11. A pesar de todo, las dos décadas siguientes fueron en conjunto períodos brillantes para el desarrollo. No obstante todas sus deficiencias fundamentales, la estrategia de industrialización propugnada por Prebisch, la CEPAL y la UNCTAD se tradujo en tasas de crecimiento para el

² *Ibíd.*, párr. 10. Se está preparando una historia de la contribución intelectual de la UNCTAD al análisis de las cuestiones del desarrollo y a la políticas de desarrollo, que revestirá la forma de una colección anotada de documentos esenciales redactados a lo largo de la existencia de la organización. Los volúmenes estarán disponibles para el 11º período de sesiones de la Conferencia.

³ El SGPC cuenta actualmente con 44 miembros.

mundo en desarrollo que no han sido igualadas desde entonces, como lo demuestran las cifras del cuadro 1.

Cuadro 1
Crecimiento anual medio

	PIB real total				PIB real por habitante			
	1960/70	1970/80	1980/90	1990/2000	1960/70	1970/80	1980/90	1990/2000
Países en desarrollo*	5,7	6,0	3,5	3,8	3,1	3,4	0,6	1,8
África**	6,3	4,5	2,0	2,5	3,6	1,7	-0,9	-0,1
Asia* ***	6,1	6,5	5,2	4,4	3,6	4,1	2,2	2,5
América Latina	5,2	5,6	1,7	3,4	2,4	3,1	-0,3	1,6
Economías de mercado desarrolladas	5,4	3,3	3,2	2,4	4,4	2,5	2,6	1,7

Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre series cronológicas de estadísticas económicas.

* Excluida China.

** Incluida Sudáfrica.

*** Los datos de 1990-2000 no incluyen las repúblicas del Asia central.

12. Algunas de las mayores economías en desarrollo de los tres continentes excedieron de hecho los promedios regionales en un margen considerable, sobre todo en la década de 1970. Este fue el caso del Brasil y México, de Egipto y los países del Magreb y de los nuevos países industrializados del Asia oriental.

13. Los elementos específicos de la estrategia variaron de una región a otra y por supuesto también entre los países de la misma región. En los debates sobre el desarrollo se ha prestado especial atención a las diferencias entre la estrategia seguida en el Asia oriental y la aplicada en América Latina, diferencias que han sido analizadas con cierto detalle en distintas ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de la UNCTAD de los diez años últimos⁴. En lo esencial, en el caso de América Latina la industrialización interior, particularmente en la década de 1970, se financió acudiendo más al endeudamiento exterior, sin que esto generara una capacidad proporcional de exportación en un contexto en el cual los tipos de interés reales eran negativos porque los precios de los productos básicos subían. Un giro repentino en la política monetaria antiinflacionista en los Estados Unidos a finales de la década de 1970 hizo subir

⁴ Véase las ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de 1994, segunda parte, cap. I, "La mano invisible y la industrialización del Asia oriental"; de 1995, segunda parte, cap. II, "La mano invisible, las corrientes de capital y el atascamiento de la recuperación en América Latina"; de 1996, segunda parte, "El replanteamiento de la política económica: algunas lecciones de la experiencia del Asia oriental"; de 1997, segunda parte, cap. VI, "Fomento de la inversión: algunas enseñanzas del Asia oriental"; y especialmente la de 2003 (de próxima aparición). Véase también un análisis de la experiencia del desarrollo en África en la edición de 1998, segunda parte, "El desarrollo de África en una perspectiva comparativa".

fuertemente los tipos de interés y provocó el hundimiento de los precios de los productos básicos. La consecuencia fue que América Latina se vio inmersa en la crisis de la deuda de los primeros años de la década de 1980. Esto condujo a su vez a adoptar una estrategia de desarrollo hacia afuera basada en la liberalización, la desregulación y la privatización. De hecho en otros países del mundo en desarrollo, en particular en el Asia oriental, se adoptaron políticas similares de liberalización. No obstante, hubo una gran diferencia entre el Asia oriental y América Latina. En el Asia oriental la protección y el apoyo a la industria nacional fueron acompañados de un crecimiento de las exportaciones, de una mejora del nivel tecnológico y de un aumento de la competitividad. Más tarde se suprimieron esa protección y ese apoyo cuando ya no eran necesarios. En América Latina la protección y el apoyo de la industria nacional se introdujeron como reacción al agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y una extensa intervención del Estado, tras reconocerse que esa estrategia era incapaz de sostener el desarrollo y el crecimiento rápidos a largo plazo.

14. Por consiguiente, puede decirse que las dos décadas últimas se han caracterizado por una ruptura radical en la teoría y la práctica del desarrollo. El nuevo planteamiento prometía liberar a la empresa de la pesada mano del Estado, cediendo el testigo a la vara invisible del mercado y permitiendo que las libres fuerzas del mercado marcaran el ritmo y la senda de la integración en la economía mundial. La promesa era que el nuevo enfoque ponía fin a la inestabilidad macroeconómica, a los ciclos de desarrollo intermitente y a los debilitadores niveles de la deuda exterior, abriendo así el camino a una era de crecimiento sostenido y de reducción constante de la pobreza.

15. En la década de 1990 hizo su aparición como elemento esencial de ese planteamiento el concepto de mundialización. En su acepción más sencilla la mundialización se basa en el supuesto de que, gracias al progreso tecnológico, las fronteras cuentan cada vez menos para el funcionamiento de la economía internacional y desde luego para la gestión interna de las economías nacionales. La mundialización de la economía ofrece oportunidades a las empresas de todos los países en un mercado mundializado cada vez más integrado. La tarea de los gobiernos es hacer avanzar la mundialización facilitando el acceso de las empresas a ese mercado mundializado mediante la reducción de las restricciones impuestas en las fronteras a la circulación de bienes, servicios y factores de producción. Esto conducirá a una asignación óptima de los recursos a escala mundial y a la maximización del bienestar mundial. En consecuencia, el nuevo planteamiento es opuesto al que dominó en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Es una filosofía del mundialismo económico, según el cual no cuenta la nacionalidad: lo que cuenta es la eficiencia en la asignación de los recursos a escala mundial.

16. En la década de 1990 también se produjeron hechos importantes en el sistema multilateral de comercio. La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que condujo a la creación de la Organización Mundial del Comercio con un mandato más vasto, rebasó el terreno arancelario e incorporó al ámbito del sistema multilateral de comercio una serie de cuestiones intrafronterizas tales como la propiedad intelectual, las medidas sobre inversiones y los servicios, con profundas repercusiones para las políticas y las perspectivas de desarrollo económico y social. Al introducir el concepto de un "todo único" en el sistema multilateral de comercio, la Ronda Uruguay acabó prácticamente con la posibilidad que tenían hasta entonces los países en desarrollo de autoexcluirse del cumplimiento de las obligaciones que les imponían los acuerdos comerciales multilaterales.

17. La UNCTAD respondió al nuevo planteamiento esforzándose en seguir trabajando sobre la base de su premisa fundamental -el comercio internacional debía ser la primera palanca del desarrollo- y poniendo más el acento en la idea de la interdependencia, a la vez que actualizaba sus mandatos, funciones y actividades. El proceso empezó con la octava Conferencia en Cartagena de Indias, Colombia, en 1992, siguió su curso en la novena Conferencia en Midrand, Sudáfrica, en 1996 y culminó con la décima Conferencia en Bangkok, Tailandia, en 2000. Las líneas generales de la misión de la UNCTAD están bien resumidas en el Plan de Acción aprobado por la décima Conferencia:

"Para asegurarse de que todos los países gozan de los beneficios de la mundialización es preciso afrontar los complejos problemas que se plantean en el terreno de las políticas económicas, sobre todo a nivel macroeconómico mundial, a causa de la creciente interdependencia de las distintas esferas de actividad económica, en particular el comercio, la financiación y la inversión, y los consiguientes riesgos que esta interdependencia a veces entraña. La UNCTAD, que es el centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integral del comercio y el desarrollo y las cuestiones interrelacionadas en los sectores de la financiación, la tecnología, la inversión y el desarrollo sostenible, está particularmente bien situada para examinar estas cuestiones y crear un consenso con miras a la reformulación de políticas con una perspectiva de desarrollo, en un proceso de creciente mundialización. La UNCTAD tiene que desempeñar una importante función de ayuda a los países en desarrollo, en particular los menos adelantados y los de economías en transición, para que comprendan mejor la manera de diseñar políticas encaminadas a la integración eficiente en la economía mundial, teniendo en cuenta las múltiples cuestiones nuevas que deben afrontar los responsables políticos y ajustando ese proceso al nivel de desarrollo económico y las instituciones de cada país. A este respecto la UNCTAD debería continuar estudiando, sobre la base de las experiencias pertinentes, el modo de promover las oportunidades de desarrollo a los niveles nacional, regional y mundial que ofrece el proceso de mundialización."⁵

18. A continuación la Conferencia confirmó que las funciones de la UNCTAD -para los propósitos y en los campos antes descritos- eran servir de foro para favorecer el consenso, emprender actividades de investigación y análisis y proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo (párrafo 104 del Plan de Acción). Más concretamente, enumeró cuatro campos de acción que serían el eje de sus actividades: mundialización y desarrollo; inversión, desarrollo empresarial y tecnología; comercio de bienes y servicios y cuestiones de productos básicos; e infraestructura de servicios para el desarrollo y eficiencia comercial. Además se prestaría especial atención a los problemas de los países menos adelantados (párrafo 105 del Plan de Acción). En cada uno de los campos indicados el Plan de Acción enumeró varias esferas de actividad concretas en las cuales la UNCTAD debería hacer esfuerzos por apoyar a los países en desarrollo.

⁵ UNCTAD, décimo período de sesiones, Bangkok, 12 a 19 de febrero de 2000, "Plan de Acción" (TD/386), párr. 103.

19. El Plan de Acción de Bangkok sirvió de base general para la labor de la organización en los cuatro años siguientes a la décima Conferencia. Dicho plan debería seguir siendo el marco que defina las líneas generales de la labor de la UNCTAD en los años venideros. En cierto sentido el plan resume el acervo de la institución. Sin embargo, tanto la experiencia en la década de 1990 en su conjunto -el período de rápida expansión de la mundialización- como más concretamente el período inmediatamente posterior a la Conferencia de Bangkok presentan rasgos específicos que exigen repasar algunos aspectos de la labor con el fin de actualizarlos y desarrollarlos.

B. Valoración de los principales hechos acaecidos en el mundo desde Bangkok y sus raíces en la experiencia de la década de 1990: inferencias para posibles enfoques de la política de desarrollo

20. La década de 1990 ofreció un muestrario de las oportunidades, problemas y escollos de la mundialización en toda su complejidad desde el ángulo del desarrollo. Veinticinco economías en desarrollo -una cifra pequeña pero no insignificante- lograron aprovechar esas oportunidades y crecer a tasas anuales del 5% o más a lo largo de la década (cuadro 2).

Cuadro 2

Tasas anuales medias de crecimiento del PIB real, 1990-2000

África	
Cabo Verde	6,0
Guinea Ecuatorial	22,1
Mauricio	5,3
Mozambique	6,4
Sudán	6,1
Uganda	7,0
Asia	
Bhután	6,5
India	6,0
Jordania	5,0
Líbano	6,0
Malasia	7,0
Maldivas	8,2
República Árabe Siria	5,8
República de Corea	5,7
República Democrática Popular Lao	6,5
Singapur	7,8
Sri Lanka	5,3
Taiwán (Provincia china de)	6,4
Tuvalu	5,2
Viet Nam	7,9
Yemen	5,8

América Latina	
Chile	6,8
Costa Rica	5,3
Guyana	5,4
República Dominicana	6,0

Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre series cronológicas de estadísticas económicas.

21. Otros 28 países en desarrollo de las tres regiones consiguieron tasas anuales medias de crecimiento del 4% o más, que permitieron obtener tasas anuales de crecimiento del PIB por habitante del 2 al 2,5%. China, desde luego, creció al 10,3% por año entre 1990 y 2000.
22. Aunque la experiencia concreta de cada uno de los países enumerados en el cuadro 2 fue diferente (la espectacular tasa de crecimiento de la Guinea Ecuatorial, por ejemplo, se debe a la aparición de exportaciones de petróleo a mediados de la década) y si bien en muchos casos las características concretas del crecimiento alcanzado no justifican la conclusión de que estos países estén saliendo verdaderamente del subdesarrollo, las cifras muestran que la economía mundializada sí ofreció oportunidades.
23. Por otra parte, las cifras muestran también que las tres quintas partes de los países en desarrollo no pudieron beneficiarse gran cosa de esas oportunidades. En efecto, 30 de ellos registraron tasas negativas de crecimiento del PIB por habitante durante la década de 1990. Además, los años noventa estuvieron marcados por dos grandes crisis financieras (la de 1994-1995, que comenzó en México y se extendió rápidamente al resto de América Latina, y la de 1997-1998, que al principio se centró en el Asia oriental), que hicieron retroceder enormemente incluso a aquellos países que estaban teniendo un buen crecimiento a principios de la década (cuadro 3).

Cuadro 3

Tasa de crecimiento del PIB real de ciertos países en 1997-1998 y 1998-1999

	1997/98	1998/99
Asia oriental		
Hong Kong (China)	-5,3	
Indonesia	-13,1	
Malasia	-7,4	
República de Corea	-6,7	
Tailandia	-10,8	
Federación de Rusia	-4,9	
América Latina		
Argentina		-3,4
Chile		-1,1

	1997/98	1998/99
Colombia		-4,1
Ecuador		-7,3
Uruguay		-2,8
Venezuela		-6,1

Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre series cronológicas de estadísticas económicas.

24. En la edición de 1998 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de la UNCTAD se analizó con detalle la crisis del Asia oriental y se afirmó que esa crisis se debió primordialmente a la precipitada integración en el sistema financiero mundial. Aunque también intervinieron factores estructurales y determinadas políticas económicas, no en todos los países fueron los mismos. El factor común fue la exposición excesiva a los altibajos de los mercados financieros internacionales⁶. En el informe de 1998 se recordaba cómo, ocho años antes, se había avisado -sin que nadie prestara atención al aviso- que la inestabilidad financiera internacional estaba convirtiéndose en una gran amenaza para las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo que habían hecho progresos en la vía de su integración en la comunidad mundial⁷.

25. Que los parámetros económicos fundamentales de las economías del Asia oriental no fueron el problema principal lo demostró el hecho de que esas economías se recuperaron rapidísimamente. En 1999 la República de Corea creció un 11%, Malasia en más del 6% y Tailandia en más del 4%. Indonesia, el país más afectado por la crisis, no se recuperó hasta el año 2000, con crecimiento cercano al 5%. Es interesante señalar que las políticas adoptadas para hacer frente a la crisis fueron diferentes, aunque en todas ellas hubo algunos elementos comunes: al principio todos los países adoptaron políticas monetarias restrictivas y favorecieron los tipos de interés elevados en un intento de estabilizar las monedas y lograr una recuperación impulsada por la inversión; posteriormente, en todos ellos se suavizó la política de austeridad, los gobiernos jugaron un papel más activo, y a partir de ahí el ritmo de crecimiento se aceleró. No obstante, la orientación concreta de las políticas aplicadas varió según los países: la política de Malasia fue la menos ortodoxa de todas, con una modesta subida inicial de los tipos de interés y la

⁶ Edición de 1998 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, primera parte, cap. III, "La inestabilidad financiera internacional y la crisis del Asia oriental".

⁷ "El dominio del mundo financiero sobre el mundo industrial y la universalización del primero se han convertido en fuentes de inestabilidad e imprevisibilidad en la economía mundial. Durante algún tiempo los mercados financieros han tenido capacidad propia para desestabilizar a los países en desarrollo, pero ahora hay indicios cada vez mayores de que todos los países son vulnerables a una crisis financiera... En conjunto se puede afirmar que resulta indispensable que haya una mayor orientación y control colectivos del sistema financiero internacional". *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1990: Panorama general*, pág. 1.

imposición acto seguido de controles a los movimientos de capital; en cambio, la política seguida al principio tanto en la República de Corea como en Tailandia fue mucho más ortodoxa⁸.

26. Para cuando se reunió la X UNCTAD en Bangkok -en febrero de 2000- el optimismo volvía a reinar en los debates de la política económica tras los choques provocados por la crisis asiática: en efecto, el comercio mundial crecía con rapidez, la IED era relativamente boyante, la revolución de las tecnologías de la información prometía arrinconar los ciclos económicos, y la economía estadounidense avanzaba vigorosamente, con Europa y el Japón listos para sumarse a ella.

27. Desde entonces ha habido algunas tendencias e iniciativas alentadoras en el ámbito mundial que han ayudado a centrar de nuevo la atención internacional en el comercio y el desarrollo. En la Declaración del Milenio se afirmó que la reducción de la pobreza mediante un crecimiento económico y un desarrollo sostenidos y amplios era una de las áreas prioritarias de la labor de las Naciones Unidas y del conjunto de la comunidad internacional. También ha habido otros intentos por mejorar las posibilidades de acceso de los productos de los países menos adelantados a los mercados, entre los que cabe citar la adopción por la Unión Europea de la iniciativa "Todo menos las armas", la promulgación en los Estados Unidos de la Ley sobre el fomento del crecimiento y las oportunidades en África dirigida a los países del África subsahariana y la iniciativa japonesa del 99% con respecto a los derechos de aduanas sobre los productos industriales importados de los PMA. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) ha marcado también una nueva tendencia en el control por los países de las estrategias de desarrollo y la responsabilidad mutua en el terreno de la cooperación para el desarrollo. En Bruselas se aprobó el Tercer Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados, consignándose en él actuaciones y compromisos concretos. Al insistir en la necesidad de eliminar los obstáculos financieros al desarrollo, el Consenso de Monterrey dio un nuevo impulso a la inversión de la tendencia a disminuir de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). En Doha, la dimensión del desarrollo ocupó un lugar de primer plano en la ayuda de las negociaciones comerciales, incluido el reconocimiento de la necesidad de un trato especial y diferenciado.

28. Por otra parte, el comportamiento de las economías en los años transcurridos desde 2000 ha sido diverso. Los retrocesos en varios frentes han introducido un elemento de incertidumbre en la economía mundial. La recesión por que atraviesan las principales economías desde 2001,

⁸ Véase K. S. Jomo, "Growth after the East Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?", en *G-24 Papers Series*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, marzo de 2000. Sin embargo, la recesión en la República de Corea fue menos aguda que en Malasia (las disminuciones respectivas del PIB real en 1998 fueron del 6,7 y el 7,4%) y la recuperación de la economía coreana menos vigorosa (el crecimiento del PIB real en 1999 fue del 10,9% en Corea y el 7,4% en Malasia). Jomo afirma además que, a la vista de los cambios introducidos en las políticas monetarias en Occidente, "no está claro si los controles que se impusieron en Malasia a los movimientos de capital fueron verdaderamente necesarios para que en el tercer trimestre de 1998 los tipos de intereses ya estuvieran más bajos". Aunque la política aplicada siempre importa, los elementos específicos de la política que convenga adoptar dependen de las características concretas de la economía -y por supuesto de la sociedad y la organización política- del país respectivo tanto como de los méritos abstractos de la política misma.

unida a la inestabilidad consiguiente en los principales mercados mundiales de capitales, ha creado nuevos y difíciles problemas a los países en desarrollo como consecuencia de la disminución del volumen de los intercambios comerciales y de los precios de los productos básicos, la caída e inestabilidad de las corrientes de capital y la volatilidad de los tipos de cambio.

29. Concretamente, el crecimiento de la producción mundial disminuyó en los dos años últimos de casi el 4% en 2000 a menos del 2% por primera vez desde 1993. En los países industriales el crecimiento se redujo en más de la mitad entre 2000 y 2002, mientras que en los países en desarrollo bajó 2 puntos. No obstante, en el mundo en desarrollo hubo grandes diferencias en el crecimiento de los distintos países. Las economías del Asia oriental, en parte gracias a que dependen menos de las entradas de capital y al boyante comercio intrarregional, pero también al buen comportamiento de sus exportaciones al mercado estadounidense, lograron mantener su ritmo, con tasas de crecimiento comprendidas entre el 5 y el 8% en muchos países en 2002. En cambio, la producción disminuyó en América Latina por primera vez desde la década de 1980. África y -las economías en transición resultaron menos afectadas por la desaceleración de la economía mundial y consiguieron obtener tasas de crecimiento del 3 y el 4%, respectivamente.

