

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2016

Aprovechar al máximo el proceso hacia la reclasificación y el desarrollo futuro





INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2016

Aprovechar al máximo el proceso hacia la reclasificación y el desarrollo futuro



Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una firma indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique su procedencia. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10 (Suiza), un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general del presente Informe también se puede obtener en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en la dirección de Internet siguiente: www.unctad.org/lcdr.

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

UNCTAD/LDC/2016

Publicación de las Naciones Unidas
Núm. de venta S.16.II.D.9

ISBN 978-92-1-112905-2
eISBN 978-92-1-059723-4
ISSN 0257-7550

¿Cuáles son los países menos adelantados?

Actualmente hay 48 países que las Naciones Unidas designan como “países menos adelantados” (PMA): Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

La lista de PMA se examina cada tres años. El encargado de esta tarea es el Comité de Políticas de Desarrollo (CPD), un grupo de expertos independientes que responde ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En su informe al Consejo, el Comité puede recomendar que algunos países se añadan a la lista o salgan de ella. En su último examen de la lista, realizado en marzo de 2015, el Comité aplicó los tres criterios siguientes:

- a) **El ingreso *per capita***, basado en el ingreso nacional bruto (INB) *per capita* (promedio de tres años), con umbrales de 1.035 dólares para la inclusión de países en la lista y de 1.242 dólares para la exclusión;
- b) **El capital humano**, medido por un índice compuesto (índice de capital humano) basado en indicadores de: i) nutrición (porcentaje de la población subalimentada); ii) salud (tasa de mortalidad en la niñez); iii) escolarización (tasa bruta de matriculación en la enseñanza secundaria); y iv) alfabetización (tasa de alfabetización de los adultos), y
- c) **La vulnerabilidad económica**, medida por un índice compuesto (índice de vulnerabilidad económica) basado en indicadores de: i) perturbaciones naturales (índice de inestabilidad de la producción agrícola y proporción de la población que ha sido víctima de desastres naturales); ii) perturbaciones relacionadas con el comercio (índice de inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios); iii) vulnerabilidad física a las perturbaciones (proporción de la población que vive en zonas bajas); iv) vulnerabilidad económica a las perturbaciones (proporción de la agricultura, la silvicultura y la pesca en el PIB, e índice de concentración de las exportaciones de mercancías); v) tamaño reducido de la economía (población expresada en logaritmos); y vi) lejanía de la economía (índice de lejanía).

Se utilizan para los tres criterios diferentes umbrales de inclusión y exclusión de la lista de PMA. Un país podrá quedar incluido en la lista si alcanza los umbrales señalados para cada uno de los tres criterios y su población no supera los 75 millones. Los países que reúnan esas condiciones solo quedarán incluidos en la lista si el gobierno del país en cuestión acepta la condición de PMA. Para ser excluido de la lista, un país debe alcanzar los umbrales de exclusión como mínimo en dos de los tres criterios y en por lo menos dos exámenes trienales consecutivos. En cambio, si el promedio trienal del INB *per capita* ha duplicado, como mínimo, el umbral de exclusión, y si este desempeño se estima duradero, se considerará que el país reúne las condiciones para su reclasificación, independientemente de que satisfaga o no los otros dos criterios. Habitualmente se conoce a esta norma como reclasificación sobre la única base del ingreso.

Hasta la fecha solo cuatro países han dejado de pertenecer a la categoría de PMA: Botswana, en diciembre de 1994; Cabo Verde, en diciembre de 2007; Maldivas, en enero de 2011, y Samoa, en enero de 2014.

En marzo de 2009, el CPD recomendó la reclasificación de Guinea Ecuatorial. El ECOSOC y la Asamblea General hicieron suya esa recomendación en julio de 2009 y diciembre de 2013, respectivamente. La Asamblea General estableció junio de 2017 como fecha para la salida de Guinea Ecuatorial de la categoría de PMA.

En diciembre de 2015, la Asamblea General hizo suya la recomendación sobre la reclasificación de Vanuatu formulada en 2012 por el CPD. La Asamblea tuvo en cuenta las graves perturbaciones que causó al país el Ciclón Pam en marzo de 2015 y decidió, de manera excepcional, posponer hasta diciembre de 2020 su reclasificación.

Mediante resolución de febrero de 2016, la Asamblea General hizo suya la recomendación de 2015 del CPD sobre la reclasificación de Angola, que fijó para febrero de 2021. La decisión constituyó una medida excepcional que tuvo en cuenta la elevada vulnerabilidad de la economía angoleña a la fluctuación de los precios de los productos básicos.

En una resolución de junio de 2015, el ECOSOC recordó la recomendación sobre la reclasificación de Tuvalu formulada en 2012 por el CPD y aplazó hasta 2018 el examen de esa cuestión.

Una vez que el ECOSOC y la Asamblea General han hecho suya la recomendación sobre la reclasificación de un país, se concede al país en cuestión un período de gracia (normalmente de tres años) antes de que la reclasificación tenga efectivamente lugar. Este período, durante el cual el país sigue siendo un PMA, tiene por objeto permitir al país, sus asociados para el desarrollo y sus interlocutores comerciales acordar una estrategia de “transición gradual”, de modo que la futura pérdida de la condición de PMA no perjudique el progreso socioeconómico. La “transición gradual” implica por lo general la prórroga, por algunos años tras la reclasificación, de alguna concesión de la que se beneficiaba el país por su condición de PMA.

Agradecimientos

El *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2016* ha sido preparado por la UNCTAD. Participaron en su elaboración Rolf Traeger (jefe del equipo), Mehmet Arda, Bineswaree Bolaky, Lisa Borgatti, Agnès Collardeau-Angleys, Pierre Encontre, Christian Kingombe, Ralph-Christian Maloumby-Baka, Pauline Mauclet, Madasamyraja Rajalingam, Matfobhi Riba, Giovanni Valensisi, Stefanie West y David Woodward (equipo del Informe sobre los PMA). El trabajo se realizó bajo la guía y supervisión de Taffere Tesfachew, Director de la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales hasta abril de 2016 y, luego de esa fecha, de Guillermo Vallés, Director y Oficial Encargado de la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales.

Los colegas de la UNCTAD Alessandro Nicita y Julia Seiermann contribuyeron a los preparativos para la estimación y el análisis de los efectos comerciales de la reclasificación. Pamela Eser (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización) hizo aportaciones concretas al Informe.

El grupo *ad hoc* de expertos “Aprovechar al máximo el proceso hacia la reclasificación y el desarrollo futuro” se reunió en Ginebra, los días 28 y 29 de junio de 2016 para hacer un examen entre homólogos del Informe y aportaciones concretas. Congregó a especialistas en comercio internacional, derecho comercial, finanzas, los países menos adelantados y cuestiones relacionadas con la reclasificación, el empleo y la productividad, el desarrollo industrial y el fomento de la capacidad. Participaron en él Debapriya Bhattacharya (Centro para el Diálogo sobre Políticas), Christophe Bellmann (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible), Samuel Choritz (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización), Mario de Gortari (Organización Mundial del Comercio), Sema Kinn Gnangnon (Organización Mundial del Comercio), Simon Hess (Marco Integrado Mejorado), Jodie Keane (Secretaría del Commonwealth), Christiane Kraus (Marco Integrado Mejorado), Massimiliano La Marca (Organización Internacional del Trabajo), Richard Mukunji (Africa21), Raymond Saner (Centre pour le Développement Socio-Eco-Nomique), Frank Van Rompaey (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) y Jonathan Werner (Marco Integrado Mejorado), así como los miembros del equipo del Informe sobre los PMA y los colegas de la UNCTAD Ermias Biadleng, Mussie Delelegn, Michael Lim, Benjamin McCarthy, Tansung Ok, Patrick Nwokedi Osakwe, Claudia Roethlisberger, Julia Seiermann y Anida Yupari.

Hicieron observaciones sobre borradores del Informe Stefano Inama, Günther Fischer y Jörg Mayer (UNCTAD), y Simona Santoro (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización).

Auelua Taito Samuelu Enari (Samoa), Danny Lui (Maldivas), Chedza Mogae (Botswana) y João Resende dos Santos (Cabo Verde) redactaron documentos de referencia para la preparación del Informe.

William John Rogers editó el texto. Sophie Combette se encargó del diseño de la portada.

La diagramación, los gráficos y la edición electrónica estuvieron a cargo de Madasamyraja Rajalingam.

Índice

<i>¿Cuáles son los países menos adelantados?</i>	iii
<i>Notas explicativas</i>	x
<i>Siglas y abreviaturas</i>	xii
<i>Clasificaciones empleadas en el presente Informe</i>	xiv
<i>Panorama general</i>	I-XVII

INTRODUCCIÓN: Tendencias Económicas Recientes y Perspectivas para los PMA..... 1

A. Introducción	2
B. Sector real.....	2
C. Cuenta corriente y comercio internacional	5
1. Balanza por cuenta corriente.....	5
2. Comercio de bienes y servicios	5
D. Movilización de recursos.....	10
1. Movilización de recursos internos	10
2. Corrientes de capitales oficiales.....	11
3. Inversión extranjera directa.....	12
4. Remesas personales	13
E. Perspectivas económicas para los PMA	14
Notas.....	16
Bibliografía	16

CAPÍTULO 1: La Reclasificación: Un Hito, No la Meta Final..... 19

A. Introducción	20
B. Problemática de los países menos adelantados, motivos que justifican la creación de la categoría e importancia de la reclasificación.....	21
1. Motivos por los que se creó la categoría de los países menos adelantados.....	21
2. Trampa de la pobreza.....	23
3. Trampa de la dependencia de los productos básicos	24
4. Limitaciones del crecimiento impuestas por la balanza de pagos	31
5. Importancia de la reclasificación	33
C. Proceso y criterios de exclusión	33
D. Evolución de la lista de países menos adelantados	37
E. Países menos adelantados: una categoría más relevante que nunca.....	38
1. Divergencia económica y concentración creciente de las carencias sociales	38
2. Disparidades de capacidad productiva.....	39
3. Carácter cambiante del entorno económico mundial del desarrollo	44
F. Después de la reclasificación, ¿qué?	46
1. Un hito, no la meta final.....	46
2. Reclasificación con impulso: la importancia de las capacidades productivas	49
3. Importancia primordial de la inclusión y el género	50

G. Cálculo de los costos y beneficios económicos y políticos de la reclasificación	52
1. Cálculo económico.....	52
2. Cálculo político.....	54
H. Resumen	55
Notas.....	56
Bibliografía	57

CAPÍTULO 2: La Dinámica Nacional de la Reclasificación 61

A. Introducción	62
B. Casos pasados, actuales y futuros de reclasificación	62
C. Papel de los factores geográficos en la reclasificación.....	66
1. Factor de país en desarrollo sin litoral	66
2. Factor de pequeño Estado insular en desarrollo	69
D. Procesos nacionales conducentes a la reclasificación.....	74
1. Estrategias de los países que han salido hasta la fecha de la categoría de PMA.....	74
2. Estrategias, planes y políticas de los actuales países menos adelantados	79
E. El grupo de los países menos adelantados en 2025: consecuencias de las proyecciones de la UNCTAD	85
1. Características geográficas	85
2. Estructura de la producción y los ingresos	86
3. Urbanización y economía rural.....	86
4. Productividad y pobreza.....	88
5. Financiación para el desarrollo.....	88
6. Principales exportaciones	89
7. Concentración de las exportaciones.....	90
8. Conclusiones	91
F. Resumen	91
Notas.....	93
Bibliografía	94

CAPÍTULO 3: La Contribución de las Medidas de Apoyo Internacional a la Reclasificación 97

A. Introducción	98
B. Sinopsis de las medidas de apoyo internacional.....	99
C. Medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación	102
1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo	103
2. Modalidades de la asistencia oficial para el desarrollo.....	105
3. Financiación para el clima.....	109
D. Medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio.....	114
1. Adhesión a la Organización Mundial del Comercio	115
2. Acceso preferencial a los mercados	116
3. Otras formas de trato especial y diferenciado	121
4. Asistencia técnica relacionada con el comercio	124

E. Medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología	126
1. Ayuda destinada a la ciencia, la tecnología y la innovación	128
2. Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.....	129
3. Transferencia de tecnologías relacionadas con el cambio climático	130
4. Banco de Tecnología.....	132
F. El papel de las medidas de apoyo internacional en el caso de los países que han salido de la categoría de PMA.....	132
G. Utilización de las medidas de apoyo internacional por los actuales países menos adelantados y percepción de su utilidad.....	135
H. Conclusión	137
I. Resumen	138
Notas	140
Bibliografía	141

CAPÍTULO 4: Los Procesos y Retos Posteriores a la Reclasificación 145

A. Introducción	146
B. Transición gradual.....	146
C. Consecuencias económicas de la reclasificación	149
1. Financiación externa.....	150
2. Preferencias comerciales.....	153
3. Trato especial y diferenciado	161
4. Conclusión.....	162
D. Retos posteriores a la reclasificación	163
1. Dependencia persistente de los productos básicos.....	163
2. Riesgo de reingresar en la categoría de PMA	164
3. Trampa del ingreso medio	167
E. Trayectoria de desarrollo de los países tras la reclasificación	171
1. Deuda externa	171
2. Asistencia oficial para el desarrollo e inversión extranjera directa	173
3. Políticas de diversificación económica.....	173
4. Pobreza y desigualdad	175
F. Resumen	176
Notas.....	177
Bibliografía	179
Anexo 1. Simulación de los efectos de la pérdida de las preferencias comerciales debido a la reclasificación: metodología.....	182

CAPÍTULO 5: El Proceso hacia la Reclasificación y el Desarrollo Futuro 185

A. Introducción	186
B. Reclasificación con impulso.....	186
C. Estrategias de “reclasificación plus” para alcanzar una reclasificación con impulso.....	189
1. Transformación rural	190
2. Política industrial	191

3. Política de ciencia, tecnología e innovación	192
4. Financiación para el desarrollo.....	194
5. Políticas macroeconómicas.....	196
6. Generación de empleo	197
7. Género.....	198
D. Entorno internacional.....	199
E. Medidas de apoyo internacional.....	200
1. Financiación para el desarrollo.....	200
2. Propuesta: Un mecanismo de facilitación de la financiación para los PMA.....	203
3. Comercio	205
4. Tecnología.....	207
F. Criterios relativos a los países menos adelantados.....	209
G. Resumen	210
Notas.....	212
Bibliografía	213

Recuadros

1.1. Breve historia de la categoría de PMA.....	22
1.2. Evolución de los criterios de inclusión y exclusión de la categoría de PMA	35
2.1. Metodología para la proyección de la reclasificación de los PMA hasta 2024.....	67
2.2. Los modelos MIRAB, PROFIT y SITE para las pequeñas economías insulares.....	72
3.1. Asignación sectorial de la ayuda en países que han salido de la categoría de PMA.....	108
3.2. Evaluación temprana de la exención relativa a los servicios.....	122
4.1. La experiencia de transición gradual de países que han salido recientemente de la categoría de PMA	148
4.2. La trampa del ingreso medio y el crecimiento de los PMA.....	168
5.1. Programas MicroLead y MicroLead Expansion del FNUDC.....	195

Gráficos

I.1. Evolución de los precios de los productos básicos por tipo de producto, 2000-2016.....	3
I.2. Balance por cuenta corriente de los PMA, 2000-2021	6
I.3. Balanza por cuenta corriente en porcentajes del PIB, 2015.....	7
I.4. Composición de las exportaciones y las importaciones de mercancías de los PMA, 2015	9
I.5. Desembolsos netos de AOD para los PMA, 2006-2014.....	12
1.1. Proporción de las exportaciones de mercancías correspondiente a productos primarios, por grupo de productos, 2013-2015.....	26
1.2. Proporción de las exportaciones de mercancías de los PMA correspondiente a productos primarios	27
1.3. Dependencia de los productos primarios y concentración de las exportaciones, 2012-2014	29
1.4. Balanza por cuenta corriente de los PMA, por categoría de exportaciones, 2000-2014.....	32
1.5. Número de PMA por grupo geográfico, 1971-2016	37
1.6. PIB <i>per capita</i> de los PMA y los OPD en porcentajes del promedio mundial, 1981-2014.....	39