30. La desaceleración de la actividad económica afectó al comercio internacional y a las corrientes de inversión. El comercio mundial había crecido constantemente a lo largo de toda la década de 1990, a una tasa anual superior al 6%, excediendo así el crecimiento de la producción mundial en un amplio margen. Esta expansión continuó a un ritmo acelerado en el año 2000, en que el crecimiento del volumen del comercio mundial superó el 10%. Sin embargo, el posterior estallido de la burbuja de las tecnologías de la información y la ralentización del crecimiento de la producción mundial fueron acompañados de una desaceleración aún más acusada del crecimiento del comercio internacional en 2001. Acentuaron esta desaceleración los acontecimientos del 11 de septiembre y la "lucha contra el terrorismo" que vino a continuación. El comercio de servicios, sobre todo de turismo y transporte aéreo, se vio perjudicado por los efectos de la mayor sensación de inseguridad; el endurecimiento de las formalidades administrativas y de los controles de seguridad y la inspección de los cargamentos en los puertos y aeropuertos redujeron la circulación de mercancías y personas. Estos hechos reconfirmaron la importancia esencial de contar con unos servicios adecuados de transporte como condición previa para la integración efectiva de todos los países en la economía mundial. El crecimiento del comercio mundial fue inferior al de la producción mundial por primera vez desde la recesión de 1980-1982, y además disminuyó en términos absolutos el volumen de los intercambios. A esto siguió una modesta recuperación en 2002. Aunque la tasa de crecimiento del volumen del comercio mundial volvió a superar a la de la producción mundial, la diferencia fue mucho menor de lo que había sido en los diez años precedentes.

31. Las corrientes de recursos financieros hacia los países en desarrollo y las economías en transición también han resultado afectadas. Las corrientes netas de capital privado hacia los países en desarrollo repuntaron en 2002, después de haberse situado por debajo de los 20.000 millones de dólares en 2000 y 2001. Sin embargo, no llegaron a alcanzar la cuarta parte del monto máximo registrado en 1996, antes del estallido de la crisis financiera del Asia oriental. En cambio, en las economías en transición las entradas netas de capital privado aumentaron en 2002, alcanzando su más alto nivel desde 1995, alimentadas por las expectativas de la adhesión a la Unión Europea. La inversión extranjera directa (IED) siguió siendo el único

componente positivo de las tres grandes categorías de entradas de capital privado en los países en desarrollo, pero fue muy inferior al récord histórico registrado en 2001. Los otros dos componentes, la inversión neta de cartera y los préstamos bancarios, volvieron a ser negativos. Las corrientes oficiales netas, incluidos los préstamos del FMI, se mantuvieron estables y alcanzaron el mismo nivel que en 2001.

32. Las corrientes netas de recursos hacia los países en desarrollo, medidas según las cifras de la balanza en cuenta corriente, fueron negativas. Según estimaciones provisionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DAES), la transferencia neta de recursos financieros al exterior de los países en desarrollo, tras contabilizar las entradas netas de capital, los aumentos de las reservas y los pagos netos por concepto de rentas de la inversión extranjera, alcanzaron la cifra sin precedentes de 192.000 millones de dólares en 2002. De esta suma se transfirieron al exterior 90.000 millones de dólares en concepto de pagos netos por rentas de la inversión extranjera, que superaron a las entradas netas totales de capital, incluidas las entradas oficiales, en unos 15.000 millones de dólares.

33. Como se expone en la edición de 2003 (de próxima aparición) del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, las perspectivas del desarrollo en el período venidero dependerán de que se produzca una mejora sustancial en estos tres frentes a los que ya se hizo referencia: el crecimiento de la economía mundial, el crecimiento del comercio internacional y el aumento de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo. Los tres están además estrechamente relacionados. La aceleración del comercio en comparación con el PIB mundial y la producción mundial de mercancías desde finales de la década de 1980 fue en gran parte el resultado de la rápida liberalización del comercio internacional y la consiguiente expansión de las importaciones a los países en desarrollo. Sin embargo, la expansión de estas importaciones se produjo gracias al rápido aumento de las corrientes de capital hacia los países en desarrollo en la década de 1990, así como a la extensión de las redes internacionales de producción y el crecimiento del comercio intraindustrial, fenómenos estos dos últimos que se debieron al incremento de las corrientes de IED. Impulsó estos factores la expansión lenta, pero sostenida, de la actividad económica mundial en la década de 1990.

34. El rápido aumento de las corrientes internacionales de capital en la década de 1990 se debió también a la liberalización de las corrientes financieras internacionales y la desregulación de los mercados financieros, y en los países en desarrollo a la aplicación de políticas de estabilización que redujeron la inflación y crearon un entorno favorable al inversor extranjero. Pero a esto también ayudó mucho el cambio que supuso el Plan Brady en la forma de enfocar a nivel internacional el problema de la deuda, ya que permitió hacer frente con eficacia al sobreendeudamiento de los países latinoamericanos y restableció su solvencia crediticia. También estos elementos específicos contaron con el estímulo que les dio la expansión de la producción mundial.

35. En la edición de 2003 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* se afirma que es muy poco probable que esos factores concretos que afectaron a los intercambios comerciales y las corrientes de capital en la década de 1990 vuelvan a manifestarse en los años venideros, por lo menos con la misma intensidad que aquella década. En cambio han surgido nuevas complicaciones, a saber, la reaparición del problema de la deuda en los países en desarrollo y la crisis de los precios de los productos básicos, que afecta particularmente a los países más pobres. Desde luego habría que hacer todo lo posible por abordar estas cuestiones. Es esencial que en la

Ronda de Doha se produzcan avances sustanciales para incrementar el acceso a los mercados de los productos que interesan a los países en desarrollo, como también lo es que se procure avanzar en la aplicación de los acuerdos sobre las transferencias de recursos consignados en el Consenso de Monterrey. Con la misma voluntad, habría que hacer un esfuerzo decidido por hacer frente al problema de la deuda de los países en desarrollo, lo que incluiría, tal como se acordó en Monterrey, la aplicación rápida, efectiva y plena de la Iniciativa Reforzada para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados, la cual se debería financiar íntegramente con recursos adicionales. Asimismo habría que ocuparse de la situación de los países que dependen de los productos básicos, vinculándola con los debates sobre el problema de la deuda de esos países y la Iniciativa para los PPME. Habría también que esforzarse en aplicar el Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados acordado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados celebrada en Bruselas.

36. Sin embargo, una recuperación vigorosa de la actividad económica a escala mundial es condición necesaria -aunque no suficiente- para que mejoren las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo y se puedan alcanzar los objetivos acordados en la Declaración del Milenio. Como se afirma en la edición de 2003 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, esto requiere una política fiscal expansiva en los países industrializados, así como la coordinación de las políticas monetarias para aportar estabilidad a las corrientes de capital y conseguir un ajuste ordenado de los tipos de cambio.

37. Los países en desarrollo, a su vez, deben afrontar el difícil problema de integrarse en la economía mundial en unas condiciones que sean propicias al desarrollo de estos países. Un aspecto esencial de este problema es la necesidad de elaborar unas estrategias y políticas de desarrollo que refuercen la capacidad productiva de dichos países y aumenten su competitividad en los mercados mundiales. Esas políticas variarán en función de la dotación de recursos, de la experiencia de desarrollo y el nivel de desarrollo de cada país y de las perspectivas regionales. Los países en desarrollo deben además decidir cuál será la agenda que llevarán a las negociaciones comerciales internacionales teniendo en cuenta los requisitos que deben darse -según ellos los ven- para que haya un entorno internacional favorable al desarrollo. Este enfoque debe incorporar una visión actualizada y modernizada de la cooperación entre los propios países del Sur. Desde el punto de vista general, los países en desarrollo deben esforzarse en buscar la coherencia entre su posición en las negociaciones y procesos internacionales y sus estrategias nacionales de desarrollo.

38. Esto nos hace volver a la cuestión del papel del Estado-nación. Una cuestión que suele surgir en los debates que se llevan a cabo en los países en desarrollo sobre la mundialización y el desarrollo es hasta qué punto los procesos de la mundialización limitan la capacidad de los países en desarrollo para definir sus políticas económicas y aplicarlas. Las disciplinas y los compromisos internacionales, que son esenciales para el establecimiento de un régimen económico internacional basado en determinadas reglas, empiezan a extenderse a esferas que en el pasado eran del dominio exclusivo de los gobiernos nacionales. Esta cuestión se aborda en la edición de 2003 (de próxima aparición) del *World Investment Report* en relación con un posible marco internacional para la inversión extranjera, y también está presente implícitamente en el análisis que se hace a la edición de 2003 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* sobre el tema de "La industrialización, el comercio exterior y el cambio estructural".

39. Este debate tiene un interés concreto para los países en desarrollo, pero la cuestión es más general. La rápida difusión de la mundialización ha provocado una reacción en forma de regreso a una especie de nacionalismo económico. Este fenómeno no se circunscribe a los países en desarrollo. En los análisis de observadores penetrantes del panorama mundial empiezan a apreciarse indicios, anecdóticos pero persuasivos, en favor de la tesis de que los gobiernos vuelven a considerar que "la nacionalidad cuenta". En el debate que ha tenido lugar recientemente en los círculos oficiales y empresariales franceses con respecto a la suerte y el futuro de la compañía Vivendi Universal se ha planteado abiertamente la cuestión de la función legítima de las empresas nacionales y extranjeras en el sector de las comunicaciones y los medios de información y, desde una perspectiva más general, el derecho a proteger a las empresas líderes nacionales⁹. Un poco en la misma dirección, ya hay gobiernos que están considerando la posibilidad de aplicar sus leyes y reglas a las empresas y los agentes económicos que no están domiciliados en su territorio. También han impulsado esta tendencia, diversos escándalos empresariales, por un lado, y, por otro, las preocupaciones por la seguridad ante la amenaza del terrorismo, que ha planteado clarísimamente el dilema de facilitar la mundialización y el comercio o mejorar la seguridad. Concretamente, la ley Sarbanes-Oxley, recientemente promulgada, sobre el buen gobierno de las empresas ha hecho extensiva la aplicación de la legislación estadounidense en materia de contabilidad y publicación de informes a toda empresa que cotice en las bolsas estadounidenses, independientemente de dónde tenga su domicilio social¹⁰. La Ley de 2002 sobre la seguridad en el transporte marítimo, aprobada por el Congreso estadounidense en noviembre de ese año, impone al Secretario de Transportes la obligación de examinar la eficacia de las medidas antiterroristas aplicadas en los puertos extranjeros y de negar la entrada a los buques que hacen escala en puertos extranjeros que no aplican medidas eficaces de lucha contra el terrorismo. La Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT), y la Iniciativa por la Seguridad de los Contenedores (CSI) que ha lanzado el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos están siendo examinadas a nivel internacional. En efecto, en algunos aspectos parecería que los gobiernos de los países están empezando a mostrar una cierta preferencia por tratar con empresas nacionales o por equiparar a éstas las empresas extranjeras sometiéndolas al mismo régimen.

40. Desde luego, estos hechos no son iguales a los que tienen lugar en los países en desarrollo. En muchos de estos últimos países se observa ciertamente una vuelta a una posición nacionalista más tradicional que afirma la prioridad de las metas nacionales y de los agentes económicos nacionales. Sin embargo, esto no significa forzosamente que se rechace la mundialización o la integración en la economía mundial. Un ejemplo son las palabras del Presidente Luiz Ignacio Lula da Silva del Brasil, publicadas en *The Guardian* del 12 de julio de 2003. El Presidente Lula escribe lo siguiente:

⁹ Véase un agudo análisis de este aspecto en Robert Graham, "Contradictory role of the state has reached its limits", en el *Financial Times*, de 24 de abril de 2003, pág. 11.

¹⁰ Empresas extranjeras, sobre todo europeas, han solicitado a las autoridades estadounidenses que se las exima del cumplimiento de las nuevas disposiciones; se están estudiando estas solicitudes, de modo que es posible que la aplicación efectiva de las nuevas normas sea al final menos severa para las empresas extranjeras.

"El Partido de los Trabajadores (PT) brasileño, en alianza con otros, ha puesto en marcha un proyecto que combina el crecimiento económico con la redistribución de la renta, profundiza la democracia política y afirma la soberanía de nuestro país en el mundo.

Se formó una amplia coalición política y social que agrupa a los gobernadores de los Estados, el Parlamento, los sindicatos, la colectividad empresarial y otros sectores. Vivimos un período en el cual sólo una gran unión de voluntades puede superar las situaciones de crisis calamitosa.

Ahora se dan las condiciones políticas y sociales para lanzar un ciclo sostenible de desarrollo. Esto exigirá la ampliación del mercado interior, sobre todo para los bienes de consumo masivo, a base de integrar en él a millones de ciudadanos hoy excluidos. La reforma agraria es también fundamental para poder reconstruir la economía brasileña. Además jugará un papel crucial en lograr que el país sea plenamente democrático."¹¹

41. El reto en parte para los líderes políticos nacionales y para las organizaciones internacionales como la UNCTAD es asegurarse de que este nacionalismo económico redescubierto sea un "nacionalismo abierto", esto es, que se mantenga firmemente dentro de los límites de la defensa legítima de los intereses nacionales en el contexto de una sociedad mundial cada vez más interdependiente en la cual la libre circulación de las ideas y las mercancías, las metas y aspiraciones comunes, la realización colectiva de proyectos económicos y sociales y el diálogo y coexistencia de las culturas y los valores sean el objetivo último. En este contexto cobra mayor significado la búsqueda de la coherencia tanto entre los procesos mundiales y las estrategias nacionales como entre los distintos sectores de la economía mundial.

42. Los ámbitos en los cuales ese "nacionalismo abierto" podrían resultar una vía de acción particularmente apropiada son el comercio y la pobreza, el comercio y el género, y el comercio y las industrias creadoras. Los tres exigen que se preste especial atención a los grupos y segmentos nacionales de la sociedad; en los tres, sin embargo, una integración apropiada en el sistema mundial de comercio puede ser un poderoso elemento auxiliar de la política interna. Resultaría provechoso que la Conferencia dedicara algo de tiempo a examinar estos aspectos.

¹¹ Luiz Ignacio Lula da Silva, "Political realism doesn't mean we ditch our dreams", *The Guardian*, Londres, 12 de julio de 2003.

Segunda Parte

TEXTO PREVIO A LA CONFERENCIA

1. Hace ya algún tiempo que el debate sobre la mundialización y su impacto se encuentra muy por delante de la realidad con que se enfrentan quienes adoptan las políticas en los países en desarrollo. No cabe duda alguna de que permitir mayores corrientes de bienes y servicios a través de las fronteras puede, cuando las circunstancias son positivas, aportar grandes ganancias a los países pobres y ricos. Cuáles son exactamente esas circunstancias y de qué forma los países en desarrollo pueden conseguirlas y beneficiarse de ellas, son cuestiones que han estado en el centro de la política y los trabajos analíticos de la UNCTAD en los últimos años. No existen soluciones sencillas ni recetas universales, ya que dada la diversidad existente entre los países resulta inapropiado elegir un criterio uniforme y de aplicación universal para elaborar políticas. Es evidente, sin embargo, que la solución no se encontrará en una economía mundial interdependiente que recurra exclusivamente a respuestas nacionales o a procesos internacionales. Es fundamental la consecución de una interfaz y de una mayor coherencia entre los procesos y negociaciones internacionales, por una parte, y la elaboración de estrategias de desarrollo a las que los países en desarrollo necesitan ajustarse para conseguir sus objetivos de desarrollo, por otra. La función de la UNCTAD debería ser ayudar a conseguir esa coherencia.

2. Esta función está en armonía con lo que durante mucho tiempo ha sido el principal reto de la UNCTAD y que consiste en determinar las esferas en que debe centrarse la atención de las políticas tanto a nivel nacional como internacional y conseguir que las políticas nacionales y el sistema internacional de comercio trabaje en la promoción del crecimiento y el desarrollo sostenido. Como se ha indicado más arriba, en los cuatro años que siguieron al décimo período de sesiones de la UNCTAD el Plan de Acción de Bangkok sirvió de prototipo general a los trabajos de la organización. Debería seguir siendo el marco básico que defina las grandes líneas de la labor de la UNCTAD en los años venideros. Sin embargo, la labor de la UNCTAD debería contribuir asimismo a la aplicación de las decisiones de las principales conferencias que se han celebrado desde la X UNCTAD. Debería estar específicamente encaminada a contribuir a la ejecución del Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados, para el decenio 2001-2010 acordado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos que figuran en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y el Plan de Ejecución acordado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, así como en la Declaración Ministerial de Doha y la Decisión de la Organización Mundial del Comercio sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación.

I. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN UNA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN VÍAS DE MUNDIALIZACIÓN

A. Cuestiones

3. El desarrollo es un aprendizaje continuo. En el momento de la creación de la UNCTAD la economía del desarrollo estaba fundamentalmente basada en las reconstrucciones históricas de esquemas y procesos de cambio económico en los países industrializados que son ricos en la actualidad, completados con modelos teóricos -como el "centro-periferia" de Prebisch- que

representaba un intento de explicar los orígenes de la división del trabajo predominante a nivel mundial. La situación en la actualidad es muy distinta. Resulta ahora posible evocar 40 años de experiencias de desarrollo en los países en desarrollo y especificar los países que han tenido éxito, los que lo han tenido parcialmente y los que se han quedado estancados o han retrocedido económicamente. La historia del desarrollo encierra importantes lecciones.

4. La mundialización trajo el convencimiento cada vez mayor de que en el decenio de 1990 la atracción principal de las estrategias de desarrollo sería una mayor apertura a las fuerzas y la competencia de los mercados internacionales. Esto suponía no solamente el desmantelamiento de los obstáculos en frontera a las transacciones económicas internacionales sino también la desaparición de las intervenciones estatales más allá de las fronteras y estaba vinculado a medidas para suprimir los desequilibrios financieros macroeconómicos. Se partía de la hipótesis de que se conseguiría una asignación más eficiente de los recursos, se atraería ahorro extranjero, y se aumentarían las capacidades tecnológicas gracias a las mayores entradas de inversión extranjera directa (IED). Junto con la estabilidad política, el buen gobierno, el respeto a los derechos de propiedad y la inversión pública en capital humano, estos elementos constituían lo que se consideraba una estrategia de general aplicación para conseguir el crecimiento sostenible en una economía mundializada.

5. Actualmente se considera en gran medida que el procedimiento es insuficiente por dos razones. Se aduce por una parte que el desarrollo ha de girar en torno a las vidas de las personas y que para ello es necesario tener en cuenta la pobreza, el desarrollo humano y los problemas ambientales en un enfoque más general del desarrollo. Por otra parte, se sugiere que en el crecimiento y el desarrollo económico intervienen muchos otros factores que sólo pueden captarse mediante una relación más concreta y desglosada de las experiencias actuales. Es evidente a este respecto que en aquellos países en que se ha conseguido con mayor éxito iniciar o sostener un proceso de convergencia económica con los países más ricos, la estrategia de desarrollo difiere del método ortodoxo. Además, en aquellos países que han aplicado el planteamiento general los resultados económicos esperados han sido inferiores a los prometidos. Esto es especialmente cierto en los países más pobres, mucho de los cuales siguen sin conseguir el crecimiento a largo plazo.

6. De la historia del desarrollo parece deducirse claramente que todos los elementos fundamentales del planteamiento ortodoxo tienen una función que desempeñar. La empresa privada y el dinamismo de la clase empresarial son los motores del desarrollo. Para conseguir un desarrollo sostenible es imperativa la integración en la economía mundial. También es fundamental un medio macroeconómico estable. Pero es necesario articular los elementos de este método de forma pragmática que establezca cuidadosamente la secuencia de los cambios para que se ajuste más estrechamente a las distintas circunstancias de los países, que reconozca las deficiencias estructurales de los países en desarrollo, que no idealice indebidamente el funcionamiento del mercado mundial y que se base en el buen gobierno de los mercados nacionales.

7. El reto adquiere especial magnitud en razón de las persistentes asimetrías del poder económico entre países desarrollados y en desarrollo. El valor añadido anual de algunas de las grandes ETN de países desarrollados es mayor que el PIB de la mayoría de los países en desarrollo. Debido a la falta de infraestructura, financiación, tecnología, comercialización y servicios de gran tecnicidad, los costos de muchos países en desarrollo son mucho más elevados,

lo que tiene importantes consecuencias para la capacidad, riesgo y sostenibilidad de la diversificación encaminada a conseguir una mayor competitividad y artículos de mayor valor añadido. Las deficiencias estructurales y la escasa trama institucional implica también una menor capacidad endógena para absorber los costos económicos, sociales y humanos, derivados de los ajustes de las conmociones interiores y exteriores. No hay que perder de vista estas realidades.

1. Elementos componentes de las estrategias de desarrollo con mayor éxito

8. En casi todos los casos en que se consigue con éxito un crecimiento rápido y sostenido en los países en desarrollo ha tenido lugar un proceso de industrialización tardía en el que un desplazamiento espectacular de la estructura económica desde el sector primario al sector manufacturero ha ido unido a un aumento progresivo de la productividad y de los niveles de renta. Como apoyo a este aumento se ha producido un aumento de la tecnología aplicada -y de las actividades intensivas en capital tanto dentro de los sectores como entre sectores, y el consecuente aumento de la productividad ha ayudado a los productores nacionales a competir en los mercados internacionales cada vez más exigentes. El motor de ese proceso de cambio estructural y crecimiento de la productividad ha sido una acumulación rápida y sostenida de capital.

9. Los elementos componentes fundamentales de las estrategias de desarrollo que han estimulado y orientado este proceso han sido:

- Políticas para crear un buen clima de inversión en el que convergen los intereses de las empresas y del desarrollo nacional;
- Políticas para gestionar la integración en la economía mundial;
- Políticas para gestionar la distribución de los beneficios del desarrollo.

10. En las etapas iniciales las políticas encaminadas a la creación de un buen clima de inversión estuvieron concebidas para una economía predominantemente rural en la que las actividades agrícolas constituían la principal base de la creación de riqueza. La estrategia fundamental estaba centrada en el aumento de la productividad en el sector agrícola -especialmente entre los pequeños agricultores- y la generación de un excedente agrícola que pudiera utilizarse para sufragar actividades no tradicionales.

11. Al empezar el despegue de la actividad industrial y surgir el sector empresarial, la acumulación de capital en la industria pasó a ser una fuente relativamente más importante de acumulación de capital. El crecimiento sostenido pasó seguidamente a depender cada vez en mayor medida de las interacciones que se apoyaban mutuamente entre la expansión del ahorro, la inversión y las exportaciones. El fuerte nexo entre inversiones y beneficios proporcionó a las empresas beneficios y la capacidad de invertir, y la inversión a su vez elevó los beneficios aumentando las existencias de capital productivo y el ritmo del crecimiento de la productividad. Se utilizaron diversas políticas para estimular esta relación y crear un clima de inversión en el que coincidieran los intereses empresariales y los del desarrollo nacional. Se emplearon políticas fiscales para facilitar los beneficios empresariales y alentar a que se conservasen y no se distribuyeran en forma de renta personal para impedir que se desperdiciasen en bienes consumo

de lujo. Además de ello, y sirviéndose de la acción de las fuerzas del mercado, se utilizaron políticas comerciales, financieras y tecnológicas sectoriales para crear oportunidades de inversión rentables en actividades productivas. Entre las medidas empleadas figuraron: la protección selectiva, los controles de los tipos de interés y de la asignación del crédito, la competencia dirigida, incluido el control de las fusiones, la coordinación del aumento de la capacidad, las limitaciones a la entrada en determinadas industrias, el examen previo de las adquisiciones de tecnología, y la promoción de los cárteles con fines específicos como la normalización, especialización y exportación de los productos. Algunos de estos instrumentos políticos han sido con posterioridad declarados ilegales debido a la adopción de normas comerciales internacionales, pero otros siguen todavía a disposición de los gobiernos nacionales. Cuando las experiencias de desarrollo tuvieron éxito, todas estas políticas fueron aplicadas en un tiempo limitado y estuvieron dirigidas a objetivos específicos con normas claras de ejecución que estaban relacionadas con el aprendizaje, las economías de escala, las inversiones, las exportaciones y el crecimiento de la productividad.

12. Es posible que en las primeras etapas de crecimiento rápido y de despegue de la industria haya que hacer frente a un importante déficit de financiación, ya que las inversiones aparecen antes que el ahorro interior. En los casos en los que se obtuvo éxito, la financiación oficial desempeñó un papel clave para colmar el déficit, sirviendo de catalizador al ahorro interior y a la entrada de capital privado. Posteriormente las entradas de capital privado fueron más importantes aunque varió su forma. La IED fue decisiva para el éxito de algunas economías de industrialización tardía. Sin embargo otras recurrieron en cambio a los mercados internacionales de capital, especialmente a los préstamos bancarios, aunque sujetos a un cuidadoso control y a la aprobación y garantías gubernamentales.

13. El comercio fue fundamental para el desarrollo. En algunos sectores el mercado interior ofreció las primeras oportunidades de crecimiento a las recientemente iniciadas actividades industriales y permitió medidas provisionales encaminadas a crear capacidad industrial mediante programas de industrias incipientes dirigidos a reducir el contenido en importaciones del crecimiento. Pese a ello fue esencial canalizar las inversiones hacia las exportaciones y alentar a las empresas nacionales a competir en los mercados internacionales. Gracias a las exportaciones se consiguieron ganancias de eficiencia derivadas de la mejor distribución de los recursos en la economía y de los efectos de la presión competitiva a nivel de las empresas y además se obtuvieron beneficios indirectos que hicieron aumentar la competitividad. La expansión de las exportaciones fue también fundamental para superar los problemas de la balanza de pagos, permitiendo la importación de capital y de los bienes intermedios necesarios para crear capacidad industrial y aumentar la capacidad para competir. El desarrollo de las exportaciones siguió una secuencia dinámica que empezó con la explotación de las ventajas iniciales en el sector primario para proceder seguidamente a invertir en procesos mejorados y en aumentar la calidad de los productos basados en recursos naturales. El desplazamiento hacia la producción y exportación de bienes manufacturados se intensificó gracias a la iniciación de actividades no cualificadas que por exigir normalmente menos conocimientos tecnológicos pudieron absorber rápidamente a un gran número de trabajadores procedentes de los sectores tradicionales. Sin embargo los países en desarrollo que tuvieron éxito no sólo aprovecharon plenamente las oportunidades de inversión en actividades intensivas en trabajo, sino que también al cambiar la proporción de los factores y los mercados mundiales, empezaron gradual y resueltamente a alimentar a la nueva generación de industrias, especialmente de bienes de capital y productos

intermedios que ofrecían mayores posibilidades para la innovación, el aumento de la productividad y el dinamismo de las exportaciones. Las medidas encaminadas a incrementar las inversiones y aumentar la productividad estuvieron unidas a las encaminadas a promover las exportaciones mediante rebajas arancelarias, créditos preferenciales y seguros de crédito a la exportación. También se prestó cuidadosa atención en las primeras etapas a la intervención en los tipos de cambio para mantener tipos competitivos a largo plazo e introducir ajustes ordenados a las conmociones exógenas. Más adelante se incluyeron, entre las medidas encaminadas a fomentar activamente el desarrollo de industrias más sofisticadas, la imposición de restricciones a las importaciones, la supresión de las exenciones fiscales a la importación de ciertos bienes intermedios y de capital, y la concesión de mayores desgravaciones fiscales a la inversión a las empresas que adquirirían maquinaria fabricada en el país. Se adoptaron medidas para construir y fortalecer la capacidad tecnológica a nivel nacional, industrial y empresarial. Entre éstas figuraban los incentivos fiscales y de otros tipos a la formación profesional y otras formas de capacitación en las empresas y los establecimientos docentes. También se ha recurrido, para fortalecer la capacidad tecnológica, a las medidas encaminadas a facilitar la investigación y el desarrollo locales, en particular las subvenciones financieras, especialmente para grandes proyectos de alto riesgo, y la creación de parques tecnológicos y de polígonos industriales especiales.

14. El último elemento importante para que tengan éxito las estrategias de desarrollo consiste en las políticas de gestión de la distribución de los beneficios del desarrollo. En la mayoría de los países en desarrollo con más éxito se adoptaron en una primera etapa planes de reforma agraria, consiguiendo de esta forma una distribución más equitativa de la riqueza. Esto, unido al desarrollo a amplia escala de los recursos humanos y al aumento de las oportunidades de empleos productivos, sentó las bases para un desarrollo más incluyente.

2. El problema de la consecución de un crecimiento a largo plazo

15. Al no existir políticas como las antes descritas que apoyasen la creación de oportunidades rentables de inversión así como de exportaciones y que impulsasen el desarrollo productivo y al cambio estructural, la integración de muchos países en desarrollo en la economía mundial no ha respondido a las esperanzas puestas en los frutos de un desarrollo a largo plazo.

16. En algunos países en desarrollo de renta media, la liberalización del comercio ha ido unida a la modernización de la producción en el seno de las empresas de exportación, pese a haberse producido al mismo tiempo una pérdida de capacidad local para la imitación y adaptación de los productos, así como un debilitamiento de las vinculaciones con la economía local. Ha tenido lugar una creciente especialización en actividades basadas en recursos naturales y muy intensivas en mano de obra (maquila) y con empleo de escasos conocimientos especializados. Con este cambio en la estructura de la producción el equilibrio de la balanza de pagos sólo puede mantenerse con tasas de crecimiento más bajas que las conseguidas en el período anterior a las reformas. En general las desigualdades siguen siendo las de antes.

17. Los límites de la política generalmente aplicada son especialmente evidentes en los países que se encuentran en la parte inferior de la escala del desarrollo, en los cuales la renta por habitante sigue siendo la misma que hace 30 años. En esa situación se encuentran muchos de los PMA, en especial los que no han diversificado sus estructuras de exportación hacia las manufacturas y los servicios. Entre los PMA exportadores de productos básicos (con excepción

del petróleo) la renta media por habitante en 1999 fue inferior a la que tenían en 1970. Las tendencias de la pobreza de 1 dólar al día en estos países están relacionadas con este fracaso del crecimiento a largo plazo.

18. El persistente estancamiento económico en el caso de los países de la parte inferior de la escala encuentra su mejor explicación en una combinación de factores nacionales e internacionales que juntos constituyen la trampa de la pobreza. Cuando la mayoría de la población gana menos de 1 ó 2 dólares al día, ha de dedicarse la mayor parte del PIB a la satisfacción de las necesidades vitales. Son escasos los recursos internos de que disponen estos países para la inversión en servicios públicos y hospitales y la financiación de estos servicios, entre ellos la educación, la salud, la administración y la seguridad ciudadana. Una renta baja significa un ahorro bajo; un ahorro bajo produce inversiones bajas y unas inversiones bajas significan una productividad baja y una renta baja. La difusión de la epidemia del VIH/SIDA es parte de este círculo vicioso. La pobreza generalizada lleva también a la degradación del medio ambiente debido a la necesidad de la gente de consumir capital ambiental sencillamente para sobrevivir, aunque ello socava la productividad de los artículos clave de los que depende el sustento. Las capacidades del gobierno y las capacidades de las empresas nacionales son también necesariamente débiles cuando la extrema pobreza es omnipresente y existe una clara relación entre la renta baja por habitante y la probabilidad de un conflicto desestabilizador.

19. El comercio internacional y las relaciones financieras han reforzado estos círculos viciosos nacionales especialmente en los países pobres dependientes de los productos básicos. Los países aprisionados en la trampa de la pobreza han quedado al margen de los posibles aspectos beneficiosos de la mundialización de los sistemas de producción, la financiación y los mercados, estando sin embargo expuestos a ciertos aspectos negativos. Con la caída de los precios mundiales de los productos básicos, los grandes aumentos del volumen de las exportaciones no se traducen en grandes aumentos de los ingresos por exportación ni de la capacidad de comprar importaciones. Como resultado del lento crecimiento de las exportaciones y también de las grandes conmociones exteriores motivadas por la inestabilidad de los precios de estos productos, se ha creado una deuda exterior insostenible. Por último, al irse acumulando las deudas, que en su mayor parte se deben a acreedores oficiales, se estableció un sistema de alivio del servicio de la deuda en el que los desembolsos estuvieron cada vez más condicionados por la necesidad de garantizar el pago del servicio de la deuda. El impacto de la ayuda al desarrollo quedó inevitablemente socavado. La lentitud con que la mayoría de los países en desarrollo más adelantados suben por la escala del desarrollo contribuye también a la saturación de los mercados de productos básicos y aumenta la vulnerabilidad de los países que han intentado escapar a la trampa de la pobreza diversificando su economía hacia sectores distintos del de los productos básicos.

20. La experiencia adquirida en materia de desarrollo sugiere que no puede confiarse únicamente en las fuerzas del mercado para llevar a cabo las transformaciones de la estructura económica que invariablemente se han producido en los casos en que el desarrollo sostenido ha tenido máximo éxito. Igualmente, las fuerzas del mercado no pueden por sí solas romper el ciclo de estancamiento económico y persistente pobreza extrema en que están atrapados los países más pobres.

B. Opciones de política y respuestas

1. Políticas nacionales

21. Las experiencias de los pocos países en desarrollo que han podido poner en marcha y mantener un proceso de convergencia económica con los países ricos no deben servir de modelo detallado para los encargados de elaborar las políticas de otros países, pero de ellas sí pueden sacarse algunas conclusiones estratégicas generales.

22. En primer lugar, el punto de partida para una estrategia de desarrollo adecuada es un marco macroeconómico y financiero estable que permita sustentar la formación de capital. La disciplina fiscal y monetaria es esencial. No obstante, las políticas macroeconómicas también deben tener en cuenta la necesidad de ampliar la capacidad productiva y la productividad. También deben regular los inevitables altibajos cíclicos del proceso de acumulación.

23. En segundo lugar, una gestión macroeconómica responsable es insuficiente en sí misma para escapar de la trampa de la pobreza en la que han caído los países más pobres. Tampoco basta con crear el proceso dinámico de acumulación, cambio estructural y modernización tecnológica que apuntala el crecimiento sostenido en una estrategia de desarrollo afortunada. Las políticas macroeconómicas deben complementarse con un uso estratégico de una gran diversidad de políticas que sirven para hacer frente a las deficiencias estructurales y desarrollar las capacidades productivas. Entre los elementos que conforman estas políticas estructurales y de desarrollo productivo se cuentan la política comercial, la política industrial, la política financiera, el desarrollo de los recursos humanos, la política tecnológica, el desarrollo de las infraestructuras físicas y la política de facilitación del comercio.

24. En tercer lugar, las políticas estructurales y de desarrollo productivo deben englobar medidas "funcionales" que abarquen a toda la economía (como el desarrollo de las PYMES y la creación de conglomerados de estas empresas), así como medidas dirigidas a los diferentes sectores así como a las empresas en particular. Estas medidas deben abordar los fallos específicos del mercado que impiden el logro de los objetivos de desarrollo nacionales, en particular los mercados desaparecidos y la falta de una base empresarial; las deficiencias de la tecnología y los mercados de capital; los riesgos inherentes a la puesta en marcha de nuevas actividades y la exportación; y las vinculaciones y externalidades que hacen que la inversión sea sumamente complementaria entre los sectores. Más que reemplazar los mercados, las medidas deben dirigirse a crearlos y estimularlos, puesto que el objetivo es catalizar, estimular y guiar a las empresas privadas para apoyar el desarrollo nacional.

25. En cuarto lugar, las políticas encaminadas a promover la acumulación, el cambio estructural y la modernización tecnológica deben necesariamente vincularse a políticas que promuevan la integración en la economía mundial. La profundidad y rapidez con que una economía puede abrirse a las fuerzas económicas internacionales y al mismo tiempo sostener el desarrollo dependen en gran medida de la productividad resultante de su industria y la velocidad con que mejora su base tecnológica y sus recursos humanos. No se puede "forzar" a los productores nacionales a que mejoren su productividad exponiéndolos de forma prematura a toda la fuerza de la competencia internacional. En cambio, se debería aplicar un criterio más gradual y progresivo compatible con las condiciones internas y la capacidad de aprendizaje de las empresas, el personal y los encargados de elaborar las políticas. Para ello es necesario un

acercamiento gradual a la liberalización del comercio, que se vincula con políticas para mejorar la competitividad, así como una política dinámica con respecto a la IED.

26. Para gestionar la integración, la estrategia de desarrollo debe mirar hacia el exterior de manera permanente y vigilante, es decir, prestar constante atención a la evolución económica y las tendencias de los mercados en todo el mundo. Una preocupación fundamental debe ser el desarrollo de la competitividad de las empresas locales. Las políticas de fomento de la competitividad no deberían centrarse únicamente en crear capacidad a nivel de las empresas, sino también entre ellas complementariedades que hacen que la competitividad se extienda a todo el sistema. Dichas políticas deben tener por objetivo:

- Mejorar la capacidad de las empresas y las cadenas de producción a fin de que puedan innovar e incorporar tecnologías para facilitar los cambios en la especialización del comercio del país para pasar a producir bienes y servicios con valor añadido;
- Crear un tejido fuerte y denso de empresas, en particular PYMES, efectivamente vinculadas a las principales empresas presentes en el comercio internacional, a fin de favorecer, sobre una base sostenible, la capacidad de crear mejores puestos de trabajo y amplificar las repercusiones positivas del comercio en la economía nacional;
- Contribuir a la eficacia social de la política económica en general con actuaciones positivas en favor de los sectores informales urbanos y la producción rural de baja productividad y, cuando corresponda, con políticas de ajuste que faciliten la movilidad para salir de estos sectores;
- Incorporar los criterios ambientales como cuestiones intersectoriales en todas las políticas (horizontales y selectivas) a fin de garantizar la sostenibilidad en la utilización de los recursos naturales, y de favorecer las oportunidades de los países en desarrollo de competir con éxito en unos mercados mundiales que exigen cada vez más un buen comportamiento ecológico;
- Fortalecer la capacidad de las instituciones a cargo de las políticas de desarrollo productivo y de comercio mejorando su capacidad para elaborar y aplicar políticas, así como para participar en negociaciones internacionales sobre reglas de comercio.

27. Si bien toda estrategia de desarrollo favorable debe basarse firmemente en la creación de empresas locales sólidas vinculadas a un proceso dinámico de acumulación, la IED ofrece la promesa de acceder a una combinación de activos y capacidades tecnológicas y organizacionales más complejos. Es probable que las empresas extranjeras desempeñen un papel útil en todas las etapas del proceso de desarrollo. En el sector primario, la exportación exigirá relaciones contractuales estrechas con las grandes empresas transnacionales que suelen dominar los mercados de estos productos. No es fácil crear nuevas y grandes empresas que produzcan manufacturas para la exportación sin que se cuente con algún tipo de asistencia -tecnológica o de otra índole- de empresas de países más avanzados. Sin embargo, esa ayuda puede proporcionarse de diferentes maneras y se necesitarán políticas más estratégicas para complementar los esfuerzos destinados a crear una capacidad nacional de producción. Pueden utilizarse diversas medidas para aprovechar al máximo las ventajas de las relaciones con las empresas extranjeras, como por ejemplo otorgar licencias y aceptar la instalación de filiales de

las empresas extranjeras. En la mayoría de los casos, es probable que sea conveniente una combinación de todas estas posibilidades, adaptándolas a las circunstancias específicas de cada caso.

28. En quinto lugar, en aquellos casos en que las empresas nacionales tienen una escasa capacidad tecnológica y productiva y el contexto económico mundial se caracteriza por sesgos y asimetrías sistémicos, los planes de integración regionales pueden crear un entorno favorable para aplicar las estrategias de desarrollo nacionales. En este sentido, sigue siendo importante la división del trabajo regional que registra cambios dinámicos, conocida como modelo "en cuña", en el que se crean oportunidades para que los países menos desarrollados inicien procesos de fabricación más sencillos en el marco de una división regional del trabajo, mientras que las economías que están más avanzadas pasan con éxito de las industrias basadas en recursos naturales e intensivas en mano de obra a las actividades manufactureras cada vez más complejas. Las políticas nacionales pueden facilitar las corrientes regionales de inversión y comercio que sustentan este proceso, ayudando a crear mercados y a transferir experiencia y tecnología a los países vecinos.

29. En sexto lugar, las políticas estructurales y de desarrollo productivo, así como la integración en la economía mundial, deben profundizarse mediante una sólida red integrada por el Estado y las empresas. Es esencial en este sentido promover una burocracia económica independiente y sumamente competente que, a través de diversas vinculaciones formales e informales con las empresas, cree una visión común de los objetivos y metas de desarrollo y un consenso sobre los mejores medios para lograrlos.

30. En séptimo lugar, las estrategias de desarrollo deben tratar la pobreza, el desarrollo humano y los problemas de distribución y medio ambiente como aspectos integrales de las políticas estructurales y de desarrollo productivo. Las metas sociales y ambientales no deben considerarse secundarias o suplementarias, sino que deben alcanzarse mediante el proceso productivo. El desarrollo no puede sostenerse si no es incluyente. Al mismo tiempo, la inclusión aumenta la eficacia de toda estrategia de desarrollo mediante canales tales como una mayor productividad humana, mercados nacionales más grandes y una mayor cooperación social.

31. Esta séptima conclusión es especialmente pertinente en el contexto de la Declaración del Milenio, que ha puesto más énfasis en la reducción de la pobreza, la igualdad de género y la promoción del desarrollo humano como objetivos esenciales de las políticas económicas. El establecimiento de metas específicas y cuantificables plasmadas en los objetivos de desarrollo del Milenio da por sentado que se sustituirán las metas de crecimiento económico (que fueron los objetivos de desarrollo del Primer y el Segundo Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo) por otras que persiguen más directamente el bienestar humano. Aunque en términos de objetivos últimos este cambio es favorable, implica también un peligro potencial. Los encargados de elaborar las políticas pueden centrarse demasiado en la pobreza, los niveles de desarrollo humano y el gasto social, perdiendo de vista la importancia fundamental del crecimiento económico y del aumento de la capacidad productiva y el empleo remunerado para alcanzar los objetivos comunes. Este peligro es especialmente obvio en la primera generación de estrategias de reducción de la pobreza en los PMA, que generalmente no incluían ni una estrategia de crecimiento ni una estrategia comercial.