1.7. Porcentajes de la población mundial, pobreza y deficiencias en materia de infraestructura correspondientes a los PMA, 1980-2014.....	40
1.8. Tasa de matriculación en la enseñanza superior, PMA y OPD, 1970-2013.....	41
1.9. Indicadores seleccionados de la capacidad tecnológica de los PMA y los OPD.....	42
1.10. Consumo de energía <i>per capita</i> , PMA y OPD, 1971 a 2013.....	42
1.11. Acceso a los servicios financieros, PMA y OPD, 2011-2014 (último año disponible).....	43
1.12. Acceso a las TIC, PMA, OPD y países reclasificados, 2014.....	44
1.13. AOD, comercio, IED y remesas en porcentajes del PIB mundial, 1960-2015.....	45
1.14. Entradas netas de AOD per capita, PMA y OPD, 1960-2014.....	47
1.15. Reclasificación de los PMA y desarrollo sostenible.....	51
2.1. Grupos de países: PMA, PEDSL, PEID y países del África Subsahariana.....	68
2.2. Ingreso nacional bruto per capita de los PMA y sus subgrupos, 2013-2015.....	70
2.3. Indicadores estructurales seleccionados de los PMA sin litoral.....	70
2.4. Indicadores estructurales seleccionados de los PMA que son PEID.....	74
2.5. Características geográficas del grupo actual de los PMA y de su proyección.....	87
2.6. Especialización exportadora del grupo de los PMA actual y proyectado.....	89
3.1. Compromisos y desembolsos netos de AOD a los PMA.....	105
3.2. AOD neta recibida como porcentaje del PNB del país receptor.....	106
3.3. AOD neta de los países miembros del CAD a los PMA, 1992-2014 (años seleccionados).....	107
3.4. AOD neta a los PMA: Déficit anual con respecto a las metas de las Naciones Unidas para los donantes del CAD.....	109
3.5. Compromisos de AOD a los PMA por donantes del CAD, según el tipo de ayuda.....	110
3.6. Diagrama de la arquitectura global de la financiación para el clima.....	112
3.7. Importaciones de la Cuadrilateral procedentes de PMA, por trato arancelario, 2013.....	119
3.8. Cobertura y tasa de utilización de las preferencias de la Cuadrilateral, 2013.....	120
3.9. Desembolsos de ayuda para el comercio a los PMA por sectores amplios (todos los donantes).....	125
3.10. Desembolsos brutos de AOD para la CTI en los PMA y los OPD, 2002-2014.....	128
4.1. Presentación de informes sobre la transición gradual por los países en proceso de reclasificación o que han salido de la categoría de PMA y el CPD.....	147
4.2. Composición del total de las corrientes oficiales antes y después de la reclasificación.....	153
4.3. Efectos de la pérdida de preferencias en los países del G20 en relación con la reclasificación.....	156
4.4. Efectos de la pérdida de preferencias en relación con la salida de la lista de PMA por sector.....	158
4.5. Dependencia de los productos básicos y balanza por cuenta corriente, 2012-2014.....	165
4.6. Riesgos relacionados con el clima y potencial de reducción de los riesgos.....	166
4.7. Nivel de deuda externa de los países que han salido de la categoría PMA, índice, año de reclasificación = 100.....	172

Gráficos de recuadros

1.1. Evolución de los criterios relativos a los PMA.....	36
3.1. Composición sectorial de los desembolsos de ayuda, total de los actuales PMA y países que han salido de la categoría de PMA antes de la reclasificación.....	108
4.1. Distribución de los PMA actuales en términos de PIB <i>per capita</i> en relación con los Estados Unidos.....	170
4.2. Crecimiento del PIB real <i>per capita</i> , 1950-2010.....	170

Cuadros

I.1. Tasas de crecimiento del PIB real en los PMA, los otros países en desarrollo y los países desarrollados, 2002-2017	4
I.2. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios de los PMA, 2005-2015, años seleccionados	8
I.3. Formación bruta de capital fijo, ahorro interno bruto y déficit de recursos externos en los PMA	11
I.4. Ingresos de IED a los PMA, 2002-2015	13
I.5. Entradas de remesas a los PMA, 2002-2015, años seleccionados.....	14
1.1. Grado mediano de acceso a las TIC por grupo de países, 2014	45
2.1. La historia de la reclasificación hasta la actualidad.....	63
2.2. Casos proyectados de reclasificación, 2017-2024.....	64
2.3. Indicadores estructurales de los PMA y otros países en desarrollo, 2010-2015.....	87
2.4. Índice de concentración de las exportaciones de los PMA y los OPD, 1995-2014, años seleccionados	90
3.1. Principales medidas de apoyo internacional en favor de los PMA.....	100
3.2. AOD no vinculada de los miembros del CAD/OCDE a los PMA, según informes de los países	111
3.3. Ayuda para el comercio a los PMA y los otros países en desarrollo	127
4.1. Acceso de los PMA y los países que han salido de esa categoría a las ventanillas de préstamos en condiciones favorables, bancos multilaterales de desarrollo seleccionados, 2016	152
4.2. Panorama general de esquemas seleccionados de acceso preferencial a los mercados en favor de los PMA.....	155
4.3. Efectos anuales de la pérdida de preferencias extrapolados a todos los PMA, por región	157
4.4. Desempeño de los países que han salido de la categoría de PMA, indicadores de 2015.....	172
4.5. AOD neta recibida	173
4.6. Composición sectorial del valor añadido bruto, promedios anterior y posterior a la reclasificación	174
4.7. Índice de concentración de las exportaciones, decenios anterior y posterior a la reclasificación.....	174
4.8. Tasa de pobreza, índice de Gini y tasa de desempleo de los países que han salido de la categoría de PMA, diferentes años	175

Cuadro de anexo

A.1. Hipótesis utilizadas en el análisis.....	184
---	-----

Cuadros de recuadro

2.1. Clasificación de las economías insulares según los modelos MIRAB y PROFIT-SITE	72
4.1. Matriz de transición entre las categorías de ingresos del Banco Mundial para los PMA y los países que han salido de esa categoría.....	169

NOTAS EXPLICATIVAS

La denominación “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos de América, salvo que se indique otra cosa..

Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas compuestas. Salvo indicación en contrario, los valores de las exportaciones son f.o.b. (franco a bordo) y los de las importaciones c.i.f. (costo, seguro y flete).

El guion (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1981-1990, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive. La raya inclinada (/) entre dos años, por ejemplo 1991/92, indica una campaña agrícola o un ejercicio económico.

En todo este informe, la expresión “país menos adelantado” (PMA) se refiere a un país incluido en la lista de países menos adelantados establecida por las Naciones Unidas.

En los cuadros:

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

Un punto (.) indica que los datos no se aplican.

El guion (-) indica que la cantidad es nula o insignificante.

Como a veces se han redondeado las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados no siempre suman el total correspondiente

Siglas y abreviaturas

AAAE	Acuerdo de Asociación Económica
Acuerdo sobre las MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
Acuerdo sobre los ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AFD	Agence Française de Développement
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
BNA	barrera no arancelaria
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAU	Comisión de la Unión Africana
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEPA	Comisión Económica para África
CP 21	21 ^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CP	Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CPD	Comité de Políticas de Desarrollo
CRTC	Centro y Red de Tecnología del Clima
CTI	ciencia, tecnología e innovación
Cuadrilateral	Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
END	entidades nacionales designadas
ENT	evaluación de las necesidades de tecnología
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo
FasD	Fondo Asiático de Desarrollo
FERDI	Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
Fondo PMA	Fondo para los Países Menos Adelantados
FVC	Fondo Verde para el Clima
G20	Grupo de los 20
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IACMV	índice ampliado de la calidad material de vida
IED	inversión extranjera directa
INB	ingreso nacional bruto
MDL	mecanismo para un desarrollo limpio
MFF	mecanismo de facilitación de la financiación
MIM	Marco Integrado Mejorado
MIRAB	migración, remesas, ayuda externa y burocracia pública
MNA	medida no arancelaria

NMF	nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Overseas Development Institute
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPD	otro país en desarrollo
PEDSL	país en desarrollo sin litoral
PEID	pequeño Estado insular en desarrollo
PIB	producto interno bruto
PMA	país menos adelantado
PNA	programa nacional de adaptación
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad de poder adquisitivo
PROFIT	personas, recursos, orientación de las relaciones internacionales, finanzas y transporte
pyme	pequeña y mediana empresa
SA	Sistema Armonizado
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SGPC	Sistema Global de Preferencias Comerciales
SITE	pequeña economía insular turística
SPARTECA	Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur
TIC	tecnología de la información y de las comunicaciones
Trayectoria de Samoa	Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

Clasificaciones empleadas en el presente Informe

Países menos adelantados

Clasificación geográfica y estructural

A menos que se indique otra cosa, a los efectos del presente Informe los PMA se clasifican con arreglo a un conjunto de criterios geográficos y estructurales. A los pequeños PMA insulares que están geográficamente en África o Asia se les agrupa con las islas del Pacífico, debido a sus analogías estructurales. Haití y Madagascar, que se consideran grandes Estados insulares, figuran dentro del grupo de los PMA africanos. Sudán del Sur declaró su independencia el 9 de julio de 2011 y se convirtió en un Estado independiente y un Estado Miembro de las Naciones Unidas el 14 de julio de 2011. Así pues, a partir de 2011, los datos correspondientes al Sudán y a Sudán del Sur, cuando se dispone de ellos, figuran bajo el nombre del país correspondiente. Cuando corresponden a períodos anteriores a la independencia de Sudán del Sur, los datos del antiguo Sudán incluyen los de Sudán del Sur, a menos que se indique lo contrario. Los grupos resultantes son los siguientes:

PMA africanos y Haití: Angola, antiguo Sudán o Sudán del Sur y Sudán, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Togo, Uganda y Zambia.

PMA asiáticos: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Myanmar, Nepal, República Democrática Popular Lao, y Yemen.

PMA insulares: Comoras, Islas Salomón, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu.

Proyecciones acerca de la reclasificación

En el Informe del presente año, los PMA también se clasifican en dos grupos según las previsiones con respecto a su reclasificación. La metodología utilizada para establecer estos grupos se explica en el recuadro 2.1 del capítulo 2.

Países que, según las proyecciones, alcanzarán la reclasificación en el período 2017-2024: Afganistán, Angola, Bangladesh, Bhután, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Kiribati, Myanmar, Nepal, República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu y Yemen.

Proyección del grupo de los PMA para 2025: Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Uganda y Zambia.

Especialización exportadora

La UNCTAD ha clasificado a los PMA con arreglo a seis categorías de especialización exportadora, según el tipo de exportaciones que representó por lo menos el 45% del total de sus exportaciones de bienes y servicios en el período 2013-2015. La composición del grupo es la siguiente:

Exportadores de alimentos y productos agrícolas: Guinea-Bissau, Islas Salomón, Malawi y Somalia*.

Exportadores de combustibles: Angola, Chad, Guinea Ecuatorial y Yemen.

Exportadores de manufacturas: Bangladesh, Bhután, Camboya, Haití y Lesotho.

Exportadores de minerales: Guinea, Malí, Mauritania, República Democrática del Congo, Sierra Leona y Zambia.

Exportadores de productos varios: Benin, Burkina Faso, Etiopía, Liberia, Madagascar, Mozambique, Myanmar, Níger, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Senegal, Sudán y Togo.

Exportadores de servicios: Afganistán, Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Gambia, Kiribati, Nepal, República Centroafricana, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu, Uganda y Vanuatu.

* No se dispone de datos sobre las exportaciones de servicios de Somalia.

No se dispone de datos sobre las exportaciones de Sudán del Sur.

Otros grupos de países y territorios

Países desarrollados: Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bermuda, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Groenlandia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Islas Feroe, Gibraltar y San Pedro y Miquelón.

Otros países en desarrollo (OPD): Todos los países en desarrollo (con arreglo a la clasificación de las Naciones Unidas) que no son PMA.

Clasificación de los productos

Bienes: Las cifras que se indican a continuación corresponden a los códigos utilizados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), revisión 3.

Productos primarios: secciones 0, 1, 2, 3 y 4, capítulo 68, y grupos 667 y 971.

Alimentos y productos agrícolas: secciones 0, 1, 2 y 4, a excepción de los capítulos 27 y 28.

Minerales: capítulos 27, 28 y 68, y grupos 667 y 971.

Combustibles: sección 3.

Manufacturas: secciones 5, 6 (a excepción del capítulo 68 y el grupo 667), 7 y 8.

Manufacturas intensivas en mano de obra y recursos: capítulos: 61, 63, 64, 65, 82, 83, 84, 85 y 66 (a excepción del grupo 667).

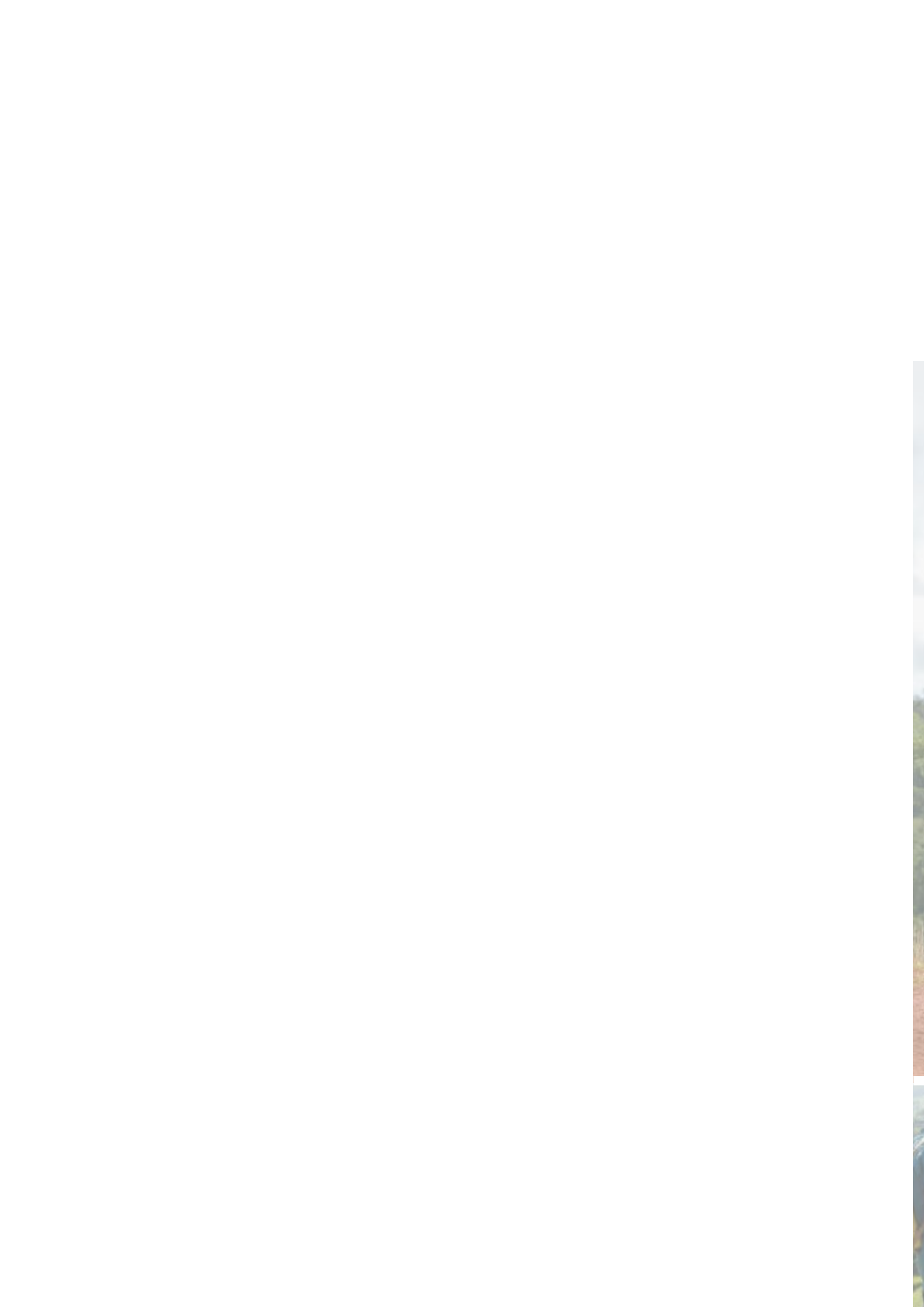
Manufacturas que exigen mano de obra poco calificada y son intensivas en tecnología: capítulos 67 y 69 y grupos 785, 786, 791, 793, 895 y 899.

Manufacturas que exigen mano de obra medianamente calificada y son intensivas en tecnología: capítulos 62, 71, 72, 73, 74, 77 (a excepción del grupo 776) y 81, y grupos 781 a 784, 893 y 894.

Manufacturas que exigen mano de obra altamente calificada y son intensivas en tecnología: sección 5, capítulos 75, 76, 87 y 88, y grupos 776, 792, 891, 892, 896 y 897.

Sección 9 (productos básicos y operaciones no clasificados en otro rubro de la CUCI): esta sección solo se ha incluido en el total de las exportaciones de bienes y servicios, pero no en la clasificación de los bienes antes mencionada, a excepción del grupo 971 (oro no monetario (excepto minerales y concentrados de oro)), que ha sido incluida en "minerales".

Servicios: El total de servicios abarca las categorías principales siguientes: transportes, viajes, comunicaciones, construcción, seguros, servicios financieros, servicios informáticos y de información, regalías y derechos de licencias, otros servicios empresariales, y servicios personales, culturales, recreativos y servicios prestados por el Estado.



PANORAMA GENERAL



El deterioro del desempeño económico

Tras varios años de aparente resiliencia a la crisis económica y financiera internacional, el crecimiento económico de los países menos adelantados (PMA) se redujo drásticamente desde 2012, hasta el 3,6% en 2015. Se trata del ritmo de expansión más lento del siglo, una cifra muy alejada de la meta mínima del 7% anual recomendada en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, de 2011 (Programa de Acción de Estambul). En 2015, el producto interno bruto (PIB) *per capita* disminuyó en 13 PMA. Ello obedeció en gran parte a un brusco descenso de los precios de los productos básicos, que afectó sobre todo a los PMA africanos. Ese débil crecimiento económico obstaculiza considerablemente la generación y movilización de recursos internos para la transformación estructural y la inversión en capacidades productivas. También dificulta el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Esta desaceleración económica probablemente se vea reforzada por la situación de la economía mundial, cuya recuperación sigue siendo mediocre.

La debilitación de las exportaciones como resultado del descenso de los precios de los productos básicos, aunada a una reducción menos pronunciada de las importaciones también duplicó el déficit del comercio de mercancías del conjunto de los PMA, que pasó de 36.000 millones de dólares en 2014 a 65.000 millones en 2015. El mayor aumento de ese déficit se registró en el subgrupo de los PMA africanos y Haití. El déficit del comercio de servicios descendió ligeramente en el conjunto de los PMA, de 46.000 millones de dólares en 2014 a 39.000 millones en 2015, dado que su reducción en los PMA africanos y Haití compensó con creces su incremento en los PMA asiáticos e insulares. A lo anterior puede imputarse en gran medida el aumento de casi una tercera parte del déficit en cuenta corriente, que alcanzó la cifra sin precedentes de 68.600 millones de dólares en 2015, una tendencia que según se prevé continuará a mediano plazo.

La movilización de recursos internos es, según la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), ambas adoptadas en 2015, un proceso importante para la financiación del desarrollo de los PMA. No obstante, este objetivo sigue siendo difícil de alcanzar para la mayoría de los PMA debido a su déficit de recursos externos, sus complejos problemas de desarrollo, su reducida base imponible, las deficiencias en materia de recaudación y administración tributaria, la pérdida de recursos imputable a las corrientes financieras ilícitas y el subdesarrollo de sus sectores financieros nacionales. El déficit de recursos externos del conjunto de los PMA aumentó al 3,2% del PIB en 2014, principalmente como consecuencia de un incremento de la inversión fija en los PMA asiáticos que no se vio acompañado del aumento correspondiente del ahorro interno. Un incremento de la inversión fija de los PMA en los próximos años —factor esencial para la transformación estructural— traerá inevitablemente aparejado un incremento del déficit, en particular a la luz de las enormes necesidades de financiación asociadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El déficit de recursos se financia con una combinación de corrientes financieras oficiales y privadas. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los PMA descendió un 12,2% en 2014, a 26.000 millones de dólares o alrededor del 27% del total de la ayuda al conjunto de los países en desarrollo. En cambio, la inversión extranjera directa (IED) creció una tercera parte, hasta alcanzar los 35.000 millones de dólares (9,5% del total de los países en desarrollo) y se dirigió sobre todo a los PMA africanos. En contraste con las tendencias mundiales, las remesas de los trabajadores hacia los PMA también aumentaron en 2015, hasta llegar a los 41.300 millones de dólares. Estas superaron el 20% del PIB en las Comoras, Haití, Liberia y Nepal.

Las perspectivas económicas del conjunto de los PMA para los próximos dos años siguen siendo inciertas habida cuenta del entorno económico mundial poco auspicioso, deprimido por la débil demanda de los países desarrollados, la sostenida desaceleración del comercio internacional, el abrupto descenso del crecimiento o incluso la recesión de muchos países en desarrollo, y niveles de deuda altos o en aumento en países tanto desarrollados como en desarrollo. En algunos PMA, las perspectivas se ven ensombrecidas por riesgos del entorno político nacional. De todas formas, se prevé que el crecimiento del PIB real en el conjunto de los PMA se recupere ligeramente, al 4,5% en 2016 y el 5,7% en 2017, sin llegar a la meta del Programa de Acción de Estambul.

La reclasificación: un hito, no la meta final

Entre las metas del Programa de Acción de Estambul figura que al menos la mitad de los PMA cumplan los criterios que les permitan salir de esa categoría para 2020. Se trató de una audaz iniciativa de la comunidad internacional,

que incluyó decididamente la reclasificación de los PMA en la agenda mundial. A medio camino entre la adopción de esta meta y la fecha fijada para cumplirla, cabe evaluar las previsiones acerca de su concreción y examinar la importancia, el carácter y el proceso de la reclasificación.

La reclasificación es el proceso por el cual un país deja de ser un PMA y pasa a integrar la categoría que en el presente Informe se denomina “otros países en desarrollo” (OPD). La importancia de ese paso resulta del motivo por el cual se estableció la categoría de PMA. Esta se creó en 1971 tras constatar que ciertos países afrontaban obstáculos particularmente importantes al logro de la transformación estructural necesaria para avanzar en los ámbitos económico y social. La comunidad internacional adoptó medidas especiales de apoyo internacional para permitir a los PMA escapar de los círculos viciosos entrelazados que impedían su progreso económico y obtener de la economía mundial beneficios para el desarrollo. Ello exigía la formulación de criterios claros para decidir qué países podían beneficiarse de esas medidas.

Hay tres principales círculos viciosos que afectan a los PMA. En primer lugar, muchos PMA están atrapados en el círculo vicioso de la pobreza, en el que bajos ingresos y un crecimiento económico limitado generan altos niveles de pobreza que, a su vez, frenan el crecimiento económico. A pesar de los avances realizados en la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), los PMA son los países en que la pobreza estaba y sigue estando más difundida, y casi la mitad de su población total continúa viviendo en la pobreza extrema. Las dos terceras partes de la mano de obra de los PMA trabajan principalmente en la pequeña agricultura, un sector en el que la productividad del trabajo es crónicamente reducida. El crecimiento de la productividad se ha visto limitado por los efectos negativos de la aversión al riesgo de los inversionistas y, con frecuencia, por los obstáculos al acceso y la adopción de nuevas tecnologías.

En segundo lugar, muchos PMA se ven afectados por la dependencia de los productos básicos, ya que su empleo, ingresos, ahorros y divisas están muy supeditados a la producción y el comercio de estos productos. En la abrumadora mayoría de los PMA (38 de los 47 países sobre los que se dispone de datos), los productos básicos representaron más de las dos terceras partes de las exportaciones de mercancías en 2013-2015. La dependencia de los productos básicos aumenta la vulnerabilidad a las perturbaciones exógenas (como las variaciones adversas de la relación de intercambio, los fenómenos meteorológicos extremos y los efectos del cambio climático). Con frecuencia, también da lugar a una “maldición de los recursos naturales”, que sobreviene cuando la apreciación del tipo de cambio reduce la competitividad del sector manufacturero o cuando prevalece la captación de rentas, y son escasos los incentivos para la inversión pública y privada, incluso en capital humano. Como el círculo vicioso de la pobreza, la dependencia de los productos básicos tiende a persistir. Los PMA tienen dificultades para mejorar su posición dentro de las cadenas de valor mundiales y a menudo se enquistan en una especialización en productos primarios y de escaso valor añadido. Con unas pocas y notables excepciones (Afganistán, Burundi, Comoras, Islas Salomón y Uganda), hay pocos indicios de una considerable reducción de la dependencia de los productos básicos desde el comienzo del siglo.

En tercer lugar, la debilidad de la base productiva y la limitada diversificación de las exportaciones de los PMA se traducen en un alto contenido de importaciones de la producción y el consumo, y en un déficit crónico en cuenta corriente. A su vez, esos factores crean una dependencia de la ayuda y la acumulación de deuda externa. También son un pesado lastre para la tasa de crecimiento, ya que las importaciones de bienes de capital e intermedios para los proyectos de inversión pueden verse reducidas mientras que las importaciones esenciales como alimentos y combustibles absorben las divisas disponibles.

Por consiguiente, la reclasificación debería marcar, en principio, el punto en el que un PMA ha superado lo suficiente esos círculos viciosos como para confiar sobre todo en sus propias fuerzas y en los mercados internacionales para su ulterior desarrollo, sin requerir las condiciones más favorables otorgadas por sus asociados para el desarrollo. En general, se espera que la reclasificación marque el paso de una situación de dependencia económica a una de mayor autonomía.

La salida de la categoría de PMA debe concebirse como una parte de un proceso de desarrollo más prolongado y amplio —en el que el crecimiento económico debería ser un resultado de la ampliación de las capacidades productivas y una contribución a estas— y como un proceso de transformación estructural. Este último supone la modernización de las actividades económicas de un país y contribuye a aumentar la resiliencia frente a las perturbaciones exógenas.

Por ende, la reclasificación no es la meta final de la carrera para dejar de ser un PMA sino el primer hito en la maratón del desarrollo. Representa el fin de un proceso político y administrativo en el cual las instituciones

encargadas de la inclusión y la exclusión de países en la categoría de PMA adoptan decisiones sobre la base de criterios estadísticos y de otro tipo, pero no marca el final del proceso económico y de desarrollo.

El plano formal, un país reúne las condiciones para la reclasificación si en por lo menos dos revisiones trienales consecutivas de la lista de PMA por el Comité de Políticas de Desarrollo (CPD) cumple una de dos condiciones: alcanza los umbrales de exclusión como mínimo en dos de los tres criterios (ingreso nacional bruto (INB) *per capita*, índice de capital humano e índice de vulnerabilidad económica); o alcanza un nivel de ingreso *per capita* que duplique, como mínimo, el umbral de exclusión para ese criterio (regla de exclusión sobre la única base del ingreso). No obstante, la decisión sobre la reclasificación no sigue automáticamente el cumplimiento de estas condiciones: también se tienen en cuenta las circunstancias específicas de cada país, en especial su vulnerabilidad, y los efectos probables de la reclasificación y la consiguiente pérdida del trato reservado a los PMA.

En contraste con la ambiciosa meta establecida en el Programa de Acción de Estambul, y con las expectativas en el momento del establecimiento de la categoría, el número de PMA se duplicó con respecto a los 25 que figuraban en la lista original de 1971, para alcanzar un máximo de 50 entre 2003 y 2007, antes de descender a 48 en 2014. Esto es en parte resultado de que solo 4 PMA han salido de la lista en los 45 años transcurridos desde su creación: Botswana (1994), Cabo Verde (2007), Maldivas (2011) y Samoa (2014).

El limitado número de reclasificaciones hasta la fecha refleja una marcada divergencia en las trayectorias de desarrollo de los países en desarrollo, que ha hecho que las “economías de mercado emergentes” dejen muy atrás a los PMA en muchos aspectos. La diferencia en el ingreso *per capita* entre los PMA, por una parte, y los OPD y los países con economías en transición, por otra, ha aumentado sistemáticamente desde 1981. Esta divergencia obedece sobre todo al creciente desfase entre las capacidades productivas de ambos grupos, que se refleja en amplias diferencias en los indicadores sociales.

Esta diferencia en los indicadores sociales es particularmente importante en el contexto de la Agenda 2030: como se ha observado en anteriores ediciones del *Informe sobre los Países Menos Adelantados*, los PMA serán el campo donde se ganará o se perderá la batalla de la Agenda 2030. Conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los PMA requerirá avances decisivos en el desarrollo de las capacidades productivas, la transformación estructural, la modernización tecnológica, la diversificación económica, la productividad y la creación de empleo, algunos de los cuales van incluso más allá de las metas específicas de los Objetivos. Por lo tanto, para que los PMA cumplan plenamente las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no solo será necesaria su reclasificación formal sino que esta sea también parte de un proceso más amplio y prolongado de transformación económica, lo que en el presente Informe se denomina “reclasificación con impulso”.

El número muy limitado de reclasificaciones de PMA hasta la fecha también responde en parte a grandes cambios que se registraron en el entorno económico internacional en las últimas décadas, con el aumento de la importancia de las corrientes de mercado en la economía mundial, en especial en el comercio y la inversión internacionales. En consecuencia, el buen desempeño de los países en desarrollo depende cada vez más de una fructífera participación en los mercados de exportación, en particular en los segmentos de alto valor de las cadenas de valor mundiales, entre otras cosas por medio de políticas estratégicas sobre IED. Ello genera una creciente necesidad de competir e intensifica el problema que plantea el creciente desfase entre las capacidades productivas de los OPD y los PMA. El descenso relativo de la AOD ha supuesto una desventaja adicional para los PMA, que dependen de dicha asistencia mucho más que los OPD. El impacto de la menor importancia de la AOD en las corrientes internacionales se ve exacerbado en los casos en que la asignación geográfica de la ayuda no beneficia a los países que más la necesitan y su asignación sectorial no se centra sino marginalmente en el fomento de la capacidad productiva.

Concebir la salida de la categoría de PMA como un hito en vez de una meta incide profundamente en el enfoque del desarrollo y la reclasificación de estos países. Del mismo modo que no conviene correr en el primer kilómetro de una maratón, no alcanza con centrarse simplemente en cumplir los criterios necesarios para la reclasificación. También es esencial sentar las bases para seguir avanzando en el desarrollo después de la reclasificación. Esto significa adoptar un enfoque del proceso de salida de la categoría de PMA orientado a las necesidades de desarrollo a largo plazo en vez de centrarse solamente en los criterios de exclusión. Centrarse únicamente en los criterios de exclusión supone el riesgo de desviar la atención y los recursos de otros aspectos del desarrollo que, aunque no estén plenamente reflejados en los criterios, serán esenciales por largo tiempo tras haber alcanzado la reclasificación.

Por consiguiente, el objetivo no es alcanzar la reclasificación en sí misma, sino lograr una reclasificación con un impulso que permita mantener la trayectoria de desarrollo y evitar los tropiezos mucho después de la salida de la categoría: a largo plazo, *cómo* se reclasifica un país es como mínimo tan importante como *cuándo* lo hace. Ello

señala la necesidad de abandonar las estrategias de reclasificación orientadas al cumplimiento de los criterios de exclusión en favor de estrategias de “reclasificación plus” centradas en una reclasificación con impulso y la creación de condiciones para un proceso de desarrollo viable a largo plazo.

Si bien el desarrollo que lleva a un país a la reclasificación es claramente beneficioso, la pérdida de la condición de PMA puede ocasionar costos económicos potencialmente cuantiosos debido a la pérdida del acceso a las medidas especiales de apoyo internacional asociadas a esa categoría de países. La magnitud de estos costos depende de la proporción en que el país en cuestión se beneficiaba de esas medidas antes de su reclasificación. La necesidad de esas medidas tiende a ser mayor en las primeras etapas del desarrollo, cuando la capacidad de competir en los mercados internacionales es más limitada. Sin embargo, las posibilidades de aprovechar y obtener beneficios de algunas de esas medidas, en particular el acceso preferencial a los mercados, depende mucho del nivel de las capacidades productivas, capacidades que aumentan a medida que un país avanza hacia la reclasificación. En el caso de un país que esté ampliando sus capacidades productivas en sectores de exportación contemplados en las preferencias comerciales y que haga uso de esas preferencias, su pérdida puede suponer un gran costo. Esto pone de relieve la importancia de llevar a cabo un proceso de transición gradual en esos casos, y de prepararse con la debida antelación para las consecuencias de la salida de la categoría de PMA en el marco de estrategias de “reclasificación plus”.