32. No debería tener que elegirse entre desarrollar la capacidad productiva o potenciar la reducción de la pobreza. De lo que se trata en cambio es de saber cómo reducir la pobreza aumentando la capacidad productiva. Los objetivos comúnmente acordados de la Declaración del Milenio no podrán alcanzarse a menos que la decisión de sustituir el objetivo del crecimiento por el del bienestar humano se base en una comprensión de lo que son el crecimiento económico y el desarrollo productivo apoyada en un análisis imparcial de los resultados de los últimos 40 años. Los objetivos de la reducción de la pobreza y el desarrollo humano sólo pueden alcanzarse mediante el desarrollo.

2. La necesaria diversidad de las estrategias de desarrollo

33. Las siete conclusiones mencionadas más atrás deben aplicarse de forma pragmática, que evolucione gracias a un proceso de aprendizaje basado en la experiencia concreta de lo que funciona y lo que no funciona en cada país. Una característica importante de los últimos 40 años es la diferenciación creciente entre los países en desarrollo en términos de estructura económica y nivel de desarrollo. Esta diversidad hace imposible aplicar un criterio que sirva para todos. Es evidente que las políticas y las respuestas deben evolucionar a medida que se va desarrollando la economía. Además, es necesario adaptar las políticas a las diferentes condiciones iniciales en lo que se refiere a tamaño, dotación de recursos y situación geográfica. Los países pueden diferenciarse además por su nivel de desarrollo productivo, su forma de integración en la economía mundial y su grado de pobreza, desigualdad y desarrollo humano. Debe hacerse una clara distinción entre las economías que dependen de los productos básicos y las que han alcanzado algún grado de industrialización o de desarrollo de los servicios, y dentro de estos grupos pueden establecerse subgrupos según el nivel de desarrollo productivo y el grado de pobreza, desigualdad y desarrollo humano.

34. Toda tipología de los países en desarrollo debe usarse de manera flexible para comprender mejor los problemas específicos de las políticas de desarrollo sin que se convierta en un chaleco de fuerza. La diversidad no debe ocultar el hecho de que todos se enfrentan a problemas comunes. Tampoco debe limitar una mayor cooperación Sur-Sur, ya que las diferencias crecientes entre los países en desarrollo significan que puede haber poderosas complementariedades económicas regionales.

3. Políticas mundiales

i) Hacer frente a un triple reto

35. El triple reto de las estrategias nacionales de desarrollo en la actualidad es este:

- Crear y sostener un proceso dinámico de acumulación, cambio estructural y modernización tecnológica;
- Gestionar la integración en la economía mundial, creando empresas locales que sean competitivas;
- Velar por un desarrollo incluyente, logrando como mínimo los niveles de bienestar humano establecidos en la Declaración del Milenio.

Este triple reto es sumamente difícil, especialmente si los países ricos aplican políticas nacionales que limitan el desarrollo de los países menos desarrollados en lugar de favorecerlo y si el marco internacional no es propicio. Los países en desarrollo han hecho esfuerzos considerables por integrarse más estrechamente en la economía mundial en los últimos años y al hacerlo se ha reducido el margen de maniobra de sus políticas y los factores externos tienen cada vez más influencia en los resultados del desarrollo. Es esencial que las políticas nacionales y mundiales sean coherentes para que el triple reto no se convierta en un sueño imposible. La coherencia es una condición *sine qua non* para crear "una asociación mundial para el desarrollo".

36. Es necesario adoptar medidas para garantizar una economía mundial estable y creciente. Es de capital importancia que las políticas de las economías más importantes del mundo industrializado sean coherentes y coordinadas a fin de garantizar una expansión rápida y estable de la renta y el comercio mundiales. Asimismo, debe respetarse el compromiso contraído en la Declaración del Milenio de alcanzar "un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio". Las reformas que se introduzcan en el sistema actual deben dar a los países en desarrollo una mayor influencia colectiva y representar un genuino espíritu de cooperación entre todos los países.

37. Es necesario seguir abordando las graves carencias de las corrientes de capital privado a los países en desarrollo en lo que respecta a su tamaño, estabilidad y sostenibilidad. Es esencial que la autonomía de los países en desarrollo para controlar las corrientes de capital y elegir el régimen de la cuenta de capital que más les conviene no se vea limitada por los acuerdos internacionales sobre la convertibilidad de la cuenta de capital, el comercio de servicios financieros o los acuerdos multilaterales sobre inversiones. Tampoco debe recortarse su margen de maniobra para adoptar los regímenes cambiarios más adecuados.

38. La financiación oficial y el alivio de la deuda siguen siendo un requisito indispensable para que los países pobres puedan aplicar con éxito sus estrategias de desarrollo. Existen sobradas pruebas de que la deuda externa acumulada por muchos países en desarrollo tiene en la actualidad una profunda repercusión negativa sobre la inversión y las categorías indispensables del gasto público, así como sobre la IED. Es necesario evaluar en forma exhaustiva la sostenibilidad de la deuda en todo el mundo en desarrollo, en particular con relación al logro de las metas acordadas a nivel internacional. Esta tarea no debería limitarse a los países pobres muy endeudados (PPME), sino que debería abarcar un espectro más amplio de países, incluidos los denominados países deudores de renta media, que necesitan medidas especiales para superar su sobreendeudamiento.

39. La reducción de las corrientes de ayuda en el decenio de 1990 tuvo un efecto negativo sobre muchos países africanos y menos adelantados. Debería hacerse todo lo posible por acelerar la aplicación de los acuerdos de la Conferencia de Monterrey a fin de invertir la tendencia. Además, también es necesario vincular todo esto con los esfuerzos por mejorar la calidad de la ayuda, en particular mediante una coordinación más eficaz, una mayor integración en las estrategias nacionales de desarrollo, una mayor previsibilidad y estabilidad, una condicionalidad menos onerosa y un auténtico control por las autoridades nacionales. Las instituciones que vigilan la actuación de los donantes en los países receptores sirven para evaluar el progreso en esos ámbitos fundamentales. También es vital aumentar la asistencia financiera y técnica para el fomento de la capacidad comercial.

40. Aunque la creación de industrias competitivas es fundamental para superar las limitaciones externas, las posibilidades de aplicar estrategias de industrialización tardía y promoción de exportaciones mediante medidas oficiales se vieron reducidas después de la Ronda Uruguay. No obstante, existen aún algunas opciones, aunque muchos países en desarrollo todavía no utilizan todas las que tienen a su disposición. Lo mismo sucede en gran medida con las instituciones y redes informales requeridas para brindar apoyo a dichas políticas. Además, las posibilidades de promover las exportaciones, si bien reducidas, aún permiten diversas formas de apoyo directo e indirecto, en particular en los países más pobres, y todavía se aceptan diversas formas de protección y otros tipos de apoyo, especialmente temporal, para las industrias incipientes.

41. En algunos ámbitos de la política comercial, en los que están en curso procesos de examen o se contempla la posibilidad de añadir nuevos acuerdos, debe tenerse en cuenta todo su impacto en las políticas y en el desarrollo de los países en desarrollo, en particular con respecto a las subvenciones, los derechos de propiedad intelectual, la competencia y la IED. Una mayor flexibilidad en estos ámbitos es incompatible con plazos artificiales y arbitrarios que no guardan ninguna relación con las necesidades o el cumplimiento. En cambio, un trato especial y diferenciado debería vincularse con objetivos de desarrollo amplios, como parte de las obligaciones contractuales del sistema basado en unas reglas.

42. También queda la necesidad urgente de abordar algunos de los sesgos sistémicos del sistema de comercio. Los derechos arancelarios y la frecuencia de los picos arancelarios en los países industriales avanzados siguen siendo altos en muchos ámbitos que son de interés para las exportaciones de los países en desarrollo, y se están introduciendo nuevas formas de proteccionismo. Así es en particular en la agricultura -un sector en el cual las cuantiosas subvenciones restringen aún más la entrada de los productores de los países en desarrollo- y en muchos sectores manufactureros intensivos en trabajo, como por ejemplo las prendas de vestir y el calzado. Los países en desarrollo tienen posibilidades de crear vinculaciones dinámicas entre las inversiones y las exportaciones en estas esferas.

43. En el capítulo sobre el comercio internacional del presente texto previo se harán otras sugerencias acerca de varias cuestiones internacionales relacionadas con los productos básicos. No obstante, como solución provisional para los problemas urgentes de los países más afectados debería prestarse mayor atención al financiamiento compensatorio internacional.

44. En última instancia, las políticas mundiales que brindan más apoyo en el ámbito del comercio y la financiación probablemente sean el resultado de una comprensión más profunda de los resultados doblemente beneficiosos que obtendrán los países ricos si se produce un aumento sostenido a largo plazo de la capacidad productiva y los niveles de vida de los países menos adelantados. Se ha tendido a sobreestimar el costo que podría representar la maduración de los competidores y subestimar los beneficios a largo plazo tanto para los países ricos como para los países en desarrollo de un desarrollo sostenido de estos últimos. La negociación de la "repartición de la carga" ha dominado el multilateralismo en el ámbito del desarrollo y se han defendido con mucho ardor formas de desarrollo que ofrecen ganancias a corto plazo para las empresas de los países ricos al insistir en la bondad del desarrollo impulsado por la IED y de la apertura de los mercados.

ii) Imperativo ético mundial

45. Es necesario trabajar más y apreciar mejor la reciprocidad de los intereses Norte-Sur en el desarrollo. También interesa a largo plazo a los países desarrollados fortalecer la colaboración Norte-Sur. Tomados en su conjunto, los países en desarrollo constituyen un vasto caudal de demanda virgen que, si se realizara, podría dar un ímpetu sustancial y sostenido al crecimiento del comercio internacional y la expansión de la economía mundial, con efectos beneficiosos sobre el bienestar de los consumidores y las empresas de los países desarrollados. Al mismo tiempo, el éxito de sus estrategias de desarrollo, sus programas de reducción de la pobreza y su integración en la economía mundial depende cada vez más de factores externos y de regímenes y procesos internacionales. En vista de su peso e influencia mucho mayores en la economía mundial y en la elaboración de las políticas mundiales, los países desarrollados desempeñan un papel fundamental en el fomento de la economía y el progreso social de los países en desarrollo. Deben apoyar el crecimiento económico acelerado y el desarrollo en esos países adoptando políticas macroeconómicas, monetarias, financieras, de inversión, comerciales, de migración y de ayuda favorables y un enfoque orientado al desarrollo al elaborar los marcos correspondientes internacionales de buen gobierno. También es importante que velen por la coherencia entre sus programas de cooperación para el desarrollo y sus políticas macroeconómicas comerciales para que sirvan de apoyo al desarrollo. Todos estos son componentes fundamentales de la solidaridad para el desarrollo basada en una interdependencia positiva y constituyen la esencia de una mundialización con rostro humano. La motivación para fortalecer la colaboración a nivel mundial y la solidaridad para el desarrollo deben basarse no sólo en intereses mutuos sino también en imperativos éticos.

46. Las metas comúnmente acordadas de la Declaración del Milenio son muy significativas en este sentido. Comprenden una visión ética en la cual la justicia de las reglas mundiales no depende solamente del carácter de las normas que reglamentan las relaciones entre los países (la "arquitectura" comercial y financiera internacional), sino también de los resultados de esas normas medidos en términos de bienestar humano. Además, al reconocer que incumbe a los países la responsabilidad primaria de lograr las metas comúnmente acordadas se está diciendo que la piedra fundamental básica de la justicia mundial es el Estado-nación. En este marco de referencia, el desarrollo nacional se ha convertido en un imperativo ético mundial.

C. La contribución de la UNCTAD

47. La labor de la UNCTAD en el ámbito de la mundialización y las estrategias de desarrollo debe centrarse en la interdependencia y la coherencia:

- Lograr que la elaboración de las políticas económicas a nivel mundial sea coherente desde el punto de vista de sus efectos sobre el desarrollo, habida cuenta de la interdependencia de los diversos ámbitos de la economía internacional, en particular el comercio, la inversión, el dinero y las finanzas, la tecnología y los servicios;
- Diseñar estrategias de desarrollo para garantizar la estabilidad, el crecimiento rápido y sostenido y el desarrollo;
- Lograr la coherencia entre las normas, prácticas y procesos económicos internacionales, por una parte, y las estrategias nacionales de desarrollo, por otra.

48. Esta labor debería tener por objetivo identificar las políticas internacionales y nacionales que pueden impulsar el desarrollo. Concretamente se debería explorar cómo dar forma a las estrategias nacionales de desarrollo en un entorno cada vez más mundializado y cómo mejorar la gestión de la economía mundial para estimular el desarrollo. Al hacerlo, se debería tener en cuenta la necesidad de lograr un desarrollo incluyente a los niveles nacional e internacional tratando como mínimo de alcanzar los niveles de bienestar humano expresados en la Declaración del Milenio. El trabajo también debería permitir una mejor comprensión de la reciprocidad de los intereses Norte-Sur en el ámbito del desarrollo sostenido, así como de las consecuencias de la diversidad de experiencias de desarrollo.

49. A nivel internacional, la labor de la UNCTAD debería ayudar a que la gestión de la economía mundial sea cada vez más coherente, en particular en términos de interdependencia y cohesión de las políticas y acuerdos internacionales en materia de comercio, inversión y financiación, con miras a promover el desarrollo. Se debe abordar la cuestión de la inestabilidad financiera internacional, el papel de las corrientes privadas y oficiales en la financiación del desarrollo, la cuestión de la sostenibilidad de la deuda, las repercusiones de las políticas macroeconómicas de los países industriales avanzados sobre las perspectivas de desarrollo de las economías más pobres; el papel de la integración regional para el desarrollo y las consecuencias de la integración y los acuerdos regionales en las perspectivas de desarrollo de los países miembros y no miembros. También se debe intentar contribuir a la aplicación de las metas de desarrollo acordadas a nivel internacional y los resultados de las conferencias más importantes.

50. A nivel nacional, entre las esferas a las que la UNCTAD debe prestar atención especial por sus repercusiones en el desarrollo y la erradicación de la pobreza se cuentan las políticas macroeconómicas y financieras y una gestión económica eficaz; las políticas para promover la capacidad productiva de los países en desarrollo y mejorar su capacidad de competir en la economía mundial, basada en el crecimiento de la productividad y en el aumento del nivel de vida; la mejor gestión de la deuda; y las políticas que crean una relación positiva entre el desarrollo productivo, la integración en la economía mundial y el logro de las metas de reducción de la pobreza, desarrollo humano y protección del medio ambiente, y en particular la incorporación de las cuestiones de género en las estrategias de desarrollo y la forma en que el proceso de desarrollo influye en la relación entre el comercio y la pobreza.

51. La labor de la UNCTAD sobre las estrategias de desarrollo en una economía internacional que se mundializa debe ocuparse en especial del problema de los países que se enfrentan con circunstancias especiales, en particular los problemas de desarrollo del continente africano, en estrecha cooperación con la NEPAD, y los problemas especiales de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral e insulares, así como las economías pequeñas estructuralmente débiles y vulnerables. También debería explorar los problemas de los países con economías en transición en sus esfuerzos por integrarse en la economía mundial.

II. FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN Y DE LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

52. Para los países en desarrollo la integración en la economía mundial en términos y condiciones favorables para su desarrollo, sus empresas y sus sectores económicos debe ser competitiva. La propia integración contribuirá a esa competitividad, pero sólo si va acompañada

de políticas nacionales para fomentar la capacidad de producción del sector empresarial, promover la transferencia, adaptación y creación de tecnología, fomentar las redes y agrupaciones de empresas y aumentar la productividad. La inversión desempeña un papel determinante en este esfuerzo: establece un vínculo esencial entre el comercio y el desarrollo. Por ello, la tarea que deben afrontar los responsables de las políticas en los países en desarrollo es elaborar políticas macro y microeconómicas que contribuyan a mantener un nivel alto de inversiones, impulsar el desarrollo tecnológico y sostener el nivel de competitividad de las empresas necesario para que puedan beneficiarse de las oportunidades creadas por la mundialización, inclusive las que se derivan del sistema de comercio multilateral¹². Responder a este desafío exige un esfuerzo colectivo y coherente, sobre todo de los países en desarrollo interesados, pero también de los asociados en el desarrollo y de la comunidad internacional en su conjunto.

53. Al nivel nacional exige políticas activas que estimulen el proceso de acumulación de capital a través de inversiones nacionales y extranjeras; una infraestructura eficaz para el comercio internacional de bienes y servicios; transferencia y difusión de tecnologías, incluida la adopción de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y cooperación entre las empresas y vínculos con las cadenas mundiales de valor, todo ello con miras a crear un crecimiento económico dinámico y sostenible. Pero esas políticas activas deben complementarse con el reconocimiento al nivel multilateral de la necesidad que tienen los países en desarrollo de conservar un margen de maniobra suficiente para decidir y aplicar sus estrategias de desarrollo. Deberá haber una coherencia entre los procesos y negociaciones internacionales y las políticas internas de desarrollo, así como entre las políticas en todos los sectores pertinentes de la economía mundial, en particular el comercio, las inversiones, las finanzas y la tecnología. Es necesario también apoyar la participación activa de los países en desarrollo en los distintos foros internacionales en los que se determinan las normas y criterios internacionales.

A. Cuestiones y desafíos

54. Para sacar mayor provecho de una economía internacional cada vez más mundializada e interdependiente, los países en desarrollo y las economías en transición necesitan crear capacidades de suministro más fuertes. Formar parte de las cadenas mundiales de valor de los bienes y servicios objeto de comercio internacional constituye la principal vía para acceder a los mercados, al capital y a la tecnología. Pero no todos los tipos de vinculaciones a la economía mundial son igualmente favorables al desarrollo, y la mera integración a través de la liberalización del comercio tampoco garantizará necesariamente el logro de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo en las esferas económica, social y medioambiental.

55. Una lección esencial que puede extraerse de las experiencias de los países en desarrollo que han utilizado con éxito el comercio para promover el crecimiento y el desarrollo es la importancia que tienen las políticas activas destinadas a promover las inversiones productivas, desarrollar los recursos humanos, crear una capacidad tecnológica, promover la utilización de las TIC y apoyar a las empresas nacionales. Tales políticas se han centrado en fomentar la competitividad de las empresas, orientando progresivamente la especialización comercial hacia el comercio de bienes y servicios con un valor añadido mayor y creando vinculaciones internas

¹² Véase un análisis del sistema de comercio multilateral en el capítulo III del texto previo.

que hacen posible sostener el crecimiento inducido por las exportaciones y traducirlo en más y mejores puestos de trabajo y mayores ingresos dentro del país.

56. Al nivel nacional el proceso de mejorar la competitividad de las empresas y sectores exige que se preste mayor atención al reforzamiento de las estructuras de producción, en particular las redes y agrupaciones de empresas, los distritos industriales y los vínculos entre las empresas pequeñas y grandes. Implica también ampliar las capacidades institucionales de un país. Son instrumentos para promover los procesos de aprendizaje y de transferencia y difusión de la tecnología y, por consiguiente, mecanismos eficaces no sólo para mejorar la competitividad internacional de las empresas sino también para ayudar a transformar la economía canalizándola hacia actividades con un valor añadido mayor y un crecimiento económico y estable a largo plazo.

57. El mejoramiento de la competitividad de las exportaciones de las empresas de los países en desarrollo es particularmente importante porque permite a esos países obtener más divisas y, por lo tanto, importar los productos, servicios y tecnologías que necesitan para mejorar su nivel de vida y su productividad y elevar el nivel de los salarios. Mejorar la competitividad de las empresas en materia de exportaciones implica no sólo lograr volúmenes de exportación más elevados sino también diversificar la cesta de las exportaciones, mantener a lo largo del tiempo tasas más elevadas de crecimiento de las exportaciones, mejorar el nivel tecnológico y el nivel de calificación de los trabajadores de la actividad exportadora y ampliar la base de las empresas nacionales capaces de competir internacionalmente. Exige además desarrollar vínculos con las redes mundiales de producción y distribución. Un factor esencial para ampliar esas redes es el acceso a servicios logísticos fiables y eficientes, incluida la aplicación de las TIC, apoyado por una infraestructura de transportes y comunicaciones bien mantenida.