Las políticas nacionales sobre la reclasificación no solo dependen de consideraciones económicas sino también de cálculos políticos, en los que intervienen cálculos económicos. Entre estos figura la posibilidad de suscitar aprobación nacional, esto es, la oportunidad para un Gobierno de obtener una ventaja política al reclamar para sí el mérito de haber sacado a un país de la categoría de PMA para equipararlo con los demás países en desarrollo. Estas consideraciones pueden haber alentado a los Gobiernos de algunos PMA a formular estrategias específicamente orientadas a alcanzar la reclasificación en un plazo determinado.

Si bien durante la década de 1990 y principios de la de 2000 algunos Gobiernos de los PMA se resistían a la idea de la reclasificación, ahora muchos parecen tener al respecto una opinión mucho más positiva; estos interpretan la salida de la categoría de PMA como un sinónimo de progreso irreversible y el resultado de su activa labor en pos de dicho progreso. Este aparente cambio de actitud podría reflejar en parte los dividendos políticos que ofrece la reclasificación, junto con la menor eficacia económica de algunas de las medidas especiales de apoyo internacional.

La dinámica nacional de la reclasificación

En los 45 años transcurridos desde el establecimiento de la categoría de PMA, a pesar de los esfuerzos nacionales de los propios PMA y de los efectos de las medidas especiales de apoyo internacional que tenían por objetivo declarado fortalecer sus procesos de desarrollo, solo cuatro países alcanzaron la reclasificación. Esto lleva a preguntarse por qué el desempeño en materia de desarrollo de los PMA ha sido tan decepcionante desde el punto de vista tanto nacional como internacional. Para responder a esta pregunta es preciso entender el proceso por medio del cual los PMA pueden dejar atrás el subdesarrollo y alcanzar la reclasificación.

Hasta la fecha, entre los países que alcanzaron la reclasificación hay un exportador de minerales sin litoral (Botswana) en África y tres pequeñas economías insulares que exportan principalmente servicios (Cabo Verde, Maldivas y Samoa). A los efectos del presente Informe se hizo una simulación para evaluar cuáles PMA probablemente alcanzarían la reclasificación en el período 2017-2024 (sin juicio previo alguno acerca de las decisiones del CPD, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Asamblea General de las Naciones Unidas o los propios PMA).

Según el ejercicio, el número de reclasificaciones en los próximos años probablemente estará muy lejos de la meta del Programa de Acción de Estambul; solo 10 países cumplirán los criterios de exclusión para 2020, en comparación con los 24 previstos en dicha meta, y solo 16 países habrán salido de la categoría de PMA en 2025. Entre esos 16 países figuran los 7 PMA insulares, salvo las Comoras, y los 8 PMA asiáticos, salvo Camboya, pero solo 3 (Angola, Guinea Ecuatorial y Djibouti) de los 33 países del grupo de los PMA africanos y Haití.

A pesar de sus importantes desventajas estructurales (elevada vulnerabilidad ambiental debida a una alta exposición a los desastres naturales, lejanía económica, mercado interno reducido y gran dependencia de la AOD y las remesas), los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) tienden a obtener resultados relativamente buenos en lo que respecta a la reclasificación. Esto refleja en parte su dotación de capital humano relativamente amplia (gracias a sus logros en las esferas de la educación y la salud) y sus altos niveles de ingreso *per capita* en comparación con

otros PMA, aunque estas características positivas se vean contrarrestadas por su mayor vulnerabilidad económica y ambiental.

Por el contrario, la falta de litoral plantea a muchos PMA problemas adicionales que constituyen mayores obstáculos para la reclasificación. Entre los PMA, los países en desarrollo sin litoral (PEDSL) tienen en general un desempeño bastante inferior al de los demás PMA, de resultados de la menor diversificación de sus exportaciones, sus capacidades productivas más limitadas, la falta de competitividad de sus exportaciones, su lejanía económica y su dependencia de la situación económica y política de los países vecinos (de tránsito). Con todo, esos problemas no impiden a algunos PMA sin litoral lograr resultados positivos en materia de desarrollo o reclasificación, como demostró el primer país que salió de la categoría de PMA (Botswana) y los cuatro PEDSL que se cuentan entre los PMA que, según las proyecciones, quedarán excluidos de la lista antes de 2025.

Aunque las desventajas estructurales arriba señaladas pueden dificultar la transformación estructural y el desarrollo, la histórica reclasificación de cuatro PMA y el caso de los países cuya salida se proyecta en el futuro demuestran que ni el círculo vicioso del subdesarrollo ni las características geográficas desventajosas son obstáculos insuperables para salir de la categoría de PMA. Obtener resultados satisfactorios en materia de desarrollo depende de la existencia de políticas y estrategias nacionales e internacionales que atiendan a las causas últimas de dichos círculos viciosos y pongan en marcha el proceso de desarrollo sostenible.

Ninguno de los cuatro países que salieron de la categoría de PMA aplicó políticas específicamente orientadas a alcanzar la reclasificación. Las políticas de desarrollo de Botswana se basaron en la captación y el uso eficientes de las rentas de los minerales, y en una inversión eficaz en educación e infraestructura física. Los otros tres países que salieron de la lista (Cabo Verde, Maldivas y Samoa) deben su reclasificación a políticas bien concebidas para desarrollar un sector del turismo competitivo y otros sectores de servicios (por ejemplo, servicios financieros y jurídicos extraterritoriales en Samoa), combinadas con inversión en la industria pesquera y el capital humano. El cuantioso ingreso de AOD y remesas fue esencial para apoyar diferentes formas de progreso estructural de la economía en Cabo Verde y Samoa.

En cambio, los actuales PMA tienden a orientar sus estrategias de manera más explícita a alcanzar la reclasificación. Los países que se acercan a los umbrales de exclusión tienden a hacer de esta uno de los principales objetivos nacionales y a formular programas centrados en componentes específicos de dichos criterios. A menudo, el objetivo de la reclasificación se incluye en planes de desarrollo a largo plazo que tienen por finalidad alcanzar la categoría de país de ingresos medios o, incluso, de “economía de mercado emergente”.

Por su parte, los PMA que están más lejos de llegar a los umbrales de exclusión tienden a aspirar a aumentar el ingreso *per capita* y con frecuencia aplican estrategias y programas para lograr un desarrollo sostenible de base amplia. Con tal fin, suelen centrarse en cuestiones como la movilización de recursos internos, el desarrollo rural, la diversificación de la producción y las exportaciones, el aumento de la productividad y la mejora de la preparación para casos de desastre.

El ejercicio de proyección de la UNCTAD destaca las diferentes trayectorias de crecimiento y desarrollo que pueden desembocar en la reclasificación. Algunos, aunque no todos, de los 16 países que según las proyecciones habrán salido de la categoría de PMA en 2025 probablemente alcanzarán una reclasificación con impulso merced al desarrollo generalizado de sus capacidades productivas, la diversificación, y la transformación de su estructura económica. Este es el caso de algunos exportadores de manufacturas (Bangladesh y Bhután) y exportadores de productos varios (Myanmar y República Democrática Popular Lao). Si la reclasificación se alcanza por medio de un proceso amplio de desarrollo económico y social que suponga un progreso en términos de transformación estructural y diversificación económica, probablemente tendrá un carácter más inclusivo y proporcionará una base más sólida para proseguir el desarrollo en la etapa posterior.

Sin embargo, no todos los países que salgan de la categoría de PMA alcanzarán una reclasificación con impulso: según las proyecciones, algunos PMA saldrán de la lista sin haber pasado por una transformación decisiva de su estructura económica. Este puede ser el caso, en particular, de las economías basadas en la extracción de combustibles y, en alguna medida, de los PEID. Si bien la extracción de combustibles incrementa los ingresos, en la mayoría de los casos no se traduce en una diversificación ni en una inclusión social y económica acorde, y no proporciona necesariamente la base para un desarrollo sostenible. Lograr esto último requiere políticas y estrategias para reinvertir las rentas generadas por los recursos en el desarrollo de las capacidades productivas en otros sectores ajenos a las industrias extractivas.

La historia y las proyecciones indican que, en general, los PEID consiguen salir de la categoría de PMA mediante una combinación de diversificación limitada hacia los servicios e inversión en capital humano. No obstante, esto no es suficiente para una transformación decisiva de la estructura económica, que requiere un mayor grado de diversificación y un avance hacia sectores y actividades de mayor valor añadido.

Las proyecciones realizadas para este Informe tienen importantes consecuencias en lo que respecta a la composición del grupo de los PMA en la próxima década. En 2025, si las proyecciones demuestran ser mayormente correctas:

- El grupo de los PMA estará compuesto por 32 países, todos ellos salvo 2 (Camboya y Haití) ubicados en África.
- Entre ellos habrá solamente 1 PEID (Comoras), mientras que los países costeros representarán la mayoría por escaso margen (17 de 32 países) y serán solo un poco más numerosos que los PEDSL (14);
- Los productos básicos seguirán teniendo una importancia fundamental en la economía de todo el grupo.
- Los problemas de desarrollo que afronta todo el grupo se intensificarán y se caracterizarán por una mayor supeditación de la producción y el empleo a la agricultura, tasas de pobreza más elevadas, baja productividad media del trabajo y mayor grado de dependencia de la ayuda. De no contarse con políticas de desarrollo más decisivas y eficaces, la diferencia en materia de desarrollo entre los restantes PMA y los OPD será por consiguiente más grande que la actual y requerirá una mayor atención, tanto de las autoridades nacionales como de la comunidad internacional.

Las diferencias en lo que respecta a la reclasificación ponen de relieve una diferenciación creciente dentro del grupo de los PMA. Si bien algunos PMA están haciendo avances visibles en términos de fomento de las capacidades productivas, diversificación de sus economías y traslado de recursos hacia sectores y productos de mayor valor añadido, otros siguen en la etapa inicial de esos procesos.

Es de suma importancia que los Estados y los órganos que influyen en la reclasificación o la deciden (los propios PMA, el CPD, el ECOSOC y la Asamblea General) sigan teniendo debidamente en cuenta factores adicionales al cumplimiento de los criterios estadísticos para la exclusión. Además, la posibilidad de que un país salga de la lista de los PMA sin haber pasado por una transformación estructural apunta la necesidad de reconsiderar los criterios de exclusión para reflejar más plenamente los procesos de desarrollo a largo plazo por los que están pasando estos países.

La contribución de las medidas de apoyo internacional a la reclasificación

La eficacia de las medidas de apoyo internacional para los PMA se está examinando con mayor detenimiento en la medida en que aumenta la importancia que se atribuye al seguimiento y la evaluación de la ayuda internacional. Esta cuestión debería considerarse en términos de la contribución de esas medidas a la capacidad de los PMA para superar sus desventajas estructurales y salir de los círculos viciosos que limitan el desarrollo de sus capacidades productivas y su avance hacia la transformación estructural —esto es, según su contribución a una reclasificación con impulso.

Entre las medidas de apoyo internacional para los PMA figura toda una gama de medidas, compromisos y disposiciones en las esferas del desarrollo, la financiación, el comercio, la tecnología y la asistencia técnica. La divergencia cada vez mayor entre los PMA y los OPD en lo que respecta al ingreso y las capacidades productivas señala las deficiencias de sus modelos, estrategias y políticas de desarrollo y/o de las medidas de apoyo internacional que se han establecido en su favor. Unas medidas de apoyo internacional más eficaces, al contribuir en mayor medida al desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, podrían haber ayudado a limitar esa divergencia. A su vez, las deficiencias de las medidas de apoyo internacional específicamente dirigidas a los PMA son el resultado de la combinación de su inadecuación, la reducción de su eficacia, su insuficiente financiación, su marco institucional inapropiado y su insuficiente aprovechamiento.

Hay 139 disposiciones sobre trato especial y diferenciado que benefician a los países en desarrollo (incluidos los PMA) en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de los cuales 14 están específicamente

destinadas a los PMA. Desde la creación de la OMC también se han adoptado varias decisiones sobre los PMA. Estas disposiciones varían considerablemente en amplitud, importancia y eficacia. Tienen diferentes objetivos, en particular facilitar el cumplimiento de las normas de la OMC, por ejemplo, mediante mayores plazos para la aplicación. Algunas piden a los miembros de la OMC que proporcionen diversas formas de asistencia a los PMA, pero generalmente se trata de cláusulas “de máximo empeño”, no de obligaciones vinculantes. También se atribuye a los PMA algunos derechos especiales en lo que respecta a la protección y promoción de actividades económicas, lo que les otorga un espacio de políticas algo más amplio. Sin embargo, los beneficios de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado dependen del conocimiento de su existencia y condiciones, que es muy dispar entre los diferentes PMA. Con frecuencia, los Gobiernos y las empresas de los PMA no utilizan las medidas preferenciales vigentes (por ejemplo las flexibilidades previstas en el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC) porque no saben de su existencia. Las posibilidades de hacer un uso eficaz de esas medidas preferenciales también dependen de las capacidades institucionales, los recursos financieros y las capacidades productivas.

El acceso preferencial a los mercados es una de las principales medidas de apoyo internacional de las que disponen los PMA, ya que contribuye a compensar los mayores costos de producción y comerciales asociados a sus desventajas estructurales y geográficas. Aunque la mayoría de los PMA consideran que sus principales exportaciones están contempladas en los esquemas de acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados, estos excluyen con frecuencia algunos productos sensibles para los cuales los PMA tienen capacidad de exportación, como las prendas de vestir, los textiles y algunos productos agrícolas. Si bien la mayor parte de los esquemas de preferencias comprenden la abrumadora mayoría de los productos, la exclusión de incluso unas pocas líneas arancelarias puede generar grandes pérdidas dada la alta concentración de las exportaciones de los PMA. Es más, los beneficios del acceso a los mercados libre de derechos han ido disminuyendo progresivamente como resultado del descenso general de los niveles arancelarios, que ha reducido los márgenes de preferencia.

Con frecuencia, la utilización de las preferencias disponibles se ve reducida por limitaciones de la oferta, obstáculos relacionados con la política comercial (estrictas normas de origen, bajos márgenes de preferencia, la exclusión de productos y barreras no arancelarias), el desconocimiento, y por la imprevisibilidad de las preferencias, debida a su carácter discrecional. Las directrices sobre las normas de origen preferenciales para los PMA adoptadas en la Décima Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en diciembre de 2015 podrían, de aplicarse, contribuir sustancialmente a superar esta restricción particular a la utilización de las preferencias. Desde diciembre de 2011 también se han establecido preferencias para el comercio de servicios de los PMA, aunque aún está por verse si la “exención en la esfera de los servicios” se aplicará de manera efectiva y reportará los beneficios comerciales y de desarrollo previstos.

En la Declaración Ministerial de Doha de 2001 los miembros de la OMC convinieron en esforzarse “por facilitar y acelerar las negociaciones con los PMA en proceso de adhesión”, y en 2012 se hicieron operativas las directrices al respecto. No obstante, todos los PMA que han aspirado a ingresar en la OMC desde su creación han tropezado con cierto grado de dificultad en el proceso de adhesión y algunos han expresado quejas, de manera individual y colectiva, sobre las características del procedimiento y las exigencias planteadas en el curso de las negociaciones.

Las condicionantes y limitaciones institucionales de los PMA constituyen un obstáculo fundamental a sus posibilidades de utilizar las medidas de apoyo internacional de manera efectiva, en particular en el plano del comercio. Por ello, la asistencia técnica relacionada con el comercio, en particular por medio del Marco Integrado Mejorado (MIM) es una medida de apoyo internacional particularmente importante. A pesar del creciente apoyo del MIM, la meta del Programa de Acción de Estambul de aumentar el porcentaje de la asistencia técnica relacionada con el comercio destinada a los PMA no se ha cumplido: este porcentaje no superó en 2014 el registrado en 2011, cuando se acordó la meta.