58. Gracias a los adelantos que se han registrado en las TIC, la producción de bienes y servicios para la exportación puede realizarse en múltiples emplazamientos integrados. Internet está cambiando también de muchas maneras la forma en que se realiza el comercio¹³. La Internet puede incrementar las posibilidades de los actores débiles de la economía mundial -como son las pequeñas y medianas empresas en los países en desarrollo- facilitándoles una información, una comunicación y unos conocimientos a los que antes no podían acceder fácilmente. Se ha demostrado que las exportaciones vinculadas a las TIC benefician a los países en desarrollo, los cuales están aumentando su cuota de mercado en las exportaciones mundiales de servicios de informática, servicios de comunicación y servicios financieros. Ello ha creado nuevas oportunidades de empleo para las mujeres en un sector de los servicios que crece gracias a las TIC. Pero los efectos de las TIC, y particularmente de Internet, en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo no se limitan a un aumento de su competitividad en el sector de las exportaciones. La adopción de las TIC por las empresas y también por las instituciones del sector público, al aumentar la eficacia con que realizan una amplia gama de actividades, puede generar mejoras en la productividad y elevar así el nivel de vida de estos

¹³ Según las últimas cifras de que se dispone (ECDR, 2003), continúa creciendo el número de usuarios de Internet, que llegó a 591,5 millones a finales de 2002, lo que representa un aumento del 19% en relación con 2001; la Telaraña Mundial creció un 17% en 2002 en términos de sitios activos en la Web, y se prevé que el comercio electrónico alcance el umbral de 10 billones de dólares de los EE.UU. entre 2005 y 2007.

países. Al hacer posible la producción de tipos de productos y servicios enteramente nuevos, en muchos de los cuales (como los teleservicios) los países en desarrollo pueden tener una ventaja comparativa, las TIC están creando nuevas oportunidades de diversificación económica. Sin embargo, en los países en desarrollo el acceso a esas tecnologías sigue siendo una gran dificultad para muchas empresas. Además, aunque el acceso a las TIC es una condición indispensable, no es suficiente. Para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecen las TIC debe crearse un entorno propicio, lo que incluye el entorno jurídico y reglamentario y también cambios administrativos y organizacionales en las propias empresas.

59. Con la extensión de las cadenas mundiales de valor está aumentando la importancia del papel de las ETN. Aunque la IED sólo es un complemento de la inversión interior, cada vez más se considera que proporciona insumos estratégicos para las inversiones totales¹⁴. Brinda la posibilidad de transferir conocimientos y tecnología, mejorar los recursos humanos, aumentar la capacidad empresarial e introducir nuevas técnicas de gestión, producción y comercialización, cuya difusión puede ampliarse a través de vinculaciones entre las filiales extranjeras y las empresas locales y mejorar el acceso a los mercados internacionales¹⁵. En los últimos años varios países en desarrollo y economías en transición han logrado incrementar considerablemente sus exportaciones como resultado de las entradas de IED orientada a las exportaciones. Con todo, la medida en que ese aumento de las exportaciones ha ido acompañado de un aumento del valor añadido de las exportaciones -que es un indicativo del efecto que tiene sobre el desarrollo la IED- ha variado considerablemente. Ello confirma la opinión, más extendida, de que ni las corrientes de IED ni los consiguientes beneficios que se espera obtener de las entradas de la IED se producen de forma automática.

- Hay que crear las condiciones internas necesarias, especialmente en lo referente a la capacidad tecnológica pero también al mejoramiento de las cualificaciones de los trabajadores y al desarrollo de las empresas, para atraer la IED y beneficiarse de esas inversiones mediante el establecimiento de vinculaciones y un entorno más competitivo.
- Es necesario también hacer frente a los riesgos potenciales asociados a las corrientes de IED. Se teme que la IED pueda conducir a la expulsión del mercado de las empresas locales. También se temen los riesgos que encierran las prácticas contrarias a la libre competencia, la evasión fiscal, la fijación abusiva de precios de transferencia, la

¹⁴ A nivel mundial la IED creció, pasando de 40.000 millones de dólares a comienzos del decenio de 1980 a más de 1 billón de dólares en 2000, año en que alcanzó su punto máximo y a partir del cual inició un descenso hasta bajar a los 650.000 millones de dólares. Los países desarrollados atraen ahora alrededor de 160.000 millones de dólares. Si bien la distribución de la IED sigue siendo desigual entre los países en desarrollo, el papel de esta fuente de capital ha adquirido mayor importancia incluso en los PMA.

¹⁵ Para un análisis más profundo de las vinculaciones más amplias que existen entre las ETN y la competitividad, véase la edición de 1995 del *World Investment Report*, y más concretamente para la vinculación que existe entre las ETN y la competitividad de las exportaciones véase la edición de 2002 de ese informe.

transferencia de actividades o tecnologías contaminantes, o la excesiva rivalidad por atraer la IED que conduce a una carrera en la que al final se sale perdiendo.

- Todos esos problemas y desafíos tienen que abordarse en el contexto de un marco internacional regulador que preserve el margen de maniobra de los gobiernos para elaborar una estrategia de inversiones que les ayude a lograr sus objetivos de desarrollo.

B. Políticas posibles

60. Para que el esfuerzo por fomentar la capacidad productiva y aumentar la competitividad internacional produzca resultados satisfactorios es necesario adoptar un enfoque pluridimensional que responda a los desafíos anteriormente mencionados. La Declaración del Milenio y los resultados de las recientes conferencias mundiales sobre el desarrollo, en particular la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, la de Monterrey y la de Johannesburgo, pueden servir como puntos de partida.

1. Políticas nacionales

61. Para mejorar la competitividad se necesitan políticas que promuevan deliberadamente la mejora sistemática de las capacidades productivas nacionales. Esas políticas abarcan diferentes esferas, como la inversión, el fomento de la empresa, la tecnología, la capacitación, el desarrollo de las infraestructuras y el fomento de la utilización de las TIC. El enfoque debe ser integrado e incluir el establecimiento de una infraestructura de alta calidad, como zonas industriales francas, parques científicos, servicios de logística y las TIC.

62. El esfuerzo se impone particularmente en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Algunas veces los fallos del mercado impiden que esas empresas accedan a la financiación, la información, la tecnología y los mercados, elementos todos ellos esenciales para llegar a ser competitivo. Ello exige el establecimiento de políticas y programas concretos y marcos institucionales apropiados para apoyar al sector empresarial, entre otras cosas, mediante el suministro de servicios para el desarrollo de las empresas, como capacitación, asesoramiento, asistencia técnica y en asuntos de gestión empresarial, facilitación del acceso a insumos y servicios y tramitación de créditos bancarios para financiar los procesos de innovación y reestructuración. Los servicios de apoyo tienen que prestar especial atención a las condiciones con que se enfrentan las mujeres empresarias. Deberán tener también por finalidad aumentar la competitividad de las PYMES promoviendo las agrupaciones y mejorando la productividad y los servicios de pruebas, e introduciendo en las PYMES la norma ISO 9000 sobre gestión de la calidad.

63. Para que las entradas de inversiones orientadas a la exportación se traduzcan en procesos dinámicos de aprendizaje es importante promover el establecimiento de vinculaciones entre las filiales extranjeras y los proveedores nacionales. Estas vinculaciones no sólo consisten en suministrar a esas filiales instaladas en el país sino que, como los sistemas de producción se han extendido cada vez más a todo el planeta, con frecuencia los proveedores locales tienen también que suministrar sus productos a nivel regional e incluso a nivel mundial. Las posibilidades de establecer esas vinculaciones se ven a menudo limitadas porque no existe un control de la calidad en las empresas nacionales o porque éstas son incapaces de efectuar las entregas

puntualmente y de acuerdo con las normas y los niveles de precios acordados internacionalmente. Por ello, el fomento de tales vinculaciones obliga a adoptar medidas encaminadas expresamente a mejorar las capacidades tecnológica y productiva de los proveedores nacionales; organizarles actividades de formación y establecer sistemas diversos para facilitar el acceso de los proveedores nacionales a los créditos necesarios. Cuando las políticas de creación de estas vinculaciones dan los resultados esperados pueden contribuir a reforzar las cadenas de suministro y las agrupaciones de empresas industriales, fomentando así el aprendizaje, la transferencia de tecnología y los procesos de difusión, todos ellos esenciales para cosechar beneficios económicos dinámicos y sostenibles.

64. La función que desempeñan las políticas nacionales tendientes a reforzar la capacidad tecnológica de las empresas nacionales es esencial en este proceso. Esas políticas deben ir encaminadas a promover la adquisición de conocimientos mediante procesos de aprendizaje, fomentar la generación y difusión de conocimientos no patentados, ayudar a la producción y adaptación de la tecnología incorporada en los bienes de equipo, y promover y facilitar la transferencia de tecnología. Los países en desarrollo todavía tienen que superar muchas barreras para transferir, absorber y desarrollar tecnologías y conocimientos. En materia de políticas de transferencia de la tecnología los gobiernos han abandonado las restricciones y los controles directos sustituyéndolos por otros instrumentos favorables al mercado, tales como mejorar el entorno comercial y el clima de inversión, reforzar las instituciones jurídicas y de otra índole, ampliar los conocimientos y aumentar las capacidades de las empresas nacionales. Hasta la orientación y los criterios de la política en este campo están cambiando, pues en lugar de centrarse en la transferencia de la tecnología en sí misma lo hacen en la adaptación de tecnologías y en la creación de un entorno que favorezca una fuerte actividad innovadora, subrayando más así la importancia de los sistemas de innovación, al tiempo que siguen promoviendo la transferencia de tecnologías más avanzadas. La concesión de incentivos, la investigación y el desarrollo, que pasa por establecer un régimen adecuado de los derechos de la propiedad intelectual que sea compatible con el nivel de desarrollo tecnológico del país, y la aplicación de medidas para desarrollar los recursos humanos del país son dos elementos importantes de toda política global en este campo. Esto mismo es aplicable al desarrollo de las instituciones. Las instituciones que se ocupan de la metrología, las normas, los ensayos y el control de la calidad constituyen la infraestructura de la actividad industrial moderna. Su importancia para la competitividad está aumentando como resultado de las normas cada vez más estrictas en materia de calidad, precisión y tolerancia y en otros aspectos que se están imponiendo en unos mercados internacionales que se caracterizan por los rápidos cambios de las tecnologías. Los estudios sobre la sostenibilidad del crecimiento de las exportaciones en varias industrias basadas en conocimientos científicos y también en las tradicionales muestran que las exportaciones pueden descender rápidamente, incluso después de decenios de buenas ventas, debido a las barreras de calidad impuestas repentinamente por las normas internacionales.

65. El apoyo en la esfera de las TIC es particularmente importante para aumentar la competitividad de las empresas, habida cuenta de la importancia cada vez mayor que tienen la información y la tecnología para las comunicaciones y el comercio y de que la desproporción que existe entre el uso que hacen los países desarrollados y los países en desarrollo de las TIC continúa agrandándose. Entre las causas que explican los bajos niveles de penetración de las nuevas tecnologías en los países en desarrollo figura el desconocimiento de lo que pueden ofrecer las TIC, la deficiente infraestructura de las telecomunicaciones y la escasa conexión a

Internet, el costoso acceso a Internet, la ausencia de marcos jurídicos y reguladores adecuados, la escasez de personal con la formación necesaria, el hecho de no utilizar el idioma y los materiales locales, y la falta de iniciativa empresarial y de una cultura empresarial abierta al cambio, así como de transparencia, y la desigualdad social. Así pues, uno de los principales retos para los encargados de formular las políticas al nivel nacional e internacional consiste en abordar la cuestión de la frontera digital entre países ricos y pobres, zonas rurales y urbanas, hombres y mujeres, ciudadanos cualificados y no cualificados y empresas grandes y pequeñas.

66. En la formulación y ejecución de unas estrategias nacionales de fomento de las TIC que tratan efectivamente de hacer frente a los desafíos anteriormente mencionados se debe ser particularmente sensible a tres aspectos: en primer lugar, la necesidad de mecanismos para vigilar y medir la disponibilidad, utilización y efectos de las TIC; en segundo lugar, la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas a cualquier nivel; y, en tercer lugar, la necesidad de vincular las políticas de las TIC a otras políticas de desarrollo, como por ejemplo las políticas de educación, comercio e inversiones y, especialmente, la política nacional de ciencia y tecnología, para que se puedan extraer beneficios de las sinergias entre los diferentes elementos y una difusión más amplia de las TIC.

67. La cuestión del aprendizaje tecnológico tiene también una importancia directa para el desarrollo y eficacia de los servicios de transporte, comunicaciones y logística, que son elementos estratégicos para la creación y mantenimiento de la competitividad de las empresas. Para ello los países en desarrollo tienen que mejorar su infraestructura física, institucional y legal. En particular se debe disponer de la infraestructura, superestructura y equipo necesarios para transportar de puerta a puerta mercancías en contenedores, incluidas las conexiones por mar, carretera, ferrocarril y aire. Es, además, necesario adaptar las infraestructuras legales existentes en muchos países en desarrollo a las necesidades de las transacciones electrónicas, habida cuenta del uso cada vez mayor que se hace de las aplicaciones de las TIC en la esfera de la logística.

68. Pero incluso en el caso de que exista la infraestructura física y legal necesaria, la eficiencia de los servicios logísticos ofrecidos puede verse entorpecida por demoras administrativas y operacionales. Las medidas coordinadas de facilitación del comercio se han convertido en un instrumento importante para que los países en desarrollo reduzcan los costos de las transacciones, y para su aplicación hay que proporcionar asistencia en forma de servicios de expertos y de financiación. Ello es especialmente importante habida cuenta de los imperativos de seguridad, que se han convertido en una cuestión prioritaria en las operaciones de comercio internacional. Cumplir con los nuevos reglamentos de seguridad estableciendo los procedimientos y el equipo necesarios puede ser un gran desafío para los países en desarrollo. En general, es necesario prestar particular atención a mitigar las desventajas derivadas de la ubicación geográfica de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral o insulares.

2. Políticas mundiales

69. Las políticas nacionales tendientes a promover una capacidad de producción que sea internacionalmente competitiva se complementan cada vez más con normas de adopción internacional. Para los países en desarrollo el problema más importante con que se enfrentan en ese contexto es conservar el margen de maniobra nacional y la flexibilidad necesarios para aplicar políticas que impulsen el desarrollo. Por lo general, las obligaciones jurídicas

internacionales prevalecen sobre las normas internas, y ello crea a menudo una tensión entre la voluntad de cooperar a nivel internacional aceptando normas vinculantes y la necesidad de los gobiernos de los países de ejercitar sus funciones normativas internas para poder alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos. Es necesario buscar un equilibrio entre la contribución potencial al desarrollo de las normas internacionales y la preservación del derecho de los países en desarrollo a establecer normas en defensa del interés público y para alcanzar las metas nacionales de desarrollo.

70. La interacción entre la elaboración nacional y la elaboración internacional de normas se aprecia muy claramente en la esfera de las inversiones. La proliferación de acuerdos sobre inversiones en los niveles bilateral, subregional, regional y plurilateral exige que los encargados de la formulación de políticas y los negociadores de los países en desarrollo, así como otras partes interesadas, estén lo más familiarizados y bien informados que sea posible acerca de las consecuencias que tienen esos acuerdos para el desarrollo. La complejidad de los problemas que están en juego y toda la masa de cuestiones que es necesario considerar superan a menudo los recursos de los países en desarrollo, tanto desde la perspectiva de la formulación de las políticas como de su aplicación y negociación. El problema con que se enfrenta la comunidad internacional es contribuir a crear la capacidad nacional que necesitan los países en desarrollo mediante análisis de las políticas y programas de desarrollo humano e institucional, con miras a ayudarles a participar lo más eficazmente posible en los debates internacionales y a evaluar las consecuencias de una cooperación más estrecha para sus políticas y objetivos de desarrollo.

71. La dimensión internacional de las corrientes de inversiones no debe interpretarse únicamente desde el ángulo de las normas y los acuerdos internacionales sino también pensando en las políticas y las actuaciones que los países de origen de las ETN y las propias ETN pueden llevar a cabo para fomentar las corrientes de inversiones y estimular el crecimiento económico y el desarrollo. A menudo la atención se vuelca en las políticas de los países receptores - y éstas son ciertamente esenciales para fomentar la capacidad productiva y la competitividad internacional- pero también debe reconocerse la aportación que pueden hacer los países de origen con sus medidas de apoyo.

72. Los países de origen pueden tomar parte activa en el acopio y divulgación de la información acerca de las oportunidades de inversión en los países en desarrollo, en particular proporcionando asistencia técnica, organizando misiones y seminarios sobre inversiones y con otras actuaciones similares. Los países de origen pueden promover la transferencia de tecnología proporcionando asistencia para reforzar la base tecnológica del país receptor, su capacidad para recibir la IED y acoger industrias intensivas en tecnología y su capacidad en relación con fines concretos de gran intensidad tecnológica. Pueden proporcionar varias formas de incentivos financieros y fiscales a sus inversores en el extranjero o apoyar los estudios de viabilidad y las evaluaciones del impacto ambiental. Los países de origen pueden ayudar también a mitigar el riesgo, por ejemplo proporcionando a los inversores un seguro contra los riesgos que normalmente no se pueden cubrir en el mercado de seguros privado.

73. Es necesario realizar más análisis para evaluar la eficacia de las distintas medidas y estudiar la forma de elevar al máximo los efectos en el desarrollo de las medidas adoptadas en el país de origen. Tales medidas no sólo ayudarán a los países en desarrollo sino que crearán nuevas oportunidades de inversión y comercio para los países de origen y sus empresas.

74. Deberá prestarse también más atención a nivel internacional a la responsabilidad social empresarial de las ETN. La idea de que las empresas tienen responsabilidades que van más allá de las contraídas con sus accionistas y se extienden a las sociedades en las que operan está perfectamente aceptada y fue reconocida también en la Cumbre de Johannesburgo. Ello plantea la cuestión de si los propios inversores extranjeros pueden complementar los esfuerzos de los países receptores (y de origen) y ayudar a los países en desarrollo a aprovecharse más de la IED. Ha aumentado el número de instrumentos internacionales en esta esfera, pero la mayoría tienen un carácter voluntario. Además, muchos instrumentos tratan de cuestiones sociales y ambientales y no incluyen cuestiones de desarrollo económico. Se confía cada vez más en que las ETN puedan contribuir directamente a la promoción de los fines de desarrollo como una muestra del buen comportamiento cívico de las empresas.

75. La necesidad que se aumente y diversifique la asistencia internacional ha llegado a ser también esencial para la transferencia, difusión y aplicación de nuevas tecnologías en los países en desarrollo. En cuanto a la función que desempeña las TIC en la realización de los objetivos de la Declaración del Milenio en los ámbitos del alivio de la pobreza y la igualdad de géneros, por ejemplo, el Grupo de Tareas sobre las TIC de las Naciones Unidas ha reconocido que existe una necesidad urgente de incrementar la asistencia a los países en desarrollo para la formulación de estrategias de fomento de las TIC como una de sus esferas de trabajo prioritarias. El proyecto de plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información considera la aplicación de estrategias nacionales como una de las esferas esenciales para que la acción gubernamental haga progresar la sociedad de la información en los países en desarrollo. Pide también medidas para promover aplicaciones de las TIC para todos orientadas al desarrollo, en particular la utilización de las TIC por las PYMES con el fin de promover la innovación, incrementar la productividad, reducir los costos de transacción y luchar contra la pobreza.

76. En materia de transporte y servicios logísticos es necesario establecer un marco jurídico internacional adecuado que refleje las últimas novedades en la forma de organizar la logística a escala mundial. La Cumbre de Johannesburgo pidió concretamente medidas urgentes en todos los niveles para el desarrollo de infraestructuras de los transportes y las comunicaciones y para aplicar un enfoque integrado a la formulación de las políticas nacionales y regionales en relación con los servicios y sistemas de transporte. Pese a los anteriores intentos, no está en vigor ningún régimen jurídico que rijan la responsabilidad dimanante de las operaciones de transporte multimodal. La falta de un régimen uniforme ha obligado a los gobiernos, incluidos a los de los países en desarrollo, a recurrir a soluciones de carácter nacional, regional y subregional, creando así una fragmentación mayor a nivel internacional. Por lo que respecta a la facilitación del comercio, los gobiernos tendrán que actuar para aplicar las medidas necesarias tomando como base las reglas, normas y recomendaciones internacionalmente acordadas. Es evidente que en los próximos años las cuestiones de seguridad del transporte marítimo y de los contenedores continuarán teniendo prioridad para la comunidad internacional. El Plan de Acción para la Seguridad en los Transportes, acordado por el G-8 en la cumbre que celebró en el Canadá en 2002, la legislación de los Estados Unidos en materia de seguridad y los trabajos posteriores realizados en la OMI y en los Estados Unidos, demuestran la importancia que esta cuestión tendrá en el futuro. Es esencial que en este campo se adopte una política mundial coordinada para evitar la proliferación de normas y políticas unilaterales y regionales diferentes con las consecuencias negativas que esto tendría. En este contexto se podría estudiar la posibilidad de revisar el Convenio de las Naciones Unidas sobre las Condiciones de Inscripción de los Buques, de 1986.

C. La contribución de la UNCTAD

77. El objetivo de la labor de la UNCTAD en esta esfera debería ser ayudar a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a formular y aplicar políticas activas para fomentar la capacidad de producción y la competitividad, con miras a mantener un alto nivel de crecimiento y promover un desarrollo sostenible. Estas políticas han de basarse en un tratamiento integral de la inversión, la transferencia de tecnología y la innovación, el fomento de la empresa y la facilitación de la actividad empresarial (en particular el transporte y la promoción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)). Deberían estar respaldadas por políticas a nivel internacional, en particular, políticas que, en el proceso de adopción de normas internacionales, ofrezcan flexibilidad y margen de maniobra para que los países en desarrollo puedan llevar adelante sus estrategias de industrialización y perseguir un desarrollo humano sostenible en una economía mundializada.