El Programa de Acción de Estambul también reiteró las metas del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010, adoptado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados celebrada en 2001, de que los donantes destinen entre el 0,15% y el 0,20% de su INB a AOD para los PMA. La cifra correspondiente al conjunto de los principales donantes se duplicó con creces entre 2001 y 2011. Con todo, incluso el valor máximo que alcanzó no llegó a la mitad del límite inferior de la meta, y desde entonces se ha reducido. La diferencia entre los desembolsos efectivos y el límite inferior de la meta del 0,15%-0,20% pasó de 25.000 millones de dólares en el momento de la adopción del Programa de Acción de Estambul (2011) a 30.000 millones de dólares en 2014. Según los datos disponibles, también se han hecho escasos avances en lo que respecta al compromiso contraído en 2001 de aumentar la proporción de AOD para los PMA no condicionada a compras al país donante.

La adaptación al cambio climático y su mitigación deben desempeñar un papel esencial en las estrategias de desarrollo y reclasificación de los PMA. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se reconoce la necesidad de apoyo financiero y técnico para la adaptación de estos países. Sin embargo, el establecimiento de numerosos fondos para la adaptación ha creado una compleja arquitectura de múltiples organismos bilaterales y multilaterales, algunos de los fondos existentes tienen graves déficits de financiación, y el acceso a los fondos es complejo y lento, en particular en el caso de países como los PMA, que tienen una capacidad institucional limitada. El Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA), establecido en 2001, ha financiado la formulación de programas nacionales de adaptación (PNA) en todos los PMA salvo Sudán del Sur, pero las contribuciones totales al Fondo PMA siguen sin alcanzar los 1.000 millones de dólares cuando, según las estimaciones, el costo de aplicar los PNA asciende a 5.000 millones y seguirá aumentando en el futuro. En octubre 2014, el Fondo PMA se declaró vacío, y queda por ver cuántas de las promesas de contribución a los fondos para el clima realizadas en el 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CP 21, celebrada en 2015) se cumplen, y qué proporción de ellas se dedica al Fondo PMA.

El fortalecimiento de las capacidades productivas es un componente esencial del desarrollo sostenible y una reclasificación con impulso. Aun así, las medidas de apoyo internacional existentes no contribuyen demasiado a la modernización tecnológica de los PMA. Estos países están exentos de la mayoría de las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) hasta 2021 (y 2033 en el caso de los productos farmacéuticos). Sin embargo, el uso de esa exención se ve limitado por las normas más estrictas que las del Acuerdo sobre los ADPIC incluidas en acuerdos bilaterales y regionales de comercio e inversión y las escasas capacidades tecnológicas de los PMA. En el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC se exige a los países desarrollados que ofrezcan a las empresas e instituciones incentivos destinados a fomentar la transferencia de tecnología a los PMA, pero en la práctica se han adoptado muy pocas medidas eficaces al respecto. En consecuencia, esta medida de apoyo internacional no ha contribuido decisivamente a la reclasificación con impulso.

La transferencia de tecnología también es esencial para la adaptación al cambio climático y su mitigación. Durante la CP 7 (celebrada en Marrakech en 2001), en el contexto de los Acuerdos de Marrakech, las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático establecieron el marco tecnológico de Marrakech, en virtud del cual cada PMA debe presentar una evaluación de las necesidades de tecnología (ENT) para determinar sus necesidades tecnológicas en materia de adaptación y mitigación, y la CP prometió financiar plenamente la producción de esos documentos. A pesar de ello, en 2015 solo la mitad de los PMA habían presentado un ENT, y únicamente nueve habían formulado planes de acción tecnológica en el marco de ese proceso.

El principal mecanismo para la transferencia de tecnología vinculada con el clima es el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), que permite a los países desarrollados cumplir en parte sus obligaciones de reducción de emisiones financiando proyectos encaminados a reducir las emisiones en países en desarrollo utilizando tecnologías que no estén disponibles en el país de destino. Sin embargo, a la fecha, la inmensa mayoría de estos proyectos se han llevado a cabo en los países en desarrollo más avanzados (el 70% en el Brasil, China y la India en 2010) y solo en el 30% de los proyectos se menciona la transferencia de tecnología. Hasta fines de 2012, solo 12 proyectos del MDL se habían desarrollado en 7 PMA.

Para fortalecer el componente tecnológico de la arquitectura de apoyo internacional a los PMA, la comunidad internacional decidió establecer el Banco de Tecnología de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados. Ahora bien, su eficacia y contribución a una reclasificación con impulso no será evidente sino hasta que comience a funcionar en 2017.

En el ámbito de la financiación del desarrollo, la AOD fue determinante para la reclasificación de los cuatro países que han salido de la categoría hasta la fecha. Esto se debe en parte al pequeño tamaño de estos países (cuya población oscilaba entre 0,2 millones y 1,5 millones de personas en el momento de la reclasificación) y la marcada tendencia de esos pequeños países a recibir mucho más AOD, tanto en términos *per capita* como en relación con su INB, que los países de mayor tamaño. Tan importante como lo anterior fue, para la mayoría de esos países, el enfoque proactivo de sus Gobiernos de la gestión de la AOD recibida y su encauzamiento hacia sus respectivos planes de desarrollo. Las medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio incidieron mucho menos en su reclasificación, debido a que estos países exportaban principalmente productos primarios (Botswana) o servicios (Cabo Verde, Maldivas y Samoa). Sin embargo, Maldivas se benefició del acceso preferencial de sus exportaciones de pescado al mercado de la Unión Europea.

Para comprender mejor la percepción de los actuales PMA acerca de la eficacia de las medidas de apoyo internacional, la UNCTAD llevó a cabo una encuesta entre las autoridades de los PMA. Los resultados indican que se considera que esas medidas son insuficientes para ayudar a los PMA a superar los problemas de desarrollo, y confirman además que la capacidad institucional limita considerablemente las posibilidades de los PMA de hacer un uso eficaz de las medidas de apoyo internacional. La mayoría de los encuestados respondieron que se hacía uso de una o más disposiciones de trato especial y diferenciado, aunque esto variaba mucho según la disposición. El acceso preferencial a los mercados, las flexibilidades con respecto a los compromisos y el MIM eran de uso frecuente, mientras que se informó de escasos ejemplos de aplicación de disposiciones de trato especial y diferenciado en lo relativo a los acuerdos sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio. La encuesta indicó también que los PMA tropezaban con dificultades en el proceso de adhesión a la OMC, a la hora de utilizar las flexibilidades existentes y para participar en las negociaciones.

En general, los encuestados consideraban que el acceso a la financiación para el desarrollo era insuficiente para lograr las metas del Programa de Acción de Estambul, pero la mayoría pensaba que las políticas de gestión de la ayuda habían mejorado. Sin embargo, manifestaron particular preocupación por la eficacia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología y mencionaron que la transferencia de tecnología era limitada y difícil de vincular con las medidas de apoyo. Si bien admitieron que estaba aumentando el reconocimiento internacional de las necesidades de los PMA en el ámbito del cambio climático, expresaron inquietud por la amplia diferencia entre las promesas y las contribuciones efectivas, la adicionalidad de la AOD, la falta de capacidad técnica de los PMA y la ausencia de información sistemática acerca de los fondos.

En general, las medidas de apoyo internacional existentes siguen siendo en buena parte inadecuadas para las necesidades de desarrollo de los PMA, y no contribuyen demasiado a desarrollar las capacidades productivas de estos países o a acelerar su avance hacia la reclasificación. Las deficiencias de las medidas de apoyo internacional han sido más graves a la luz de las ambiciosas metas de la Agenda 2030 y el Programa de Acción de Estambul. La eficacia de las medidas existentes se ve socavada, en diversa medida, por la vaguedad de su formulación, el carácter no vinculante de los compromisos, la insuficiente financiación, su lenta aplicación y acontecimientos exógenos en el ámbito del comercio y la financiación internacionales. Un marco institucional viable y un mandato operativo concreto que se ajuste estrechamente a las necesidades e intereses de desarrollo de los PMA es esencial para asegurar la eficacia. Con todo, la experiencia de los países que salieron de la categoría de PMA y las opiniones de algunos de los actuales PMA indican que algunas de las medidas de apoyo internacional existentes pueden incidir considerablemente en la reclasificación. Esto atañe en particular al acceso preferencial a los mercados en el caso de aquellos PMA que mejor pueden aprovecharlo y a la AOD en el caso de las economías pequeñas.

Sin embargo, la contribución de las medidas de apoyo internacional a la reclasificación y el desarrollo de los PMA depende mucho de las capacidades institucionales de cada PMA y de sus posibilidades de aprovechar de manera estratégica los mecanismos de que dispone para perseguir su propia agenda de desarrollo y para salir de la categoría de PMA. Por consiguiente, es esencial tener en cuenta las limitaciones de la capacidad institucional en la concepción de las medidas de apoyo internacional, entre otras cosas combinando el establecimiento de esas medidas con la provisión de la asistencia técnica correspondiente.

Procesos y retos posteriores a la reclasificación

Las perspectivas de desarrollo sostenible de un país tras su reclasificación se ven considerablemente determinadas por los procesos que llevaron a su salida de la categoría de PMA, incluida su especialización y diversificación económicas, el tipo de transformación estructural por la que atraviesa, y las políticas que aplica. Si bien, en principio, la reclasificación indica una mayor resiliencia y/o una menor exposición a vulnerabilidades estructurales, cabe esperar que los países que han salido de la categoría de PMA sigan siendo más vulnerables que los demás países en desarrollo, en gran parte de resultas de dificultades geográficas como su falta de litoral, su pequeño tamaño y su lejanía. Por consiguiente, es imprescindible que estos efectos a largo plazo se tengan en cuenta en la concepción y aplicación de las estrategias nacionales de reclasificación, para evitar el riesgo de sufrir perturbaciones recurrentes cuando el país ya no tenga acceso a las medidas de apoyo específicas para los PMA.

Tras la reclasificación, hay un período de “transición gradual” de hasta nueve años desde la fecha en que el país sale efectivamente de la categoría de PMA, durante el cual las medidas de apoyo específicas para los PMA

se eliminan de forma paulatina y preestablecida para no perjudicar el desarrollo del país. Aunque muchos socios comerciales (por ejemplo, la Unión Europea) han adoptado la política de prolongar las preferencias comerciales específicas para los PMA durante un período de transición, este no es el caso de todos los asociados para el desarrollo. Es más, no están claros los procedimientos de transición gradual en lo que respecta a otras medidas de apoyo internacional, como las asignaciones de AOD, las modalidades de la ayuda y la asistencia técnica. La falta de un enfoque sistemático de la transición gradual hace que las posibilidades de un país que salga de la categoría de PMA de utilizar las disposiciones de trato especial y diferenciado tras la reclasificación dependan mucho de su capacidad y esfuerzos para movilizar el apoyo técnico, financiero y político de sus socios comerciales y de sus asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

El costo total de la reclasificación no se sentirá sino hasta que haya concluido el período de transición gradual. Una evaluación amplia de las consecuencias económicas de la reclasificación de un PMA indica que la eliminación paulatina de las medidas de apoyo específicas para los PMA genera, en fin de cuentas, efectos adversos y costos adicionales, pero que las pérdidas consiguientes son en la mayoría de los casos relativamente limitadas y no deben exagerarse. Además, los países que salen de la categoría de PMA pueden en general beneficiarse de otras medidas (como diferentes ventanillas de financiación y disposiciones de trato especial y diferenciado para los OPD) que siguen proporcionando un cierto grado de apoyo, aunque menos generoso que el que recibían antes de la reclasificación.

En lo que respecta a la financiación del desarrollo, la reclasificación no debiera, por sí sola, repercutir en las corrientes de capitales privados como las remesas y la inversión de cartera. La salida de un país de la categoría de PMA (o sus perspectivas en ese sentido) pueden desalentar los ingresos de IED motivados por un acceso preferencial a los mercados que pueda perderse como resultado de la reclasificación. No obstante, la mayoría de las corrientes de IED obedecen principalmente a tendencias a largo plazo del desarrollo institucional y de los parámetros macroeconómicos fundamentales (en particular el crecimiento económico, el mercado interno, la cualificación de la mano de obra y las capacidades tecnológicas), que en definitiva sustentan el propio proceso de reclasificación.

En lo relativo a la AOD, hay pocos indicios de que pertenecer a la categoría de PMA ejerza un efecto positivo en la asignación de la ayuda, a pesar de la meta de AOD específica para los PMA. La asignación de la ayuda no se rige solo por las necesidades de los países receptores sino también —especialmente en el caso de los donantes bilaterales— por consideraciones estratégicas y políticas de los donantes. Esto es diferente en el caso de donantes multilaterales, muchos de los cuales tienen criterios oficiales para designar a los beneficiarios de sus ventanillas de préstamos en condiciones favorables. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial —la primera fuente de financiación multilateral para los PMA— se basa fundamentalmente en un umbral de INB *per capita* cercano al umbral de exclusión para los PMA. En la mayoría de los casos, los bancos regionales de desarrollo de África, Asia y América también aplican el criterio de la AIF.

Es poco probable que la reclasificación provoque cambios bruscos en el acceso a la financiación para el desarrollo, pero puede suponer un cierto aumento de su costo debido a la reducción de las condiciones favorables. De manera análoga, no hay motivos para prever que la reclasificación provoque un abrupto descenso de la financiación en el marco de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, en especial porque el principal programa específico para los PMA, el MIM, ya incluye procedimientos bien establecidos de transición gradual. En general, la preocupación acerca de los costos de la reclasificación en términos de reducción del acceso a financiación en condiciones favorables tras la salida de la categoría de PMA parece ser exagerada.

En el ámbito del comercio internacional, la principal consecuencia de la reclasificación es la eliminación paulatina de las disposiciones de trato especial y diferenciado que favorecen a los PMA y que da lugar (según el acuerdo o arreglo de que se trate) ya sea a disposiciones menos favorables de trato especial y diferenciado para los OPD o, en algunos casos, a disposiciones comunes a todas las economías que no son PMA. A este respecto, tiene particular importancia la pérdida del acceso preferencial a los mercados en el marco de esquemas específicos para los PMA (como la Iniciativa Todo menos armas de la Unión Europea y las concesiones otorgadas a los PMA en el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo).

A los efectos del presente Informe, se hizo una simulación sobre las posibles consecuencias para los PMA de la pérdida de sus márgenes de preferencia comercial en los principales mercados del Grupo de los 20 (G20). Se concluyó que la pérdida del trato preferencial específico para los PMA en los países del G20 equivale, en promedio, a una reducción de entre el 3% y el 4% de los ingresos de exportación de mercancías, dependiendo de cómo se calcule el margen de preferencia. Si se extrapola este resultado a los 48 PMA, la pérdida del acceso preferencial a los mercados de los países del G20 podría reducir el total de las exportaciones de mercancías de los PMA en más de 4.200 millones de dólares anuales. Esto afectaría en primer lugar a aquellas exportaciones cuyos aranceles son,

en general, los más altos para los países que no son PMA, a saber, los productos básicos agrícolas, las prendas de vestir y los textiles, mientras que los efectos en las exportaciones de productos energéticos, minerales y menas y productos madereros serían limitados, dado que estos productos se gravan con aranceles relativamente bajos con independencia de la condición o no de PMA del país exportador.

En el contexto de la OMC, la reclasificación podría suponer una cierta reducción del espacio de políticas, por ejemplo en relación con los derechos de propiedad intelectual, la política industrial (MIC) y las subvenciones agrícolas, y requerir algunos ajustes del marco legislativo interno para cumplir con las nuevas disciplinas aplicables de la OMC (por ejemplo, para establecer un régimen plenamente compatible con el Acuerdo sobre los ADPIC). Es conveniente planificar y abordar esos ajustes con la debida antelación. En este sentido, es importante, con miras a la salida de la categoría de PMA, anticiparse a los problemas posteriores a la reclasificación y concebir estrategias para limitar sus efectos adversos.

Más allá de los ajustes inmediatos ante la pérdida de las medidas de apoyo internacional, los PMA también deben ser previsores y prepararse para los problemas de desarrollo más amplios que suelen presentarse en la etapa posterior a la reclasificación. Entre estos problemas se encuentran, en particular, la dependencia de los productos básicos, el riesgo de reingresar en la categoría de PMA, y la “trampa del ingreso medio”.

Es de prever que la dependencia de los productos básicos siga siendo una importante característica de muchos países tras la reclasificación, al igual que de muchos OPD de ingresos medios-bajos. Los productos básicos hacen una cuantiosa contribución a las exportaciones de los países que saldrán de la categoría de PMA en 2017-2024, excepto en el caso de los exportadores de manufacturas (Bangladesh y Bhután) y de los exportadores de servicios (Nepal, Santo Tomé y Príncipe y Vanuatu); y nada asegura que escaparán a la dependencia de estos productos y los problemas conexos.

El reingreso en la categoría de PMA es posible, por lo menos en teoría, a pesar de las precauciones existentes (como los diferentes umbrales para la inclusión y la exclusión de la categoría, el período de gracia, la transición gradual, y la consideración de las circunstancias del país). Algunos países pueden salir de la categoría habiendo alcanzado por escaso margen los umbrales de exclusión y sin haber adquirido la resiliencia suficiente o sin haber constituido una base productiva lo bastante sólida y diversificada para asegurar la sostenibilidad de su desarrollo. Aunque ningún país que haya salido de la categoría de PMA ha vuelto a ingresar en ella, el riesgo de que esto suceda se ve incrementado por la probabilidad de que, en los próximos años, el entorno económico sea difícil y se intensifiquen los efectos del cambio climático, al que algunos PMA son particularmente vulnerables.

Mientras que actualmente hay pocas posibilidades de que un país vuelva a ingresar en la categoría de PMA tras la reclasificación, el riesgo de caer en una trampa del ingreso medio es mucho más alto. Las diferentes descripciones de la trampa del ingreso medio —posibilidades limitadas de pasar a un grupo de mayores ingresos, falta de convergencia de los ingresos con un país avanzado de referencia, y frecuentes desaceleraciones del crecimiento— guardan estrecha relación con fenómenos que suelen afrontar los PMA. Evitar la trampa del ingreso medio tras la reclasificación requiere anticipar sus causas profundas en el período anterior a la salida de la categoría de PMA y lograr la transformación estructural que caracteriza a una reclasificación con impulso.

El proceso hacia la reclasificación y el desarrollo futuro

En el presente Informe se afirma que los PMA deberían perseguir la reclasificación con una perspectiva de desarrollo de sus capacidades productivas para alcanzar una reclasificación con impulso. Esto significa otorgar la máxima prioridad a la transformación estructural de la economía y el desarrollo de las capacidades productivas, encaminando la producción y las exportaciones hacia sectores y productos de mayor valor añadido, modernizando la tecnología, diversificando la economía y aumentando la productividad. Esta concepción refleja los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no solo porque tiene expresamente en cuenta la transformación estructural y la industrialización, sino también porque destaca la necesidad de un enfoque integral en que el pilar social del desarrollo sostenible se vea complementado por la firmeza de los pilares económico y ambiental.

La perspectiva de reclasificación con impulso requiere aspirar a un desarrollo a largo plazo, con los procesos que lo sustentan, en vez de centrarse meramente en los criterios de exclusión y adoptar medidas orientadas al cumplimiento de los criterios estadísticos para salir de la categoría de PMA. Fundar las estrategias de desarrollo en

una perspectiva de desarrollo sostenible más amplia y a más largo plazo como la que se describe permitirá cumplir los criterios de exclusión y lograr la transformación estructural esencial para una reclasificación con impulso.

La reclasificación es un hito en un largo proceso de desarrollo socioeconómico, no la meta final de una carrera para salir del grupo de los PMA. Solo marca el final de la etapa inicial del desarrollo, un momento en que las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA comienzan a eliminarse paulatinamente. El proceso de desarrollo, que se funda sobre todo en una expansión sostenible de las capacidades productivas y en una mayor complejidad de la base productiva, prosigue indefinidamente después de ese momento, y los problemas de desarrollo no desaparecen a partir de un determinado nivel de ingresos. La importancia de esta perspectiva se pone de manifiesto en los problemas que afrontan los países que se encuentran en etapas más avanzadas del proceso de desarrollo como resultado de las limitaciones a la ampliación de sus capacidades productivas o las deficiencias de su transformación estructural, en particular la trampa del ingreso medio.

La importancia fundamental de alcanzar una reclasificación con impulso en vez de lograr simplemente la reclasificación señala la necesidad de abandonar las estrategias de reclasificación orientadas al cumplimiento de los criterios estadísticos para la exclusión en favor de estrategias que el presente Informe llama de “reclasificación plus”, encaminadas también a sentar las bases de un proceso de desarrollo que prosiga más allá del hito de la reclasificación. Esto supone recurrir a diferentes instrumentos y técnicas de planificación para abordar los problemas de desarrollo macroeconómicos y sectoriales. Si bien estos instrumentos deben reflejar claramente las especificidades y prioridades nacionales, hay ciertos tipos de políticas que probablemente deban figurar en toda estrategia eficaz de reclasificación. En el presente Informe, esas políticas se agrupan en seis esferas de acción, a las que se añade el género como cuestión transversal.

Transformación rural. Como se pone de relieve en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2015*, la transformación estructural de los PMA no puede pasar por alto el papel fundamental del desarrollo rural. Subsana la insuficiencia crónica de la inversión en la agricultura sigue siendo una prioridad esencial para la mayoría de los PMA, sino para todos ellos, y requiere construir infraestructura esencial, modernizar las tecnologías y prácticas agrícolas, y fomentar la investigación y desarrollo agrícolas y crear servicios de extensión eficaces. La diversificación de la economía rural por medio de actividades no agrícolas tiene una importante función complementaria.

Política industrial. El principal objetivo de la política industrial es “estimular” a los agentes económicos a que inicien una transición de sectores y actividades menos productivos a otros de mayor productividad, haciendo hincapié en aquellos sectores que aprovechen las ventajas comparativas existentes y alentando al mismo tiempo la expansión de sectores de un nivel de complejidad ligeramente superior. Por ende, es esencial que la política industrial esté coordinada con la política de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y cree sinergias con ella.

Política de CTI. Para apoyar e impulsar el proceso de transformación estructural, es preciso fortalecer las capacidades tecnológicas de los PMA reforzando la capacidad de absorción de sus empresas y explotaciones agrícolas. Esto incluye fortalecer su capacidad para absorber y dominar tecnologías superiores procedentes de países más avanzados (desarrollados o en desarrollo). Esto, a su vez, requiere mejorar el sistema internacional de transferencia de tecnología a los PMA. A nivel nacional, la política de CTI debe reforzar la investigación y desarrollo locales, en especial en la agricultura, así como ser compatible con la política educativa.

Finanzas. La inversión productiva transformadora y la modernización tecnológica son esenciales para aumentar la productividad del trabajo de cada sector y promover un cambio estructural que incremente la productividad, y las finanzas son esenciales para movilizar recursos, nacionales e internacionales, y utilizarlos eficazmente con tales fines. Además del sector bancario tradicional, se están abriendo a los PMA considerables oportunidades de movilizar recursos internos utilizando instrumentos financieros innovadores basados en la creciente penetración de las TIC, en particular la banca móvil y los servicios de transferencia de dinero.

Políticas macroeconómicas. Unos parámetros macroeconómicos sólidos son una condición necesaria para el correcto funcionamiento de la economía, pero no son suficientes para provocar la transformación estructural. Una reclasificación con impulso requiere multiplicar la acumulación de capital, y la política fiscal debe hacer una aportación esencial en ese sentido, en particular a través de inversión pública que pueda atraer más inversión privada. Esto puede lograrse con proyectos de infraestructura a gran escala que permitan eliminar los cuellos de botella en los sectores productivos, reduciendo las limitaciones de la oferta que frenan al sector privado. Para ampliar el espacio fiscal disponible es necesario tanto mejorar los sistemas de tributación y de recaudación de ingresos como diversificar las fuentes de ingresos públicos. También hay que resolver el problema de las corrientes financieras ilícitas, que afecta en particular a los países exportadores de combustibles y de minerales.

Generación de empleo. Con miras a alcanzar una reclasificación con impulso las economías deben crear puestos de trabajo a una escala considerablemente mayor que en los últimos tiempos, para proporcionar empleo productivo a las crecientes cohortes de personas que se incorporan al mercado laboral y sacar así partido del dividendo demográfico. Para lograr estos objetivos, el proceso de transformación estructural debe orientarse de forma que incluya la adopción de tecnologías intensivas en mano de obra, en especial en sectores como la agricultura, la manufactura y la infraestructura.

Género. La transformación estructural y el desarrollo de las capacidades productivas no pueden ser plenamente eficaces si no empodera a las mujeres para que desarrollen su contribución económica potencial mucho más que hasta ahora. Con tal fin, las consideraciones de género deben ser tenidas plenamente en cuenta en todas las esferas de política. Este enfoque también podría adoptarse en la formulación de los criterios relativos a los PMA, de manera que el equilibrio de género sea un componente adicional del índice de capital humano.

El entorno internacional y las medidas de apoyo internacional

La comunidad internacional es esencial para facilitar el avance de los PMA hacia una reclasificación con impulso. Esto significa en primer lugar, asegurar un entorno económico internacional estable y propicio y, en segundo lugar, concebir y aplicar medidas de apoyo internacional que contribuyan efectivamente a fortalecer el proceso de reclasificación con impulso.

En lo que respecta al primero de estos aspectos, una de las principales prioridades, cuya urgencia la UNCTAD ha destacado repetidamente, es velar porque el sistema financiero internacional sea más propicio, reducir la frecuencia de las crisis y asegurar la financiación de la inversión productiva tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, así como atender a las vulnerabilidades e inquietudes particulares de los PMA. Un entorno internacional más favorable, tanto antes como después de la reclasificación, también incluiría el fortalecimiento de la integración regional y el establecimiento de asociaciones comerciales y financieras más estrechas dentro del Sur global.

Del mismo modo, la UNCTAD ha insistido por largo tiempo en la importancia de adoptar medidas para estabilizar los mercados internacionales de productos básicos, por ejemplo mediante una mejora de la regulación del mercado de esos productos. Unos mercados de los productos básicos más previsibles y menos volátiles facilitarían la movilización de las rentas generadas por los recursos para desarrollar las capacidades productivas, al reducir la incertidumbre acerca de los ingresos de exportación de los PMA y el impacto negativo de las abruptas fluctuaciones de la relación de intercambio en las balanzas por cuenta corriente.

La actual arquitectura de las medidas de apoyo internacional no contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en los PMA. La eficacia de las medidas de apoyo internacional como la AOD y el acceso preferencial a los mercados se ha visto reducida en los últimos años, y sigue existiendo la necesidad de contar con medidas de apoyo internacional efectivas, en particular en vista de la diferencia creciente entre los PMA y los OPD, diferencia que probablemente siga ampliándose dadas las tendencias actuales. Las medidas de apoyo internacional deben concebirse de manera que tengan en cuenta la evolución tanto de las condiciones internacionales como de las características y condiciones del grupo de los PMA.

En particular, las prácticas de financiación del desarrollo deben adaptarse mejor al fomento de la transformación estructural y las actividades de fortalecimiento de la resiliencia, tanto en los PMA como en los países que acaban de salir de esa categoría. La AOD es la principal fuente de financiación externa de los PMA, y en 2014 se elevaba a una media de 47 dólares por habitante o alrededor del 5% del INB. Por lo tanto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Programa de Acción de Estambul no se cumplirán plenamente a no ser que: a) la AOD a los PMA aumente al menos lo suficiente como para alcanzar la meta internacional de entre el 0,15% y el 0,20% del INB de los países donantes; y b) todos los donantes destinen al menos el 50% de su AOD neta a los PMA (como se establece en el párrafo 52 de la Agenda de Acción de Addis Abeba). Esto resulta particularmente importante en el caso de los países que, según las previsiones, integrarán el grupo de los PMA en 2025, países que requerirán una enorme proporción de ese aumento a la luz de su subdesarrollo y pobreza. En consecuencia, las metas cuantitativas de AOD a los PMA no deben variar aunque el grupo se reduzca, habida cuenta de las mayores necesidades de los países que permanezcan en él. Es más, de conformidad con la estrategia de reclasificación con impulso y el enfoque

de la Agenda 2030, los donantes deberían aumentar la eficacia de la ayuda redirigiendo sus aportaciones hacia el desarrollo de las capacidades productivas.

La financiación combinada, que une AOD, fondos filantrópicos y otras corrientes privadas de financiación del desarrollo, puede ofrecer un medio versátil de movilizar y aprovechar recursos privados. Otros instrumentos financieros, como bonos indizados al PIB, préstamos contracíclicos y seguros contra el mal tiempo, también pueden ayudar a los PMA a gestionar de manera más eficiente los riesgos y su vulnerabilidad a las perturbaciones.

Mecanismo de facilitación de la financiación para los PMA. La proliferación de diferentes instituciones y ventanillas de financiación, junto con los escasos avances en la coordinación y armonización entre los donantes, han creado una arquitectura de financiación del desarrollo de los PMA cada vez más compleja. Para mejorar el acceso de estos países a la financiación para el desarrollo (y, por ejemplo, para afrontar el cambio climático) el presente Informe propone el establecimiento de un mecanismo de facilitación de la financiación (MFF) para los PMA. Este mecanismo podría servir de ventanilla única que identificara los organismos de financiación adecuados para las inversiones prioritarias de las estrategias nacionales de desarrollo de los PMA en función de los criterios, las prioridades y las preferencias de las posibles fuentes de financiación. Esto podría reducir considerablemente las dificultades administrativas de la búsqueda de financiación para el desarrollo, así como acelerar el acceso a la financiación y reducir la incertidumbre al respecto. Esos beneficios podrían incrementarse aún más si se proporcionara asistencia para la preparación de las solicitudes de financiación y el cumplimiento de los requisitos de presentación de informes; un MFF bien concebido también podría contribuir considerablemente al fomento de la capacidad de los PMA. Una estructura apropiada, una financiación suficiente y un personal adecuado serían características esenciales para la eficacia de dicho mecanismo. En vista de la dilatada labor de la UNCTAD sobre financiación del desarrollo y los PMA, sería útil que esta formara parte de la junta del MFF, que se encargaría de decidir las prioridades, políticas y prácticas del mecanismo.

Comercio. En el ámbito del comercio, el acceso preferencial a los mercados es una de las medidas más eficaces de apoyo internacional en favor de los PMA, aunque no todos los países hayan adoptado esquemas de acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los PMA, y estos esquemas no abarquen todos los productos. Lograr que estos esquemas contemplen el 100% de los productos representaría sin dudas un importante avance hacia el objetivo del Programa de Acción de Estambul y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de duplicar la proporción de las exportaciones mundiales correspondiente a los PMA. Asimismo, una de las prioridades de una estrategia eficaz de transición gradual es asegurar que los países que salgan de la categoría de PMA mantengan un cierto grado de acceso preferencial a los principales mercados de exportación a través de otros esquemas de preferencias unilaterales o de acuerdos bilaterales o regionales. Sin embargo, desde una perspectiva a más largo plazo, no debería hacerse demasiado hincapié en el valor estratégico del acceso preferencial a los mercados.

Es importante que los socios que otorgan las preferencias revisen sus normas de origen de conformidad con la Decisión Ministerial de la OMC relativa a las normas de origen preferenciales para los países menos adelantados, adoptada por primera vez en la Conferencia Ministerial de Bali celebrada en 2013, en forma de cláusula “de máximo empeño”. También es importante capitalizar los actuales esfuerzos para simplificar las medidas no arancelarias — especialmente en lo que respecta a los productos agrícolas— y converger, en la medida de lo posible, hacia normas internacionales comúnmente aceptadas, para reducir los costos del cumplimiento.

Es necesario avanzar en la aplicación de la exención relativa a los servicios de los PMA, para que estos países puedan aprovechar en mayor medida la expansión del comercio internacional de servicios. Aumentar el valor comercial de las preferencias contempladas en la exención e incrementar el número de países que las otorgan podrían ser importantes avances en favor de varios PMA, en particular los PMA insulares.

Tecnología. Los PMA podrían aprovechar más plenamente el espacio de políticas del que disponen si contaran con marcos de política industrial más audaces y estratégicos, entre otros en el campo de la tecnología. Por ejemplo, un marco de política de CTI podría ayudar a los PMA a aprovechar alguna de las oportunidades estratégicas que ofrece la extensión del período de transición para la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, en particular si se combinara con un apoyo más eficaz a la transferencia de tecnología prevista en el artículo 66.2 del Acuerdo.