1. Tratamiento integral de la inversión, la tecnología y el fomento de la empresa mediante investigaciones y análisis de políticas

78. La UNCTAD debería ayudar a los países en desarrollo a formular políticas para incrementar su capacidad de producción y su competitividad internacional, crear nuevas capacidades de producción nacional, desarrollar la capacidad tecnológica e incrementar la contribución de la IED al desarrollo.

a) Mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la inversión, la tecnología y el fomento y competitividad de las empresas por medio de la investigación y los análisis de políticas

79. La UNCTAD debería seguir desempeñando una función de primer orden en el análisis de los efectos de la IED sobre el desarrollo y especialmente los medios para aumentar al máximo sus beneficios y reducir al mínimo sus costos con políticas adecuadas en los países receptores y de origen. Debería reunir y analizar datos y llevar a cabo investigaciones de política general sobre las inversiones en su relación con el desarrollo, en particular sobre la interacción de la IED y la inversión interior; los efectos de la IED en la industrialización y la iniciativa empresarial local; el papel de la IED en el desarrollo de la infraestructura y el fomento de la capacidad de exportación; y el desarrollo de los recursos humanos y las vinculaciones entre las empresas extranjeras y las nacionales. También debería ayudar a los países en desarrollo a velar por que sus compromisos internacionales no mermen su capacidad para aplicar políticas nacionales que fomenten la capacidad de producción y la competitividad internacional.

80. La labor analítica de la UNCTAD debería basarse en las experiencias positivas obtenidas con la transferencia y difusión de tecnología mediante la IED y por otros conductos con miras a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo, en particular de los PMA, por responder a los cambios tecnológicos y elaborar instrumentos de política que faciliten la transferencia de tecnología y fomenten la capacidad nacional de innovación. Con este fin la UNCTAD debería examinar los problemas especiales que enfrentan los PMA y los países africanos en lo que respecta al fomento de la capacidad de producción, especialmente la manera en que pueden reducirse los riesgos asociados a la inversión en estos países.

b) Potenciar la capacidad de los países en desarrollo de formular y aplicar políticas nacionales para atraer y aprovechar la inversión extranjera directa, fomentar la capacidad tecnológica y la competitividad de las empresas nacionales

81. La UNCTAD debería apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por atraer y aprovechar la IED, en particular ayudándoles a formular y aplicar políticas de inversión compatibles con sus estrategias de desarrollo. Los exámenes de las políticas de inversiones y su seguimiento, como asimismo la asistencia a los organismos nacionales de promoción de las inversiones, pueden desempeñar un papel especial a este respecto.

82. La UNCTAD debería formular programas especiales para ayudar a los países africanos y a los PMA a atraer la IED y a aprovecharla en mayor medida, por ejemplo proporcionando servicios de asesoramiento en colaboración con el sector privado.

83. La UNCTAD debería difundir las mejores prácticas en lo que se refiere a los vínculos entre las PYMES y las empresas transnacionales, con miras a incrementar los beneficios derivados de la IED y reforzar la competitividad internacional de las empresas de los países en desarrollo.

84. La UNCTAD debería asistir a los países en desarrollo, especialmente a los PMA, en la formulación y aplicación de políticas para fomentar la transferencia de tecnología y la creación de una capacidad nacional de innovación.

c) Promover la incorporación de la dimensión del desarrollo en las políticas internacionales y fomentar la capacidad humana e institucional de los países en desarrollo para negociar acuerdos internacionales

85. La UNCTAD debería examinar los efectos que tienen para el desarrollo los acuerdos internacionales sobre inversiones concertados en los planos bilateral, regional y multilateral, así como el tipo de cláusulas que deberían contener tales acuerdos para que aporten la máxima contribución al desarrollo. La UNCTAD debería servir de foro para el intercambio de las experiencias en la elaboración de acuerdos internacionales, con miras a promover la incorporación de la dimensión del desarrollo en esos acuerdos.

86. La UNCTAD debería aprovechar los resultados de las conferencias internacionales para reforzar la asistencia que presta a los países en desarrollo, particularmente a los PMA, con objeto de fomentar la capacidad humana y el desarrollo institucional en lo referente a la inversión y la transferencia de tecnología, de manera que puedan participar eficazmente en la adopción de normas internacionales a todos los niveles y velar por que las cuestiones de desarrollo se tengan en cuenta. En particular, la UNCTAD debería definir los medios de poner en práctica las cláusulas sobre la transferencia de tecnología incluidas en los acuerdos internacionales existentes y ayudar a los países en desarrollo a aprovechar al máximo los beneficios potenciales de esos acuerdos.

2. Mejora del transporte y la facilitación del comercio y promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los países en desarrollo

87. La UNCTAD debería ayudar a los gobiernos a elaborar los criterios básicos apropiados para la adopción en las esferas del transporte y las TIC de políticas que ayuden a lograr los objetivos nacionales de desarrollo.

a) Fortalecer el transporte en los países en desarrollo

88. La UNCTAD debería seguir llevando a cabo investigaciones y análisis en las esferas de la facilitación del comercio, el transporte y los servicios conexos que interesan a los países en desarrollo. También debería servir de foro para el intercambio de opiniones y experiencias sobre cuestiones como la facilitación del comercio, la seguridad del transporte, la matriculación de los buques y el transporte multimodal a fin de que los objetivos del desarrollo se tengan debidamente en cuenta cuando se elaboren nuevos instrumentos jurídicos. Esta labor debería desarrollarse por medio de una estrecha colaboración con otras organizaciones intergubernamentales y organismos de las Naciones Unidas que participan en la preparación de los instrumentos jurídicos internacionales que conciernen al comercio internacional y el transporte. A través de su programa de cooperación técnica y capacitación la UNCTAD debería colaborar con los programas de los países en desarrollo para reforzar su capacidad de transporte e incrementar así la competitividad de sus empresas nacionales.

b) Fomentar la capacidad de los países en desarrollo en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones

89. La UNCTAD debería seguir y analizar la evolución en el ámbito de las TIC desde el punto de vista de sus consecuencias para la productividad, la organización de la actividad empresarial, la competitividad de las exportaciones, los sectores clave con un potencial de crecimiento del comercio electrónico y la perspectiva del género, con miras a facilitar a los responsables de las políticas en esos ámbitos en los países en desarrollo una base analítica y empírica para poder tomar las decisiones apropiadas en el campo de las TIC y el comercio electrónico.

90. La UNCTAD debería prestar asistencia a los países en desarrollo para la formulación y aplicación de las políticas y estrategias nacionales en el ámbito de las TIC, entre otras cosas elaborando mecanismos para seguir y medir los avances de la economía digital y la utilización de las TIC en sus países, así como servir de foro para que los países en desarrollo puedan debatir cuestiones relacionadas con las TIC intercambiar experiencias y analizar las mejores prácticas.

91. La UNCTAD debería respaldar los esfuerzos de los países en desarrollo en lo que se refiere al fomento del comercio electrónico en los sectores de importancia económica y con capacidad de exportación por medio de una combinación de medidas específicas para cada sector, programas de capacitación y utilización de herramientas de las TIC, teniendo en cuenta la necesidad de combinar diferentes medidas para respetar las especificidades locales y nacionales.

92. La UNCTAD debería ayudar a los países en desarrollo a participar de manera activa en los debates internacionales que puedan influir en el desarrollo de las TIC y la economía del conocimiento. Al llevar a cabo esta labor, la UNCTAD debería trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones internacionales competentes.

III. OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO A PARTIR DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

A. Comercio y desarrollo: tendencias recientes

93. Una de las principales misiones de la UNCTAD es ayudar a los países en desarrollo a obtener mayores beneficios en el desarrollo gracias al comercio internacional y las negociaciones comerciales. Desde hace mucho tiempo la UNCTAD reconoce la interdependencia de una serie de cuestiones interrelacionadas que influyen en la expansión y diversificación del comercio de los países en desarrollo y los procesos mundiales. Mediante el tratamiento equilibrado de esas cuestiones en su cuádruple labor de análisis de políticas, búsqueda de consenso, asistencia técnica y fomento de la capacidad, la UNCTAD ha procurado aprovechar esta interdependencia con el fin de aumentar al máximo los beneficios para el desarrollo derivados del comercio.

94. La UNCTAD desempeñó un papel determinante en la articulación del principio de que los países en desarrollo, debido a sus desventajas estructurales e inherentes, tienen necesidades e intereses especiales en materia de comercio, desarrollo y financiación. Estas ideas condujeron, entre otras cosas, a la aceptación de los principios de no reciprocidad y trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo en el sistema del GATT¹⁶. La labor de la UNCTAD en el ámbito de los productos básicos, que dio origen al Programa Integrado para los Productos Básicos, sigue constituyendo un esfuerzo singular en las Naciones Unidas por mantener esta cuestión en el primer plano de la atención de la comunidad internacional.

1. Tendencias del comercio internacional y comportamiento del comercio de los países en desarrollo

95. El crecimiento del comercio en los últimos 50 años, como de costumbre, ha sido superior al de la producción. Ello refleja la tendencia a la mayor apertura de las economías y también la especialización internacional de la producción. Los países en desarrollo aumentaron su parte porcentual en el comercio internacional a lo largo de la década de 1970 hasta alcanzar el 27% del comercio mundial en 1981. En los años ochenta, llamados a menudo la década perdida para el desarrollo a causa de la crisis de la deuda, la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional disminuyó, pero posteriormente se recuperó y llegó al 31% en 2001. Hoy día, los productos manufacturados representan más de la mitad de las exportaciones de bienes de los países en desarrollo, los combustibles un poco más de la cuarta parte y los productos básicos la quinta parte. La participación de las economías en transición en las exportaciones mundiales ha aumentado hasta llegar a su nivel actual del 5%.

¹⁶ Por ejemplo, la decisión de 1979 de la Ronda de Tokio sobre Trato Diferenciado y más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo (también conocida como Cláusula de habilitación) legitimó el Sistema Generalizado de Preferencias, que se adoptó en la II UNCTAD, y proporcionó una cobertura jurídica a los acuerdos regionales entre los países en desarrollo y al trato especial en favor de los PMA. Esa decisión también establecía que las obligaciones asumidas por los países en desarrollo debían "estar concebid[as] y, si es necesario, ser modificad[as] de modo que responda[n] positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo".

96. La recuperación de la parte porcentual de los países en desarrollo en el comercio mundial oculta importantes diferencias entre los países. Desde el punto de vista positivo, unos pocos países en desarrollo, incluidas algunas nuevas economías industrializadas (NEI) del Asia oriental, han logrado un vertiginoso aumento de su parte porcentual en el valor añadido manufacturero mundial, que ha igualado o superado el aumento de su parte porcentual en el comercio mundial de manufacturas. Estas exportaciones consisten por lo general en productos del extremo superior de la cadena de valor, y además en muchos casos son de bienes y servicios dinámicos en el mercado mundial que, junto con ciertos productos y servicios que gozan de un nicho de mercado y están basados en recursos naturales y valores culturales, abren nuevas oportunidades de comercio para los países en desarrollo. En cambio, la parte porcentual de los PMA en particular ha registrado un descenso secular, del 1,46% en 1970 al 0,25% en 2001. Una de las razones es la continua disminución de la importancia del comercio de productos básicos: mientras que el total de exportaciones mundiales creció a una tasa media anual de 6,1% entre 1990 y 2000, las exportaciones de productos básicos sólo aumentaron un 3,1%. Son nada menos que 38 los países en desarrollo que obtienen de las ventas de un solo producto básico más de la mitad de sus ingresos exportación y 48 los que dependen de dos productos básicos.

97. Al mismo tiempo, el sector de los servicios, que tiene importantes vínculos con todas las actividades económicas, ha venido adquiriendo importancia en todos los países en las dos últimas décadas. Hace 20 años los servicios representaban el 41% del PIB en los países en desarrollo y en 2000 esta proporción alcanzó el 52%, mientras que la parte porcentual del sector de los servicios de los países desarrollados en el PIB aumentó del 57 al 68%. La parte porcentual de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales totales de servicios pasó del 19% en 1991 al 23% en 2001, mientras que su parte porcentual en las importaciones mundiales creció del 22 al 25% en el mismo período. Las remesas de los trabajadores a los países en desarrollo en 2001 sumaron 72.300 millones de dólares, es decir, fueron superiores a la ayuda al desarrollo; ello indica la existencia de posibilidades considerables para el suministro de servicios por los países en desarrollo y la contribución potencialmente importante del movimiento temporal de trabajadores (mediante el modo 4 del AGCS) a los ingresos de exportación de estos países. A la vez, los fletes pagados por los servicios de transporte de los bienes importados por los países en desarrollo se elevó a 143.000 millones de dólares. Diversos países en desarrollo, incluidos los PMA, consideran el turismo la fuente principal de su ventaja comparativa en el comercio de servicios.

98. En la década de 1990 se observaron otras dos tendencias significativas en el comercio internacional, con importantes consecuencias de política. En primer lugar, ha habido un rápido aumento de los acuerdos comerciales regionales, particularmente tras el establecimiento de la OMC en 1995. En la actualidad más de la mitad del comercio mundial total se produce en el marco de estos acuerdos. En segundo lugar, se ha registrado un constante crecimiento de la parte porcentual del comercio Sur-Sur en el comercio total de los países en desarrollo, que pasó del 34% en 1990 a cerca del 40% hacia finales de la década.

2. Principales acontecimientos mundiales en el sector del comercio desde la X UNCTAD

99. La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en noviembre de 2001 en Doha (Qatar) estableció un amplio programa de trabajo que prevé una plataforma para medidas destinadas a lograr que el sistema comercial sea más favorable al desarrollo y contribuya a

incrementar la capacidad de los países en desarrollo de participar en el sistema con más eficacia y provecho. Todos los países tienen interés en el éxito de este programa de trabajo.

Un resultado positivo sería una buena señal para la economía mundial, daría un nuevo impulso a la cooperación económica internacional y la cooperación para el desarrollo, estimularía un notable incremento de los intercambios comerciales y las corrientes de inversión y ofrecería nuevas oportunidades a los pobres de los países en desarrollo, en particular a las mujeres pobres.

B. Beneficios para el desarrollo derivados del comercio internacional: maneras de fomentarlos

100. En el temario de cuestiones de comercio internacional debería seguir teniendo alta prioridad la manera de lograr que los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, consigan una parte del incremento del comercio mundial que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. Esto iría en interés de todos, ya que los países en desarrollo pueden convertirse también en mercados importantes para el comercio de los países desarrollados y de otros países en desarrollo.

101. Para alcanzar esos objetivos es preciso mejorar las condiciones comerciales para los países en desarrollo, entre otras cosas mediante la introducción y aplicación de normas. El sistema multilateral de comercio debe propiciar el desarrollo dejando a los países en desarrollo el margen de maniobra necesario para aplicar medidas que aceleren el crecimiento y el desarrollo sostenibles, aumenten las oportunidades de empleo, también para la mujer, y reduzcan la pobreza. También hay que intentar fomentar la capacidad de oferta de los países en desarrollo a fin de que puedan aprovechar las oportunidades comerciales. Los países desarrollados deben tener especialmente en cuenta las preocupaciones e intereses de los países en desarrollo al adoptar políticas y medidas comerciales o relacionadas con el comercio.

102. La experiencia de las nuevas economías industrializadas (NEI) del Asia oriental hace pensar que la liberalización contribuirá al desarrollo con todo su potencial si va acompañada de políticas activas de inversión, industrialización, fomento de la tecnología y los recursos humanos y desarrollo social. En cambio, en otros países, sobre todo en muchos países menos adelantados y países africanos, la liberalización indiscriminada ha tenido efectos negativos sobre la producción industrial, el empleo, la distribución de la renta y los medios de subsistencia de los pobres. Para que los beneficios de la liberalización sean una realidad, es preciso prestar mayor atención al diseño y al escalonamiento de políticas que impulsen el crecimiento reduciendo al mínimo eventuales repercusiones negativas. Para ello los países en desarrollo han de conservar la posibilidad de formular, calibrar y aplicar políticas que aumenten el crecimiento, promuevan la diversificación, incrementen el valor añadido y mejoren la participación de los pobres y las mujeres en el reparto de los beneficios del comercio. Es necesario insistir más en las políticas sociales y los sistemas de seguridad social para lograr un reparto equitativo de los beneficios de la expansión económica y del crecimiento del comercio.

103. En los países en desarrollo la agricultura, los textiles y el vestido y la exportación de servicios, son algunos de los principales sectores que dan trabajo a las poblaciones pobres, incluidas las mujeres y los grupos desfavorecidos. Las políticas y las actividades comerciales y relacionadas con el comercio a nivel nacional e internacional que influyen en estos sectores tienen también importantes repercusiones en la reducción de la pobreza y de la desigualdad entre los géneros.

1. Trato especial y diferenciado

104. El trato especial y diferenciado puede resultar útil para corregir los desequilibrios económicos, estructurales e institucionales entre países desarrollados y países en desarrollo. Hasta la celebración de la Ronda Uruguay, el trato especial y diferenciado sirvió para que los países en desarrollo consiguieran un mayor acceso a los mercados y siguieran teniendo discrecionalidad en la adopción de sus políticas para proteger y apoyar la industria nacional. Sin embargo, en el marco de la OMC se consideró cada vez más que dicho trato era un instrumento provisional para llegar a adoptar una única serie de normas y obligaciones válidas para todos los miembros de la OMC. Una importante excepción fue el AGCS, que ofrece a los países en desarrollo la flexibilidad necesaria para tener en cuenta sus preocupaciones e intereses en materia de desarrollo.

105. Reconociendo la creciente preocupación expresada por los países en desarrollo acerca del funcionamiento de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas que afectan a esos países, en particular a los menos adelantados, los miembros de la OMC decidieron, en la Declaración de Doha, que se examinarán "todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas". Esta decisión es oportuna y hay que intervenir con mayor determinación para aplicarla íntegra y rápidamente. Si se quiere establecer una serie de disposiciones sobre trato especial y diferenciado modernizadas, reforzadas y favorables al desarrollo con el fin de integrar los intereses básicos de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio hay que tomar como base los principios siguientes: reforzar los principios de la nación más favorecida y de la no discriminación y al mismo tiempo mantener cierta flexibilidad en materia de desarrollo sosteniendo el principio de no reciprocidad de la parte IV del GATT y el de reciprocidad parcial previsto en la Declaración de Doha; dar un trato equitativo a los países en desarrollo ajustando las disciplinas a sus necesidades y capacidades comerciales, financieras y de desarrollo; prever suficiente flexibilidad y margen de maniobra para los países en desarrollo en lo que respecta a las cuestiones internas y a los acuerdos relacionados con el comercio que tengan importantes repercusiones para sus recursos y sus políticas internas; lograr una mayor estabilidad, seguridad y previsibilidad del trato especial y diferenciado; conceder acceso preferencial a los mercados; una consideración especial por parte de los países desarrollados a fin de no adoptar medidas de protección comercial contra países en desarrollo; tener plenamente en cuenta las necesidades del desarrollo al abordar las cuestiones nuevas e incipientes que se planteen.

106. En el curso de las negociaciones comerciales multilaterales es importante determinar el costo que representan para los países en desarrollo las medidas de ajuste y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de acuerdos comerciales multilaterales, así como conseguir que el suministro de recursos adicionales a tal efecto sea parte integrante de dichos acuerdos, con objeto de que los países en desarrollo puedan aprovechar las oportunidades que éstos ofrecen. También debería haber una mayor coordinación entre los procedimientos y políticas de la OMC, el Banco Mundial y el FMI para que las condicionalidades de los donantes no supongan la negación del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo previsto en los Acuerdos de la OMC.

2. Preferencias comerciales

107. El SGP y otras preferencias comerciales unilaterales siguen siendo importantes para facilitar a los productos de los países en desarrollo un mayor acceso a los mercados cuando los aranceles NMF continúan siendo un obstáculo. La UNCTAD estima que en 2001 el valor total del comercio efectuado con arreglo a los esquemas del SGP fue de 71.400 millones de dólares, en comparación con los 183.000 millones de dólares que alcanzaron las importaciones totales de productos incluidos en dichos esquemas. Eso indica que existe un margen considerable para utilizarlos mejor aumentando los productos incluidos y perfeccionando los procedimientos administrativos y las normas de origen, al tiempo que se mantienen los objetivos originales de no discriminación y no reciprocidad del SGP. Las negociaciones de la OMC sobre el acceso a los mercados pueden ocasionar una mayor erosión de los márgenes preferenciales, pero las preferencias seguirán siendo un instrumento viable y tangible de apoyo mientras los aranceles NMF sean un obstáculo para las exportaciones de los países en desarrollo.

3. Comercio Sur-Sur, integración regional y SGPC

108. La cooperación económica Sur-Sur y la integración regional son importantes para las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo y para su integración en la economía mundial. Los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 lanzaron, con la asistencia de la UNCTAD, la iniciativa del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) a fin de crear un marco para el intercambio de preferencias comerciales fomentando así el comercio mutuo. El acuerdo del SGPC representa un hito político y económico en la cooperación Sur-Sur y merece ser aplicado con mayor rapidez y amplitud.

109. Una integración más profunda entre los países en desarrollo puede ofrecer mayores oportunidades para fomentar el comercio Sur-Sur. Debería prestarse más atención a la liberalización de los servicios, las inversiones y los mercados del trabajo y a la simplificación y armonización de las políticas sobre recursos comerciales y las normas y los criterios técnicos. También debería darse mucha prioridad al establecimiento de las instituciones comerciales y financieras necesarias y a la intensificación de la cooperación tecnológica y científica.

110. Habría que procurar que los países en desarrollo que participan en acuerdos comerciales regionales Norte-Sur no estén sujetos a obligaciones mayores que las previstas en la OMC, gocen de un trato especial y diferenciado y reciban suficiente apoyo financiero y técnico para efectuar los ajustes necesarios.

4. Acceso a los mercados

111. Las exportaciones de los países en desarrollo se ven injustamente desfavorecidas, lo que dificulta la integración de esos países en la economía mundial y sus intentos de impulsar su desarrollo económico y social mediante el comercio. Las dificultades de acceso a los mercados se agravan por la propia estructura de los mercados, así como por las medidas de protección comercial que adoptan los países desarrollados, como las medidas antidumping, las normas técnicas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas de origen y las subvenciones. Casi el 90% de las mercancías objeto de comercio internacional están sujetas a medidas adoptadas por los gobiernos so pretexto de proteger la salud humana y el medio ambiente. Esas disposiciones, y las crecientes medidas y exigencias del sector privado, hacen que los mercados internacionales

sean menos abiertos, seguros y transparentes. Habría que tener plenamente en cuenta y abordar sistemáticamente los vínculos existentes entre el acceso a los mercados y los obstáculos que lo dificultan a fin de que los países en desarrollo puedan beneficiarse efectivamente de la liberalización del comercio.

Agricultura

112. El sector agrícola es el más importante en muchos países en desarrollo, en particular en la mayoría de los países menos adelantados y otros países de renta baja, en los que representa un 32 y un 24% del PIB respectivamente. Las exportaciones agrícolas constituyen todavía más del 30% de sus exportaciones totales de mercancías, en comparación con la media mundial del 9%. Sin embargo, esas exportaciones están sujetas a aranceles del 25 al 30%, aparte de que la producción nacional y las exportaciones agrícolas futuras de estos países se ven negativamente afectadas por las subvenciones en gran escala a la exportación y la masiva ayuda interna que conceden los países desarrollados.

113. El objetivo inmediato de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura es mejorar el acceso a los mercados y reducir sustancial y gradualmente la ayuda interna y las subvenciones a la exportación de los países desarrollados hasta lograr su eliminación. Los beneficios económicos de una amplia liberalización, similar a la de la Ronda Uruguay, se estiman en unos 400.000 millones de dólares anuales y podrían contribuir también a mejorar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza y promover el desarrollo rural en todos los países. El comercio agrícola guarda también una estrecha relación con el mejoramiento de la igualdad entre los géneros, ya que la mayoría de las trabajadoras (hasta un 90% o más) de muchos países en desarrollo trabajan en el sector agrícola. Un mejor trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, con un mecanismo especial de salvaguardia, productos estratégicos y compensaciones por el deterioro de las preferencias, así como medidas que tengan en cuenta los intereses de los países en desarrollo y los países menos adelantados importadores netos de alimentos, constituyen medios importantes para hacer posible el necesario desarrollo de su producción agrícola y el fomento y mantenimiento de la competitividad de sus exportaciones.

Acceso a los mercados no agrícolas

114. Los países en desarrollo se beneficiarían de las reducciones de los derechos arancelarios, en especial de las crestas y de la progresividad arancelarias, que afectan a sus exportaciones fundamentales. Se calcula que en cifras absolutas los beneficios que obtendrían los países en desarrollo por este motivo no son tan importantes como en la agricultura. Sin embargo, la distribución de beneficios está más concentrada y mucho depende de que se ultime la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994. Al mismo tiempo, deberían evitarse los recursos comerciales contra productos textiles de países en desarrollo, que han proliferado en los últimos años, a fin de que no se vieran afectados los beneficios resultantes del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) y habría que suavizar las normas de origen para permitir la circulación de artículos semiacabados en el comercio intrarregional e interregional.

115. Si bien a la larga los países en desarrollo pueden beneficiarse de sus propias medidas liberalizadoras, éstas también pueden tener algunas repercusiones negativas a corto plazo, registrándose pérdidas en algunos sectores y regiones de hasta un 60% según las propuestas actuales presentadas en la OMC. Por este motivo es probable que se requiera un enfoque

favorable al desarrollo, junto con un trato especial y diferenciado (que no llegue a la reciprocidad plena, según lo previsto en la Declaración de Doha) y apoyo internacional a fin de ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a esos efectos negativos. Para los países en desarrollo que se han beneficiado de los contingentes para productos textiles, es necesario apoyar medidas de ajuste para fomentar la competitividad y la diversificación.

Servicios

116. Los países en desarrollo deben afrontar numerosos problemas causados por la falta de capacidad de prestación de servicios en condiciones competitivas y por los complejos sistemas de regulación interna que rigen el comercio de servicios en los países desarrollados, por lo que esas cuestiones han de ser debidamente abordadas. La necesidad de reforzar las PYMES en los países en desarrollo debería seguir teniendo prioridad en todas las ramas de los servicios. Ya se ha señalado que el movimiento temporal de personas físicas para prestar servicios (modo 4) podría suponer una importante contribución a la generación de ingresos y de recursos para el desarrollo. Hay sólidos argumentos políticos y económicos a favor de un acceso más amplio y significativo a los mercados mediante el modo 4 para todos los niveles de cualificación profesional. Para liberalizar el acceso a los mercados mediante el modo 4 es preciso abordar cuestiones tales como las pruebas de las necesidades económicas y del mercado de trabajo, los visados y permisos de trabajo, la falta de reconocimiento de la equivalencia de las cualificaciones profesionales, diversos aspectos de la seguridad social, y la falta de transparencia de los regímenes reguladores.

117. El acceso a la tecnología, los servicios financieros, las redes de información y los canales de comercialización es fundamental para que los países en desarrollo puedan tener una mayor participación en el comercio internacional de servicios. La apertura de sus sectores de los servicios a la participación privada, en particular en lo que respecta a la salud, la educación, la energía, el transporte y las telecomunicaciones, tiene que estudiarse atentamente y complementarse con unos marcos reguladores apropiados que hagan esos servicios asequibles a la población en general. Los países en desarrollo deberían reforzar sus marcos reguladores a fin de poder responder mejor a unas realidades del mercado en constante evolución, a la progresiva liberalización, a la privatización y a los cambios tecnológicos. Esos asuntos adquieren todavía más importancia habida cuenta de las nuevas posibilidades de exportación de servicios de los países en desarrollo por medio de Internet y otras redes electrónicas. La cooperación regional constituye una importante vía para crear nichos de especialización en el sector de los servicios.

5. Productos básicos

118. Muchos países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, siguen dependiendo enormemente de unos pocos productos básicos que pueden registrar importantes fluctuaciones de la demanda y de la oferta, y por consiguiente de los precios, así como descensos de precios a largo plazo. La difícil tarea de hacer frente a las grandes fluctuaciones de los precios de los productos básicos se complica aún más por la creciente concentración de las estructuras comerciales a nivel internacional y las estrictas normas y condiciones imperantes en los mercados de los países desarrollados. Las actuales negociaciones comerciales podrían contribuir a mejorar las perspectivas de los precios de los productos básicos y la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo aumentando de forma sustancial el acceso de los exportadores de esos países a los mercados, por ejemplo mediante la eliminación de la

progresividad arancelaria y una reducción apreciable de las subvenciones agrícolas de los países desarrollados. Sin embargo, debería prestarse mayor atención a mitigar las consecuencias de los déficit de ingresos de exportación de estos productos, por ejemplo mediante los servicios financieros del FMI y otras ayudas de donantes, técnicas modernas de gestión de riesgos e instrumentos financieros y programas de diversificación. Debería apoyarse también una mayor participación de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de producción y distribución y ayudarles a cumplir los requisitos de calidad y de otro tipo previstos en los acuerdos internacionales e impuestos por las exigencias del mercado.

6. Nuevas y dinámicas oportunidades

119. Los sectores dinámicos del comercio mundial ofrecen nuevas oportunidades a los países en desarrollo para que reduzcan su dependencia de los productos básicos y de las exportaciones intensivas en trabajo y en recursos naturales, diversifiquen su base económica y tecnológica y reduzcan las diferencias de renta con los países industriales. La experiencia de los países en desarrollo que han tenido más éxito hace pensar que es necesario prestar mayor atención a un rápido perfeccionamiento profesional y fortalecimiento de las infraestructuras institucionales necesarias, junto con una asistencia bien enfocada y programas de inversión en I + D . Las políticas y medidas internacionales a este respecto deberían apuntar al desmantelamiento de los obstáculos que impiden la entrada de los países en desarrollo en estos sectores.

Industrias creativas

120. Además de favorecer la diversificación y la generación de renta y empleo, las industrias creativas, en particular las culturales, pueden promover externalidades positivas al ayudar a conservar y fomentar el patrimonio y la diversidad culturales y profundizar el conocimiento mutuo de las diversas naciones y civilizaciones. Entre las diversas medidas nacionales e internacionales que deberían adoptarse al respecto figuran el establecimiento de marcos normativos, institucionales, jurídicos y reguladores a nivel nacional; la disponibilidad de una masa crítica de productos de calidad así como de profesionales cualificados en todas las fases de las cadenas de producción y distribución; un mayor acceso a las redes de distribución en los mercados externos; la cooperación internacional para luchar contra las prácticas restrictivas de la competencia en los principales mercados; y el apoyo al fomento de la capacidad de los países en desarrollo.

7. Comercio y medio ambiente

121. Las crecientes preocupaciones ecológicas, recogidas en los acuerdos multilaterales internacionales sobre el medio ambiente y a nivel nacional y local en los reglamentos y normas correspondientes, así como las preferencias de los consumidores por productos "más verdes", influyen cada vez más en las corrientes comerciales. Sin embargo, en los últimos años el debate se ha desplazado de una situación de conflicto inherente a esos dos sectores a una mayor voluntad política para detectar y aprovechar las sinergias y hacer del comercio un motor del desarrollo sostenible.

122. En los debates y negociaciones internacionales todos los países deberían adoptar un enfoque dinámico favorable al desarrollo que se centrara en: conseguir que los beneficios de las exportaciones de los países en desarrollo no se vean reducidos por crecientes exigencias

ecológicas y sanitarias de los países desarrollados; fomentar la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo; hacer compatibles los imperativos nacionales en materia de medio ambiente y desarrollo y las políticas y negociaciones comerciales internacionales; eliminar las subvenciones por razones ecológicas que distorsionan el comercio en los países desarrollados; proteger, preservar y promover los conocimientos, las innovaciones y la prácticas tradicionales y los recursos biológicos de los países en desarrollo; y apoyar a los países en desarrollo para que formulen y apliquen políticas preventivas que les den mayor acceso a los mercados de los países desarrollados y faciliten la penetración en los mercados.

8. Comercio y política y de recho de la competencia

123. La competencia es fundamental para que las reformas económicas tengan éxito y requiere una liberalización de precios bien concebida y gradual, la desregulación, la privatización y la apertura al comercio y a la inversión extranjera directa, y una política de competencia que esté orientada al desarrollo es de suma importancia para el logro de este objetivo. Los países en desarrollo tienen que ajustar sus políticas de competencia para fomentar la capacidad de oferta, promover la competitividad y lograr una mayor eficiencia y un mayor bienestar social.

124. El problema es que las leyes sobre la competencia de los países en desarrollo no bastan por sí solas para hacer frente a los monopolios y cárteles transfronterizos. Por lo tanto, los países en desarrollo deben disponer de suficiente flexibilidad para establecer las leyes y marcos sobre la competencia que respondan mejor a sus necesidades y a su nivel de desarrollo, con el complemento de asistencia técnica y financiera para el fomento de la capacidad. A nivel internacional, los países de origen de empresas transnacionales y las propias ETN deberían adoptar medidas rápidas y eficaces para dismantelar las estructuras y prácticas contrarias a la libre competencia, e intensificar la colaboración con los países en desarrollo para ayudar a sus productores y empresas a aprovechar esas medidas, así como para promover las responsabilidades sociales de las empresas.

9. Países menos adelantados

125. La participación de los países menos adelantados en el sistema comercial es motivo de constante preocupación. Iniciativas como "Todo menos las armas", la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África y otras medidas similares han dado a los países menos adelantados un mayor acceso a los mercados. Se invita a otros países desarrollados, así como a los países que estén en condiciones de hacerlo, a que emprendan iniciativas similares. Hay que adoptar medidas para aprovechar mejor estos planes, por ejemplo aumentando el número de productos incluidos, profundizando las preferencias comerciales y procurando darles un carácter más contractual y previsible.

126. Deberían adoptarse medidas paralelas para superar los obstáculos que impiden la entrada en los mercados, a fin de que las preferencias comerciales tengan sentido y sean efectivas para los países menos adelantados. Debería mejorarse sustancialmente el acceso a los mercados para las exportaciones de servicios de los países menos adelantados, sobre todo en lo que respecta a la circulación temporal de trabajadores de los servicios y a un reconocimiento más fácil de las cualificaciones. Deberían aplicarse plenamente las directrices sobre procedimientos simplificados de acceso adoptadas por el Consejo General de la OMC

10. Transporte y facilitación del comercio

127. Poder disponer de servicios de transporte eficientes es un factor determinante para la competitividad de las empresas y los países. Los países en desarrollo deben mejorar su infraestructura material, institucional y jurídica a fin de crear un marco para los servicios de transporte que facilite el comercio y la inversión. Para que los países en desarrollo puedan obtener beneficios efectivos de las negociaciones encaminadas a formular reglas y normas internacionales sobre la facilitación del comercio, sus preocupaciones e intereses deberían tenerse plenamente en cuenta en los resultados de dichas negociaciones. Además, la facilitación del comercio con arreglo a normas y criterios internacionalmente acordados debe ponerse en práctica mediante mecanismos de cooperación a nivel regional en que intervengan todas las partes interesadas.

128. Las políticas que se apliquen en este terreno tienen que centrarse en el fomento y sostenibilidad a largo plazo de la capacidad de suministro de servicios de transporte de los países en desarrollo. Eso quiere decir que deberían ir más allá del mero "acceso a los mercados" y prever todo un conjunto coherente de disposiciones sobre los medios de transporte, políticas orientadas al consumidor, etc. Queda mucho por hacer a nivel internacional en lo que respecta al transporte marítimo y multimodal, y recientemente ha empezado a examinarse un posible nuevo instrumento sobre el derecho del transporte bajo los auspicios de la CNUDMI. Es crucial la participación activa de los países en desarrollo en las negociaciones pertinentes.

11. Fomento de la capacidad relacionada con el comercio

129. Los programas de fomento de la capacidad comercial o relacionada con el comercio en los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, así como en los países con economías en transición, deberían contar con una base financiera adecuada, segura y previsible. La UNCTAD ha preparado y realizado actividades de fomento de la capacidad y de asistencia técnica relacionadas con el comercio, también en colaboración con otras organizaciones pertinentes, en las esferas de las negociaciones comerciales (la diplomacia comercial, el JITAD, el Marco Integrado, los servicios energéticos), la adhesión a la OMC, los productos básicos, el medio ambiente, el derecho y la política de la competencia, los instrumentos analíticos y los programas informáticos (WITS-TRAINS, ATPSM), y el transporte y la facilitación del comercio. Los donantes deberían hacer lo posible por aportar recursos financieros suficientes para fomentar la capacidad relacionada con el comercio.

130. La UNCTAD y otras partes interesadas, en particular la OMC, el CCI, el PNUD, el Banco Mundial, el FMI y las comisiones regionales, deben proseguir e intensificar su cooperación y colaboración, según proceda, a fin de emprender trabajos sustantivos en cuestiones comerciales y relacionadas con el comercio y prestar un apoyo coordinado a los países en desarrollo y a los países con economías en transición.

C. Contribución de la UNCTAD

131. La UNCTAD sirve de foro para el debate de políticas y la búsqueda del consenso sobre asuntos comerciales y relacionados con el comercio gracias a su mecanismo intergubernamental. El objetivo general de su labor en el sector del comercio será contribuir a una mayor coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos regionales y mundiales

con objeto de que el comercio y las negociaciones comerciales internacionales resulten beneficiosos para el desarrollo. Para alcanzar este objetivo será fundamental ayudar a los países en desarrollo a hacer frente de manera eficaz a los problemas y aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio internacional. El papel de la UNCTAD seguirá basándose en el mandato expresado en el Plan de Acción de Bangkok, las disposiciones pertinentes de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Consenso de Monterrey, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, y los resultados de las principales iniciativas intergubernamentales y resoluciones pertinentes de la Asamblea General.

132. La UNCTAD seguirá analizando las tendencias y los acontecimientos principales relacionados con las cuestiones que preocupan a los países en desarrollo, supervisando y evaluando la evolución del sistema comercial internacional y ayudando a fomentar las capacidades para formular políticas y opciones comerciales y relacionadas con el comercio. También seguirá llevando a cabo un amplio programa de asistencia técnica para el fomento de la capacidad relacionada con el comercio. Se prestará especial atención a los asuntos que preocupan a los países menos adelantados y a los países africanos y a la reducción de la pobreza y las cuestiones de género y de interés público. La actuación de la UNCTAD hará hincapié en:

- a) Supervisar, analizar y evaluar las políticas, procesos y medidas reguladoras del comercio nacional e internacional y sus repercusiones en los países en desarrollo; potenciar la capacidad de los países en desarrollo y los países con economías en transición para formular, organizar y aplicar políticas y estrategias apropiadas para participar efectivamente en el sistema y las negociaciones comerciales internacionales, y obtener el máximo beneficio de ellos, en particular en lo que respecta al acceso a los mercados en los sectores de la agricultura, las manufacturas y los servicios, las normas, las medidas de defensa comercial, la solución de diferencias, la aplicación de acuerdos comerciales, el trato especial y diferenciado, las nuevas cuestiones que se planteen, la adhesión a la OMC, los acuerdos regionales y bilaterales, los esquemas de preferencias y el comercio electrónico.
- b) Investigar y analizar las consecuencias que tienen para el desarrollo las políticas y cuestiones comerciales y relacionadas con el comercio en el sistema comercial internacional, así como las posibilidades de nuevas y dinámicas oportunidades comerciales; desarrollar y difundir instrumentos y programas de política comercial (por ejemplo, WITS-TRAINS, ATPSM); preparar mecanismos para el examen sectorial de cuestiones empresariales y de política comercial que afectan a la competitividad de las exportaciones y al acceso a los mercados, sobre todo en lo referente a las nuevas oportunidades; seguir de cerca la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y los resultados de otras iniciativas intergubernamentales, y la interrelación entre comercio y desarrollo en las situaciones en que predominan las preocupaciones por la pobreza, la desigualdad entre los géneros y el interés público.
- c) Ayudar a los países en desarrollo y los países con economías en transición a: preparar y aprobar leyes y políticas de la competencia mediante una labor de análisis y actividades de fomento de la capacidad, y también mediante la expansión de la labor sustantiva que se lleva a cabo en el marco del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia; hacer frente a las prácticas

comerciales restrictivas, por ejemplo aplicando el Conjunto de Principios y Normas de las Naciones Unidas para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas; evaluar mejor, de conformidad con el programa de trabajo de Doha en el campo del comercio y la política de competencia, las repercusiones de una cooperación multilateral más estrecha para sus políticas y objetivos de desarrollo y para el desarrollo humano e institucional.

- d) Ofrecer puntos de vista sobre la interrelación entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo; propugnar políticas que favorezcan el apoyo mutuo entre comercio y medio ambiente con miras al desarrollo sostenible, inclusive en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales; promover un amplio programa de fomento de la capacidad, por ejemplo mediante el Grupo de Trabajo PNUD-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo; crear un consenso acerca de los incentivos necesarios para alcanzar los objetivos de los acuerdos mundiales sobre el medio ambiente sin perjudicar al desarrollo, como la Iniciativa BIOTRADE, el cambio climático y los conocimientos tradicionales; seguir trabajando en iniciativas prácticas como el Equipo de tareas consultivo sobre requisitos ambientales y comercio internacional y el Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Biológica.
- e) Fomentar la cooperación internacional y potenciar la capacidad de los países en desarrollo para incrementar la contribución de la producción y el comercio de productos básicos mediante el análisis de los factores que influyen en la competitividad de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, así como de las cuestiones de política general que influyen en la contribución del sector de los productos básicos a la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico y social en general; lograr una distribución más equitativa de los ingresos derivados de las exportaciones de productos básicos a lo largo de la cadena de producción y distribución; aplicar instrumentos modernos de gestión financiera y de control de los riesgos relacionados con los precios de los productos básicos; y supervisar la evolución de los mercados de productos básicos y facilitar información sobre los mercados, las industrias y los precios de esos productos.
- f) Estudiar, en su mecanismo intergubernamental, propuestas de medidas y regímenes de regulación relacionados con el transporte y la facilitación del comercio, ayudando así a los gobiernos a formular las medidas necesarias para fomentar la capacidad de suministro de servicios de transporte en los países en desarrollo y también a los comerciantes a aprovechar efectivamente las oportunidades de transporte existentes; servir de foro para que los países en desarrollo puedan debatir sus posiciones y las consecuencias de los posibles resultados del examen multilateral de las cuestiones relacionadas con el transporte y la facilitación del comercio y prestar asesoramiento y asistencia a los países en desarrollo a este respecto.
- g) Preparar y llevar a cabo actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad relacionada con el comercio y las negociaciones comerciales internacionales. Para ello es preciso colaborar con otras organizaciones (nacionales, regionales e internacionales) en programas de fomento de la capacidad y establecer asociaciones

y redes de colaboración con el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico.