Si los países desarrollados cumplieran su obligación en virtud del artículo 66.2 del Acuerdo, de fomentar la transferencia de tecnología a los PMA, el marco internacional comenzaría a favorecer dicha transferencia, en vez de centrarse principalmente en la protección de la propiedad intelectual. Para lograr ese objetivo, podrían contemplarse las medidas que figuran a continuación:

- El Consejo de los ADPIC de la OMC podría aplicar la decisión que adoptó en 2003, de revisar el sistema de supervisión del cumplimiento por los países desarrollados de las obligaciones dimanantes del artículo 66.2. Podría exigir a los países desarrollados que presentaran, en un formato uniforme, información comparable sobre los programas y políticas relativos a actividades que se ajusten a una definición previamente acordada de transferencia de tecnología. Los PMA podrían intervenir activamente presentando informes sobre la medida en que la transferencia de tecnología está contribuyendo a la creación de una base tecnológica sólida y viable en sus países.
- Se recomienda a los países en desarrollo que se centren en sectores y actividades en los que la transferencia de tecnología no sea rentable para los propietarios de la tecnología debido a la baja capacidad de absorción del país receptor, en los que las tecnologías correspondan a la demanda de los empresarios locales de los PMA y en aquellos que tengan importantes resultados sociales.
- A nivel institucional, los países desarrollados podrían considerar la posibilidad de financiar agentes especializados que vinculen a donantes de los países desarrollados, empresas privadas que posean una determinada tecnología y empresarios de los PMA para asegurar la eficacia de las operaciones de transferencia de tecnología.

El Banco de Tecnología de las Naciones Unidas puede convertirse en un instrumento que impulse el desarrollo de las capacidades tecnológicas de los PMA siempre que:

- Tenga un mecanismo de supervisión que vele por que se logre el objetivo último de ayudar a los PMA a establecer una base tecnológica sólida y viable;
- Cuenten con financiación adecuada, especialmente en la medida que amplíe sus actividades;
- Priorice la transferencia de tecnología (incluidas tecnologías no sometidas a derechos de propiedad intelectual); y
- Ajuste la asistencia técnica a los PMA sobre la gestión de los sistemas de propiedad intelectual en función del sistema más apropiado para su nivel de desarrollo económico e institucional.

Aportaciones para reconsiderar los criterios relativos a los PMA. La eficacia del actual criterio de exclusión para reflejar la medida en que un PMA ha superado los impedimentos estructurales a su desarrollo puede debatirse. En particular, puede cuestionarse la posibilidad de que un país pueda salir de la categoría de PMA sin haber avanzado en su transformación estructural, así como el hecho de que todos los antiguos PMA excluidos de la lista hasta la fecha no alcanzaron el umbral de exclusión correspondiente al índice de vulnerabilidad económica, que posiblemente sea el criterio más apropiado de los tres para captar las vulnerabilidades estructurales.

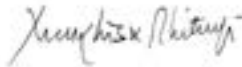
Lo anterior ha generado propuestas para la revisión de los criterios y los umbrales de exclusión utilizados para definir la categoría de PMA. En este contexto, el CPD quizás podría examinar los siguientes aspectos:

- La incorporación, en la medida de lo posible, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030;
- La incorporación de la perspectiva de la reclasificación con impulso, para integrar la reclasificación en un proceso de desarrollo sostenible a largo plazo;
- Adoptar una mejor medición de la transformación estructural;
- Ampliar los criterios ambientales, para que abarquen consideraciones sobre el cambio climático y las vulnerabilidades conexas.

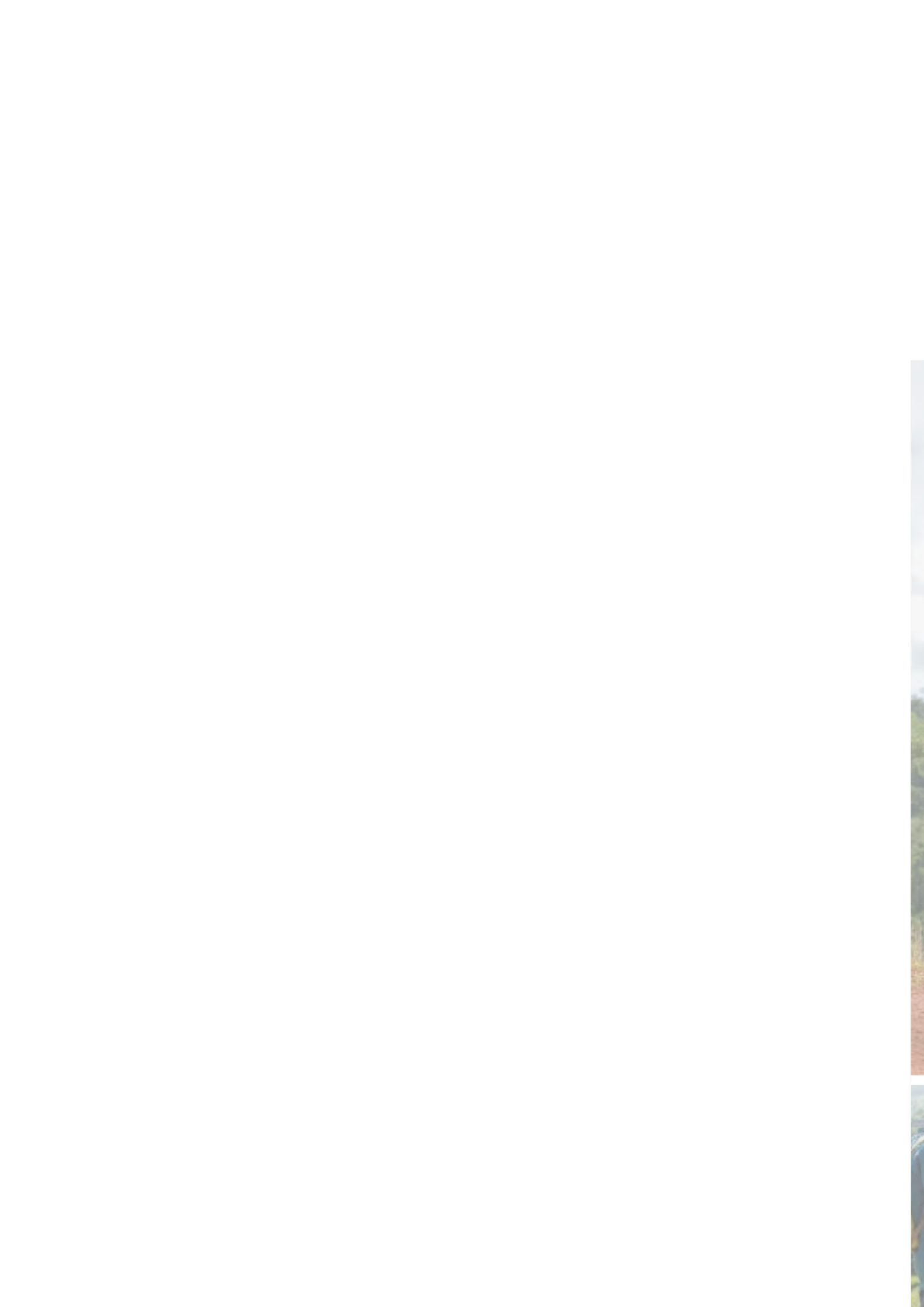
Entre los enfoques más específicos que el CPD podría tener en cuenta figuran los siguientes:

- Un "máximo de vulnerabilidad". Además del cumplimiento de los criterios existentes, se podría exigir que el índice de vulnerabilidad económica no superara la mitad del umbral.
- Ajuste de la composición y el cálculo del índice de vulnerabilidad económica. Se podría mejorar el índice de exposición atribuyendo menos importancia relativa a las dificultades geográficas, como el tamaño y la lejanía, y más importancia a aquellos obstáculos vinculados con la transformación estructural y consideraciones ambientales; reemplazar la proporción de la agricultura, la pesca y la silvicultura en la producción con un índice compuesto de transformación estructural; y sustituir el subíndice ambiental con uno o más índices que reflejen mejor las preocupaciones y vulnerabilidades ambientales particulares de los PMA, sobre todo las relacionadas con el cambio climático.

- Índices independientes. Una propuesta más ambiciosa, compatible con el concepto de reclasificación con impulso, sería separar la transformación estructural y la dimensión ambiental, estableciendo índices independientes. El índice de transformación estructural también podría convertirse en una condición obligatoria para la reclasificación.



Dr. Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD



INTRODUCCIÓN

TENDENCIAS ECONÓMICAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS PARA LOS PMA



A. Introducción

Tras haberse mostrado durante algunos años aparentemente resiliente a la crisis económica y financiera internacional, el crecimiento económico de los países menos adelantados (PMA) se redujo drásticamente desde 2012, hasta un mínimo del 3,6% en 2015. Se trata, con creces, del ritmo de expansión más lento del siglo, una cifra muy alejada de la meta mínima del 7% anual recomendada en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul), de 2011. Una tasa de crecimiento económico tan baja dificulta la generación y movilización de recursos internos para sostener los esfuerzos de transformación estructural y el fomento de las capacidades productivas por medio de la inversión. También frena el avance de los países hacia la salida de la categoría de PMA, objeto de un detenido análisis en el presente Informe. Esta desaceleración del crecimiento probablemente se vea reforzada por la situación de la economía mundial, que sigue caracterizándose por una mediocre recuperación.

Desde 2012, el crecimiento de los PMA se desaceleró enormemente, a la menor tasa registrada este siglo.

El déficit del comercio de mercancías del conjunto de los PMA también casi se duplicó, de 36.000 millones de dólares en 2014 a 65.000 millones en 2015. La balanza comercial negativa aumentó en todos los subgrupos de PMA, salvo en los PMA insulares. El déficit del comercio de servicios descendió ligeramente en el conjunto de los PMA, de 46.000 millones en 2014 a 39.000 millones en 2015, gracias a la reducción del déficit de los PMA africanos, que compensó con creces el incremento que se registró en los PMA asiáticos e insulares.

En el presente capítulo se presenta un panorama de la evolución reciente del desempeño de los PMA en relación con el crecimiento económico (sección B), el comercio exterior y la balanza por cuenta corriente (sección C), y la financiación interna y externa (sección D). La sección E se cierra con un breve análisis de las perspectivas para los PMA, en especial en los años 2016 y 2017.

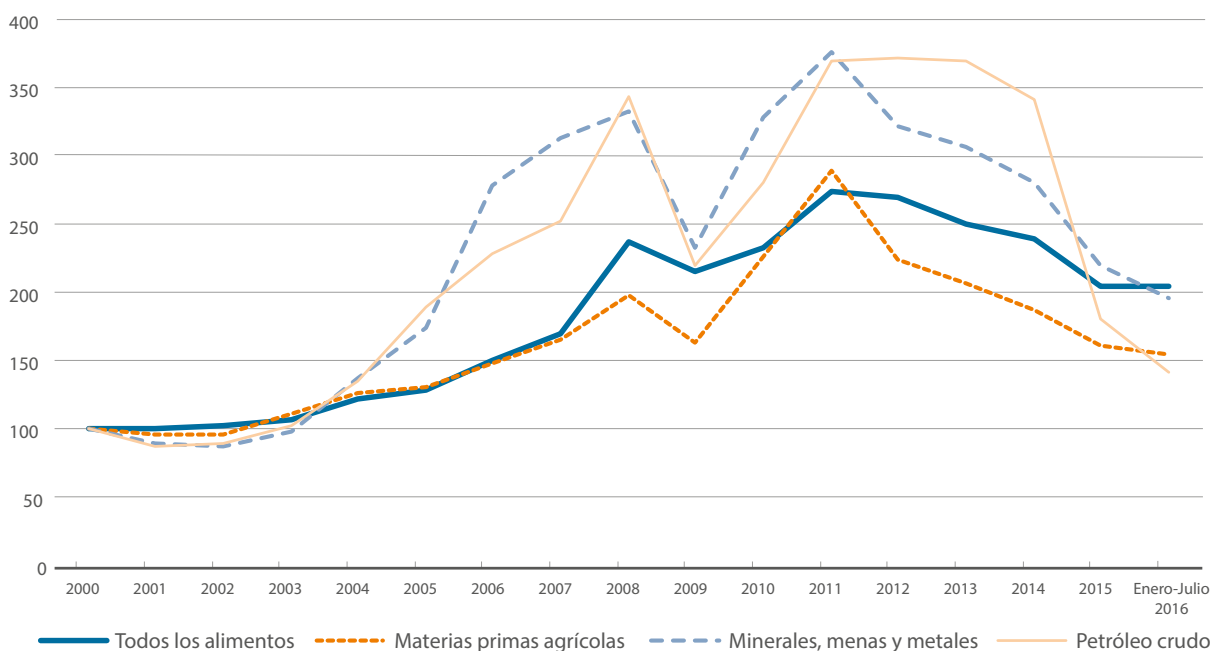
B. Sector real

Los precios de los productos básicos bajaron considerablemente en 2015; el petróleo cayó un 47,2%.

El crecimiento económico (medido por el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en precios constantes de 2005) se redujo al 3,6% en 2015 en el conjunto de los PMA, lo que representa un abrupto descenso con respecto a las cifras de los años anteriores a la crisis de 2009 y la menor tasa registrada desde 1994¹. Entre 2008 y 2015, la tasa de crecimiento económico anual del grupo no superó el 7% recomendado en el Programa de Acción de Estambul sino una vez, en 2012². Mucho de este débil desempeño puede atribuirse a la preponderancia en el grupo de los PMA africanos, que dependen principalmente de los productos básicos y son, por ende, vulnerables al descenso de sus precios. En el gráfico 1 de la Introducción se ilustra la evolución de los precios de los productos básicos por tipo de producto en el período 2000-2016.

Los precios del petróleo crudo cayeron un 47,2% en 2015, lo que se sumó a una baja del 7,5% en 2014. Esto se vio acompañado en general por importantes reducciones de precios de otros productos básicos, como los minerales, las menas y los metales, y las materias primas agrícolas y los alimentos, que confirmaron la tendencia a la baja iniciada en 2012. La disminución de la demanda de los productos primarios se explica en parte por la reorientación estratégica de China hacia un crecimiento impulsado por el consumo, mientras que la desaceleración económica general en el mundo entero reforzó la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos. El crecimiento mundial sigue ahogado por la débil demanda de las economías desarrolladas,

Gráfico I.1. Evolución de los precios de los productos básicos por tipo de producto, 2000-2016
(Índices, 2000 = 100)



Fuente: Base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

reflejo de la reducción de la parte proporcional de los salarios y la insuficiente demanda de los hogares, que no se han visto compensadas por un mayor gasto en inversión (UNCTAD, 2016b).

El cuadro 1 de la Introducción también muestra la tasa de crecimiento económico de los PMA según su especialización exportadora. Los exportadores de combustibles constituyeron el único grupo que acusó una contracción en 2015, de un notorio 4,5%; esta contracción puso de relieve la gran vulnerabilidad de las economías que dependen de los productos primarios a los ciclos de auge y depresión de los precios que afectan a los mercados de esos productos (y que se examinan en el capítulo 2 del presente Informe). De hecho, los otros principales grupos de PMA que se especializan en productos básicos (exportadores de alimentos y productos agrícolas y exportadores de minerales) también sufrieron un abrupto descenso de sus tasas de crecimiento, que no superaron el 4% en 2015. En cambio, los PMA que exportan sobre todo manufacturas alcanzaron la tasa de crecimiento económico más elevada en 2015, un 6,2%, que rebasó a las de los otros países en desarrollo (OPD, es decir, los países en desarrollo que no son PMA) y del conjunto de los países en desarrollo.

Los PMA africanos sufrieron en mayor medida que los PMA asiáticos el impacto de la caída de los precios de los productos primarios debido a su mayor dependencia de las exportaciones de estos productos. Su desempeño económico también se vio influido por otras perturbaciones exógenas, como la exposición a brotes de enfermedades, que agravaron la situación de algunos PMA africanos. El PIB real de cuatro de ellos (Burundi, Guinea Ecuatorial, Sierra Leona y Sudán del Sur) se contrajo, mientras que el de otros dos (Guinea y Liberia) se estancó. En Asia, el Yémen registró una abrupta baja de

En 2015, el crecimiento varió ampliamente según la especialización exportadora.

La baja de los precios de los productos primarios afectó sobre todo a los PMA africanos.