- h) Contribuir a intensificar la colaboración y coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en asuntos comerciales y relacionados con el comercio. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la UNCTAD actúa como coordinadora del Grupo de Trabajo sobre el Comercio del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales, que integra la labor de la UNCTAD y de las comisiones regionales de las Naciones Unidas sobre cuestiones comerciales. La UNCTAD también coordina con la OMC, el Banco Mundial, el FMI, el PNUD, el DAES, el PNUMA y las comisiones regionales de las Naciones Unidas el seguimiento de la aplicación de los aspectos relacionados con el comercio de la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
- i) Apoyar a los países en desarrollo, mediante trabajos de análisis y actividades de fomento de la capacidad, para que puedan participar más en el comercio internacional de servicios; y fomentar la capacidad de los países en desarrollo para construir una infraestructura eficiente de servicios de apoyo al comercio, por ejemplo mediante la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones.

IV. ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

A. La UNCTAD y la sociedad civil

133. Para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos del Milenio será preciso establecer una asociación mundial para el desarrollo con la participación de los gobiernos, las instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil. Al exigir la participación de todos aquellos que pueden contribuir a hacer avanzar el desarrollo, esa asociación deberá basarse en planteamientos y modalidades convergentes.

134. El proceso intergubernamental sigue siendo el factor determinante de dicha asociación para el desarrollo. Comprende las dimensiones Norte-Sur y Sur-Sur del diálogo sobre el desarrollo. No obstante, como se ha demostrado en los últimos años, los agentes no gubernamentales pueden cumplir un papel importante.

135. En este contexto, el subtema de la asociación para el desarrollo está presente en todo el programa de la Conferencia y permitió que los diversos elementos de la sociedad civil aporten su contribución a la realización de los objetivos y la ejecución de las políticas definidos a nivel intergubernamental. Dicha contribución no sustituye al proceso intergubernamental, sino que lo complementa muy bien, en particular cuando da lugar a medidas concretas.

136. El valor añadido por las ONG, los círculos académicos, los parlamentarios y el sector privado a la labor de las Naciones Unidas en general y a la de la UNCTAD en particular es importante. Las complejidades de la mundialización exigen un criterio multidisciplinar, nuevos modelos y nuevas formas de tratar las cuestiones apremiantes. Los agentes de la sociedad civil

han demostrado que pueden aportar una nueva energía y una enorme capacidad de innovación, así como hacer contribuciones prácticas valiosas, a los trabajos de la organización.

B. La experiencia de la UNCTAD en la cooperación con la sociedad civil

137. A lo largo de los años, con el concurso de los Estados miembros, la UNCTAD ha desarrollado una cooperación amplia con la sociedad civil en sus diversas actividades. Entre los ejemplos concretos figuran el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial, la Cumbre de Lyon de Asociados para el Desarrollo y las consultas anuales entre la UNCTAD y las ONG o entre la UNCTAD y los sindicatos, así como la constante colaboración entre la UNCTAD y diversos agentes no estatales y organizaciones de la sociedad civil en el trabajo de análisis y en particular en las actividades operativas.

138. La X UNCTAD adoptó nuevas medidas para fomentar la cooperación de la UNCTAD con los agentes de la sociedad civil. En la Declaración de Bangkok se destacó la participación de las diversas partes en el proceso de desarrollo, como el sector privado, las ONG, los círculos académicos y los parlamentarios, en un debate sistemático sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo.

139. Las ONG fueron uno de los principales protagonistas del proceso preparatorio de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas, mayo de 2001) y de las deliberaciones de la propia Conferencia. Se organizaron reuniones regionales preparatorias de la sociedad civil para examinar y discutir el programa de la Conferencia. También se celebró al mismo tiempo que la Conferencia un foro de las ONG que tuvo por objeto evaluar el contenido del Programa de Acción y formular directrices para las actividades complementarias que realicen las propias ONG.

140. Las ONG han intervenido en los trabajos de la UNCTAD como observadores acreditados en sus reuniones oficiales, comprendidas la Junta de Comercio y Desarrollo, los períodos de sesiones de las comisiones y las reuniones de expertos. La cooperación y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la UNCTAD se rigen por el artículo 77 del reglamento de la Junta de Comercio y Desarrollo (artículo 81 de la Conferencia) y la decisión 43 (VII) de la Junta.

141. Las ONG también cooperan con la secretaría de la UNCTAD¹⁷. El objetivo de esa cooperación es fomentar los propósitos y las actividades de la UNCTAD, en particular en las principales áreas de trabajo de la organización: investigación y análisis, deliberación y adopción de decisiones, y cooperación técnica, lo que abarca el fomento de la capacidad.

142. Últimamente se han establecido actividades de cooperación práctica con toda una serie de agentes no estatales. Los ejemplos concretos incluyen: la cooperación de la UNCTAD con la Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones (AMOP); la transferencia del Programa de Centros de Comercio de la UNCTAD a la Federación Mundial de Centros de Comercio (FMCC); y la puesta en marcha por la UNCTAD, durante la Cumbre Mundial sobre el

¹⁷ En 2001 el Secretario General de la UNCTAD dictó unas directrices provisionales para la cooperación con las entidades del sector privado.

Desarrollo Sostenible, de tres nuevas asociaciones encaminadas a impulsar el comercio y las inversiones en la biodiversidad y ayudar a los países en desarrollo en esta esfera.

143. Así pues, la UNCTAD ha aplicado una política activa y constante de cooperación con los agentes de la sociedad civil al establecer mecanismos oficiales y oficiosos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la UNCTAD. La interacción con los agentes de la sociedad civil ha permitido que la organización adquiriera un conocimiento más profundo de la sociedad civil e intercambie opiniones sobre cuestiones de interés común. Además de las contribuciones sustantivas hechas por las organizaciones de la sociedad civil, sus actividades de vigilancia y promoción han hecho más transparente y responsable ante los ojos de más y más personas la labor de las Naciones Unidas y de la UNCTAD.

Últimos acontecimientos en las Naciones Unidas

144. En la reciente Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se estructuró mejor la participación de la sociedad civil y del sector privado en las deliberaciones y se pidió que se intensificara la cooperación internacional para el desarrollo por medio de las asociaciones. Los agentes de la sociedad civil y la comunidad empresarial fueron integrados formalmente tanto en los preparativos como en las propias cumbres. Se dispuso que representantes de la sociedad civil y el sector privado tuvieran una mayor participación en el seguimiento y la aplicación de los resultados de esas conferencias.

145. Ante la evolución de la colaboración de las Naciones Unidas con las organizaciones de la sociedad civil, el Secretario General de las Naciones Unidas, en el contexto de su programa de reforma de las Naciones Unidas¹⁸, estableció un Grupo de Personalidades sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil para que estudiara las formas de participación de la sociedad civil en los procesos de las Naciones Unidas y determinará las mejores prácticas que se servirían de base para formular recomendaciones. También se encargó al Grupo que encontrara la forma de facilitar la plena participación de agentes de la sociedad civil de los países en desarrollo en las actividades de las Naciones Unidas¹⁹.

C. Las asociaciones de la UNCTAD para el desarrollo

146. Como ya sea indicado, la UNCTAD ha tenido un papel de avanzada en la formación de asociaciones con diversos elementos de la sociedad civil. Así y todo, desde la X UNCTAD, el concepto de este tipo de asociaciones ha evolucionado significativamente, en particular de un desarrollo conceptual hacia una aplicación efectiva^{20, 21}.

¹⁸ "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", informe del Secretario General (A/57/387), septiembre de 2002.

¹⁹ Se espera que el informe del Grupo, presidido por el ex Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso, se publique antes de marzo de 2004.

²⁰ La Asamblea General así como recientes cumbres y conferencias importantes de las Naciones Unidas han dado orientaciones de política a este respecto. En la Declaración del Milenio,

147. Sobre la base de la experiencia adquirida en las Naciones Unidas, en particular con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la secretaría se va a guiar por los siguientes criterios y principios en la formación de asociaciones para el desarrollo en el contexto de la XI UNCTAD:

- Las asociaciones son compromisos específicos adquiridos por los diversos asociados a fin de contribuir al cumplimiento de los resultados de las negociaciones intergubernamentales de la XI UNCTAD y reforzarlo -pero no sustituirlo. Asimismo, coadyuvarán a la realización de los objetivos y compromisos conexos acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Sería conveniente que haya un cierto equilibrio sectorial y geográfico en estas asociaciones.
- Las asociaciones requieren una cooperación constante y a largo plazo de todas las partes interesadas. Las actividades que ya están en marcha se pueden transformar en una asociación de mucho valor añadido (por ejemplo, mediante la incorporación de nuevos asociados, la repetición de una iniciativa o su ampliación a otra región geográfica, la aportación de más recursos financieros, y así sucesivamente).

aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno poco después de la X UNCTAD, se hizo hincapié, entre otras cosas, en la determinación de los Estados miembros de "establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza". La Asamblea General, en su resolución 56/76, titulada "Hacia formas mundiales de colaboración", destacó que la labor encaminada a hacer frente a los problemas que entraña la mundialización podría beneficiarse del aumento de la cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado, de manera que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos. Entre los ejemplos de esas iniciativas de participación múltiple se encuentran la Iniciativa del Pacto Mundial del Secretario General, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización, el proceso de diálogo con muchos participantes de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, y el Grupo de Tareas sobre las tecnologías de información y las comunicaciones.

²¹ El concepto de asociación ha seguido evolucionando de una relación más intensa y más sólida y la interacción entre las Naciones Unidas y la sociedad civil a proyectos mejor concebidos y estructurados, con una definición precisa de las actividades y de los medios para ejecutarlas. Ese proceso se verificó en particular en el contexto de los preparativos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y quedó reflejada en los resultados de la Conferencia de Johannesburgo. En el proceso de la Cumbre Mundial desde un principio se hizo la distinción entre resultados del "tipo 1", fundamentalmente derivados del proceso de negociación intergubernamental, e iniciativas y asociaciones del "tipo 2", consistentes en una serie de compromisos y coaliciones basados sobre todo en las posibilidades reales de ejecución, que ayudarían al cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos en la Cumbre. El fundamento para desarrollar las iniciativas del "tipo 2" eran la resolución 56/226 de la Asamblea General y la decisión 2001/PC/3 aprobada en el período de sesiones de organización de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su calidad de comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

- Cada asociación debe definir los resultados y beneficios previstos. Las asociaciones deben tener objetivos claros y fijar metas cuantificables y los plazos para alcanzarlas. Todos los asociados deben comprometerse explícitamente a lograr los propósitos y objetivos de la asociación.
- Las asociaciones deben tener un carácter voluntario, buscar la colaboración de múltiples participantes y, preferiblemente, tratar de atraer a una serie de agentes significados en una determinada área de trabajo. Su composición puede ser muy variada e incluir como asociados a gobiernos, grupos regionales, autoridades locales, agentes no gubernamentales, instituciones internacionales y representantes del sector privado. A medida que la asociación vaya avanzando, se debe dar la oportunidad a nuevos asociados de integrarse en ella en las mismas condiciones que los que ya pertenecen a ella.
- Habría que determinar claramente cuáles serán las fuentes existentes o potenciales de financiación²². Por lo tanto, las asociaciones deberían contar con recursos previsibles y seguros para poder llevarlas a cabo, incluida en su caso la movilización de recursos adicionales y, cuando proceda, dar lugar a la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo y al fomento de la capacidad en esos países.
- A la vez que se fomenta firmemente la participación activa de las comunidades locales en la concepción y puesta en práctica de las asociaciones (según el principio de abajo hacia arriba), el impacto de la labor de las asociaciones debe ser internacional, lo que significa que debería trascender el ámbito nacional (mundial, regional o subregional).
- Las asociaciones deberían establecerse y llevarse a la práctica de forma abierta y transparente y de buena fe, de modo que todos los asociados tengan voz y voto en la labor de la asociación y en sus resultados y todos se responsabilicen por igual de lo que haga la asociación. Las asociaciones deberían establecer sus propios mecanismos de control y examen de su actuación confrontándola con los objetivos y metas que se fijen y elaborar informes sobre su labor, de preferencia cada dos años. Los informes que elaboren las asociaciones deberían versar principalmente sobre su contribución a la ejecución de los resultados de la XI UNCTAD.
- Se debería mantener informada a la Junta de Comercio y Desarrollo de las actividades y avances en la labor de las asociaciones.
- En resumen, las asociaciones se basan en el respeto mutuo y la responsabilidad compartida de los asociados, teniendo en cuenta los valores expresados en la Declaración del Milenio, así como los mencionados en el párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 56/76 de la Asamblea General titulada "Hacia formas mundiales de colaboración"²³. Las asociaciones deben ajustarse a la legislación

²² Se debería disponer por lo menos de la financiación inicial en el momento de celebrarse la XI UNCTAD si la asociación ha de estar incluida en los resultados finales.

²³ "un propósito común, la transparencia, la ausencia de favoritismos respecto de ninguno de los asociados de las Naciones Unidas, beneficio y respeto recíprocos, rendición de cuentas, respeto

nacional, las estrategias nacionales y las prioridades de los países en que lleven a cabo sus actividades.

D. Recomendaciones

148. La UNCTAD tiene una larga y positiva experiencia de interacción y asociación con diversos elementos de la sociedad civil. Debe proseguir su excelente labor con los agentes no estatales, así como aprovechar su extensa experiencia para seguir incrementando su interacción y cooperación con todos los componentes de la sociedad civil y el sector empresarial.

149. Las Naciones Unidas en su conjunto han obtenido logros importantes en su cooperación con la sociedad civil y sus diversos elementos. Basándose en lo positivo de las experiencias más recientes, la UNCTAD debería mantener una relación más sistemática con la sociedad civil y mejor integrada en los procesos intergubernamentales a fin de optimizar los beneficios de la cooperación con todos los componentes de la sociedad civil, y en particular incrementar el valor añadido y la orientación de esa cooperación hacia resultados que favorezcan las actividades de la UNCTAD y de los Estados miembros. Se debe dar prioridad a la dimensión pragmática y práctica de la relación con la sociedad civil y el sector empresarial.

150. Desde este punto de vista, se formulan las recomendaciones que figuran a continuación.

Relación sistemática con la sociedad civil

151. A este respecto, la UNCTAD debería aprovechar las experiencias positivas adquiridas por la organización en su colaboración con diversos elementos de la sociedad civil, así como la experiencia de las Naciones Unidas, en particular en la preparación y seguimiento de las conferencias de Monterrey y Johannesburgo.

152. Para que continúe la colaboración con los agentes no estatales, la Conferencia²⁴ debería invitar a la Junta de Comercio y Desarrollo a que organice reuniones oficiosas de medio día de duración con agentes de la sociedad civil para que puedan expresar su opinión sobre los asuntos sometidos a la consideración de la Junta. Podría servir de modelo el procedimiento establecido por la Asamblea General para el diálogo de alto nivel sobre la financiación del desarrollo²⁵. La secretaría resumiría los resultados de las reuniones oficiosas y los presentaría como una aportación a las deliberaciones de la Junta.

de las modalidades de las Naciones Unidas, búsqueda de una representación equilibrada de colaboradores pertinentes tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo y los países con economías en transición, y no menoscabo de la independencia y neutralidad del sistema de las Naciones Unidas."

²⁴ Las disposiciones para la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil desde ahora hasta la fecha de la Conferencia, así como durante la propia Conferencia, figuran en el anexo al presente documento.

²⁵ Resolución 57/250 de la Asamblea General.

153. La participación de la sociedad civil en los trabajos de las comisiones y las reuniones de expertos debería continuar, incluso por medio de reuniones conjuntas y foros en que se discutan las cuestiones pertinentes al diálogo entre las diversas partes interesadas.

Insistencia en la búsqueda de resultados en relación con la sociedad civil

154. Johannesburgo fue un buen ejemplo de la manera de combinar los resultados negociados en conferencias intergubernamentales con el establecimiento de asociaciones de carácter voluntario a fin de apoyar la puesta en práctica de los resultados finales de la Cumbre. En la XI UNCTAD se podría aprovechar esa experiencia positiva, así como los criterios más precisos definidos por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 11º período de sesiones para ese tipo de asociaciones.

155. A este respecto, para la XI UNCTAD se podría pensar en lo siguiente:

- El establecimiento de determinadas asociaciones, que se inaugurarían oficialmente durante la Conferencia, en especial en las esferas comprendidas en los subtemas 2 y 3, en las que sería más fácil establecerlas, teniendo en cuenta el carácter más operativo del contenido sustantivo de esos subtemas. La secretaría y/o las partes interesadas podrían tomar la iniciativa. Teniendo en cuenta la necesidad de respetar los criterios ya señalados, en particular la necesidad de poder contar de antemano con unos recursos financieros previsibles y estables, habría que concentrarse en un determinado número de asociaciones en las dos esferas arriba indicadas.
- La Conferencia pediría a la Junta de Comercio y Desarrollo que examinara los resultados de la actividad de estas asociaciones sobre la base de un informe de la secretaría, examen que incluiría las lecciones extraídas, los progresos alcanzados y las mejores prácticas utilizadas, y evaluaría la contribución que hagan a la aplicación de los resultados de la XI UNCTAD.

Anexo

**DISPOSICIONES PARA LA COLABORACIÓN ENTRE LA UNCTAD
Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTES DE
LA CONFERENCIA Y DURANTE ELLA**

1. La labor de poner en marcha las iniciativas en que participen diversas partes interesadas debería ser paralela a los trabajos de la Comisión Preparatoria, a la que se debería tener al corriente de la evolución de esa labor. La Comisión Preparatoria podría hacer observaciones sobre la compatibilidad de esas asociaciones con los criterios más arriba señalados, aunque quedaría entendido que, dado el carácter voluntario de las asociaciones, la Comisión Preparatoria no sostendrá negociaciones con respecto a tales iniciativas.
2. Durante el proceso preparatorio de la XI UNCTAD, se podría prever que la Comisión Preparatoria organizase una serie de sesiones con las organizaciones de la sociedad civil y con la comunidad empresarial. Esas sesiones brindarían una oportunidad de diálogo entre las delegaciones y los representantes de la sociedad civil tanto sobre el tema general de la Conferencia como sobre sus subtemas. Los miembros de la Mesa de la Comisión Preparatoria presidirían las sesiones. Éstas, que tendrían un día de duración, se podrían organizar antes del segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria.
3. Los resultados de esas sesiones se comunicarían a la Comisión Preparatoria de la XI UNCTAD para que los tuviese debidamente en cuenta. La participación de las organizaciones de la sociedad civil se regiría por el mismo procedimiento que el adoptado en la X UNCTAD y en Monterrey, es decir, podrían participar las que tengan la condición de observador ante la UNCTAD y las que fueran acreditadas ante la Conferencia (en la Comisión Preparatoria o en las reuniones ejecutivas de la Junta se podrían examinar y aprobar las solicitudes de acreditación). En la X UNCTAD en Bangkok, además de intercambiar información sobre los asuntos apremiantes del sistema económico internacional, las ONG aprobaron una declaración conjunta que fue transmitida a una reunión ejecutiva de la Junta de Comercio y Desarrollo el 17 de diciembre de 1999.
4. En la propia Conferencia se va a organizar un Foro de la Sociedad Civil como parte del programa oficial de la Conferencia para examinar las cuestiones que debatirá la XI UNCTAD. Los representantes de la sociedad civil intervendrían ante la Comisión Plenaria al comienzo de sus trabajos y presentarían las opiniones consolidadas de la sociedad civil al principio de cada sesión temática interactiva. La declaración final del Foro sería transmitida a la XI UNCTAD. En Bangkok se celebró una asamblea de dos días de duración como parte del programa oficial de la Conferencia. En la asamblea se aprobó una declaración conjunta que fue transmitida a la X UNCTAD y distribuida como documento oficial de la Conferencia con el título de "UNCTAD y sociedad civil: hacia nuestros objetivos comunes" (TD/382). La sociedad civil también participaría en ciertos eventos paralelos (inversiones, empresas, cultura, parlamentarios, alcaldes, etc.).