Cuadro I.1. Tasas de crecimiento del PIB real en los PMA, los otros países en desarrollo y los países desarrollados, 2002-2017

(En porcentaje)

	2002-2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de los PMA	7,4	7,1	6,1	5,6	3,6	4,5	5,7
PMA africanos y Haitó	7,9	7,4	6,1	5,6	4,1	3,7	4,8
PMA asiáticos	6,7	6,5	6,1	5,7	2,9	5,9	7,0
PMA insulares	3,9	5,2	2,9	4,3	3,3	4,4	4,8
PMA por especialización exportadora:							
<i>Exportadores de alimentos y productos agrícolas</i>	5,6	1,7	4,5	5,1	3,2	3,2	4,0
<i>Exportadores de combustibles</i>	11,6	5,0	4,9	3,5	-4,5	1,1	3,6
<i>Exportadores de minerales</i>	6,0	5,9	6,6	6,7	3,8	4,4	4,7
<i>Exportadores de manufacturas</i>	6,3	6,2	6,0	6,2	6,2	6,4	6,8
<i>Exportadores de servicios</i>	5,8	6,4	2,8	4,2	3,9	3,6	4,9
<i>Exportadores de productos varios</i>	7,1	4,5	6,6	6,5	6,2	5,7	6,2
Otros países en desarrollo	6,9	4,9	4,8	4,4	3,9	3,8	4,3
Todos los países en desarrollo	6,9	5,0	4,8	4,5	3,9	3,8	4,4
Países desarrollados	2,4	1,1	1,0	1,7	1,9	1,8	1,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de FMI, base de datos del *World Economic Outlook* (consultada en mayo de 2016).

Notas: Los datos de 2015 son preliminares; los de 2016 y 2017 son proyecciones.

La clasificación de los PMA según su especialización exportadora figura en la pág. xiii.

“Todos los países en desarrollo” son los PMA y los otros países en desarrollo.

El crecimiento per capita se desaceleró al 1,5% en 2015.

su PIB (-28,1%) debido a la situación de conflicto armado, mientras que entre los PMA insulares, Vanuatu acusó un descenso del 0,8% tras verse azotado por una serie de desastres naturales desde 2014. En cambio, la mayor tasa de crecimiento económico de todos los PMA en 2015 correspondió a Etiopía (10,2%), seguido por la República Democrática del Congo, Bhután, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y la República Unida de Tanzania, que crecieron un 7% como mínimo en ese año.

El débil desempeño económico de muchos PMA redujo el crecimiento medio del PIB *per capita* al 1,5% en 2015, en comparación con el 3,3% registrado el año anterior. De los 47 PMA sobre los que se dispone de datos, 13 registraron una contracción de su ingreso *per capita*, que superó el 10% en 3 casos (Guinea Ecuatorial, Sierra Leona y Yemen).

En 2015, el PIB per capita fue inferior a 500 dólares en nueve PMA y superior a 2.900 dólares en tres.

En vista de este insatisfactorio desempeño económico, es probable que el avance hacia la reducción de la pobreza y el logro de los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible se haya desacelerado en muchos PMA. En 2015, el PIB nominal *per capita* estuvo entre 221 dólares en Sudán del Sur y 11.768 dólares en Guinea Ecuatorial. De los 47 PMA sobre los que se dispone de datos, 17 tuvieron un PIB *per capita* superior a 1.200 dólares en 2015. Asimismo, 9 PMA, todos ellos africanos, (Burundi, Gambia, Liberia, Madagascar, Malawi, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Sudán del Sur) registraron un PIB *per capita* inferior a 500 dólares; 19 PMA, un PIB comprendido entre 500 y 1.000 dólares; 16 PMA, un PIB entre 1.000 y 2.900 dólares, y 3 PMA (Angola, Guinea Ecuatorial y Vanuatu), un PIB superior a 2.900 dólares. Como es lógico, se proyecta que todos los países de este último grupo, pero ninguno de los del grupo de menores ingresos, saldrán de la categoría de PMA antes de 2025 (como se examina en el capítulo 2 del presente Informe).

C. Cuenta corriente y comercio internacional

1. BALANZA POR CUENTA CORRIENTE³

En 2015, el conjunto de los PMA registró un déficit por cuenta corriente sin precedentes de 68.600 millones de dólares, lo que representa un marcado aumento, de una tercera parte, con respecto a 2014 (gráfico 2 de la Introducción). Esto contrasta con los grupos de los OPD, todos los países en desarrollo y los países desarrollados, que presentaron excedentes por cuenta corriente.

El de los PMA insulares fue el único subgrupo de PMA que mostró un superávit por cuenta corriente en 2015, pero este disminuyó un 68% con respecto al registrado en 2014. El déficit por cuenta corriente de los PMA africanos y Haití aumentó un 22,1% en comparación con 2014, hasta 55.300 millones de dólares. Los PMA asiáticos registraron un déficit por cuenta corriente de 13.800 millones de dólares, cifra que casi duplicó a la de 2014.

Sin embargo, estas cifras agregadas deben interpretarse con cautela. Todos los PMA africanos registraron déficits por cuenta corriente en 2015, pero el superávit por cuenta corriente de los PMA insulares respondió únicamente a los registrados por Kiribati y Timor-Leste. En Kiribati, aumentaron los ingresos por licencias de pesca (exportación de servicios⁴), lo que también contribuyó al crecimiento económico y el incremento de los ingresos públicos, mientras que en Timor-Leste, un pequeño aumento de las exportaciones de petróleo y gas se vio acompañado de un ligero descenso de las exportaciones de servicios. De los PMA asiáticos, el Afganistán y Nepal tuvieron excedentes por cuenta corriente en 2015, en parte como resultado del debilitamiento de la demanda de importaciones en ambos países.

El descenso de los precios de los productos básicos perjudicó sobre todo los ingresos de exportación, principalmente los de los PMA africanos que dependen de los productos primarios. Mozambique registró el mayor déficit por cuenta corriente como porcentaje del PIB en 2015, un 41,3% (gráfico 3 de la Introducción), mientras que en el otro extremo, Kiribati mostró el mayor superávit por cuenta corriente como porcentaje del PIB, un 45,7%. En 2015, la menor demanda externa, reflejo del escaso crecimiento de las economías tanto desarrolladas como en desarrollo, contribuyó a mantener el déficit por cuenta corriente de muchos PMA, dado que la demanda de sus exportaciones se vio frenada por la situación mundial, mientras que sus importaciones mantuvieron el dinamismo debido a las persistentes limitaciones de la producción y las exiguas bases comerciales. Los actuales déficits por cuenta corriente de los PMA también se vieron impulsados por la apreciación del dólar en los mercados mundiales.

2. COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS⁵

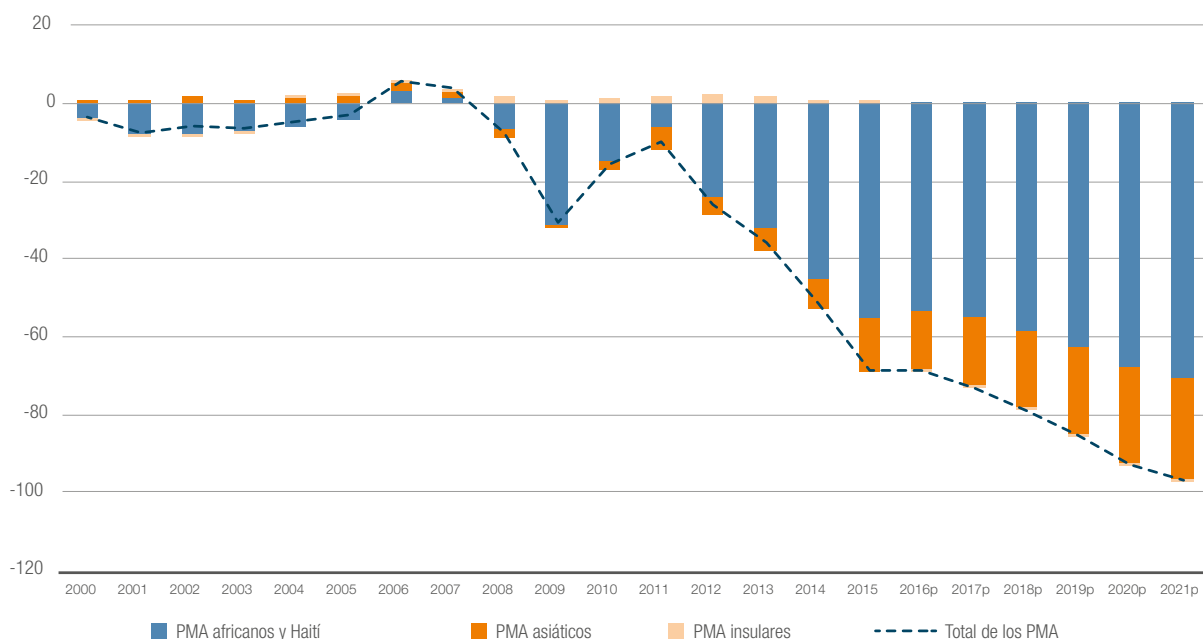
Según las estimaciones de la UNCTAD y la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento del comercio mundial se desaceleró en 2015, y fue el menor de los últimos cinco años (UNCTAD y WTO, 2016). En dólares corrientes, las exportaciones mundiales de mercancías cayeron abruptamente, un 13% en el año. Las exportaciones de servicios se redujeron un 6%. Al parecer, las economías desarrolladas y en desarrollo se vieron afectadas en igual medida por el descenso de sus exportaciones de mercancías en 2015, que disminuyeron un 12% y un 13%, respectivamente. Las reducciones más pronunciadas (-37%) se registraron en los principales exportadores de petróleo, mientras que los

El déficit por cuenta corriente del conjunto de los PMA aumentó en un tercio en 2015, a la cifra sin precedentes de 68.600 millones de dólares...

... y todos los PMA africanos registraron un déficit por cuenta corriente...

... a raíz de la débil demanda externa, los bajos precios de los productos básicos, la apreciación del dólar y las limitaciones de la producción.

Gráfico I.2. Balance por cuenta corriente de los PMA, 2000-2021
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de FMI, base de datos del *World Economic Outlook* (consultada en julio de 2016).
Nota: p=proyecciones.

mayores exportadores de bienes manufacturados y productos básicos no energéticos se vieron menos afectados (-5%).

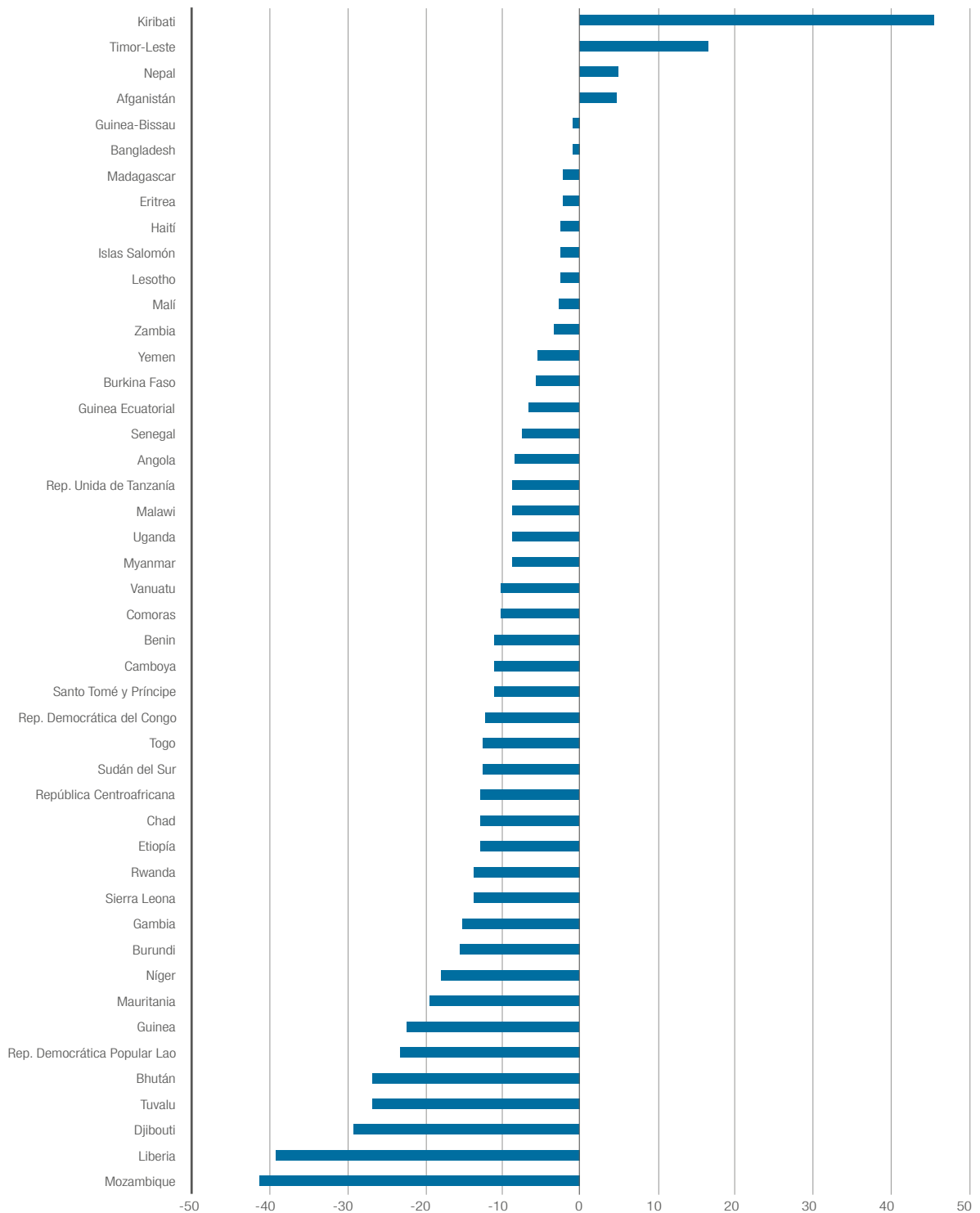
Según las estimaciones, el descenso de las exportaciones del grupo de los PMA en 2015 fue muy pronunciado y no se vio para nada compensado por la evolución de sus importaciones. En 2015, el total de las exportaciones de bienes y servicios del grupo sumó 201.000 millones de dólares en precios corrientes, lo que supone una reducción del 20,2% con respecto a los 252.000 millones de 2014, que a su vez representaron un ligero descenso en comparación con la mayor cifra registrada desde el año 2000 —256.000 millones de dólares— alcanzada en 2013. Todos los subgrupos de PMA presentaron una baja del total de las exportaciones de bienes y servicios. La reducción fue más pronunciada entre los PMA africanos y Haití, que dependen sobre todo de las exportaciones de productos básicos, y menos marcada entre los PMA insulares, orientados a la exportación de servicios (cuadro 2 de la Introducción).

Las importaciones de bienes y servicios del grupo de los PMA también se contrajeron, de 334.000 millones de dólares en 2014 a 305.000 millones en 2015. No obstante, el descenso de las importaciones no fue suficiente para compensar la disminución de los ingresos de exportación, por lo que el déficit de la balanza comercial de bienes y servicios aumentó en términos nominales, de 82.000 millones de dólares en 2014 a 104.000 millones de en 2015. El déficit de la balanza comercial de bienes y servicios se incrementó con mayor rapidez en los PMA asiáticos entre 2014 y 2015 (32,1%), mientras que prácticamente se estancó en los PMA insulares.

Las diferencias en la estructura y la composición del comercio se reflejan en los resultados. En 2015, el déficit del comercio de mercancías de los países que dependen principalmente de las exportaciones de productos básicos, en su mayoría del grupo de los PMA africanos y Haití, empeoró considerablemente,

Las exportaciones de bienes y servicios de los PMA descendieron un 20,2%, a 201.000 millones de dólares en 2015.

Gráfico I.3. Balanza por cuenta corriente en porcentajes del PIB, 2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de FMI, base de datos del *World Economic Outlook* (consultada en julio de 2016).

y aumentó más de ocho veces en términos nominales. En este grupo de países, los combustibles, las menas y los metales, las piedras preciosas y el oro representaron en 2015 el 77,7% del total de las exportaciones de mercancías, en comparación con un 59,5% en el conjunto de los PMA, y solo el 20,5% y el 7,9% en los PMA asiáticos y los PMA insulares, respectivamente (véase el gráfico 4 de

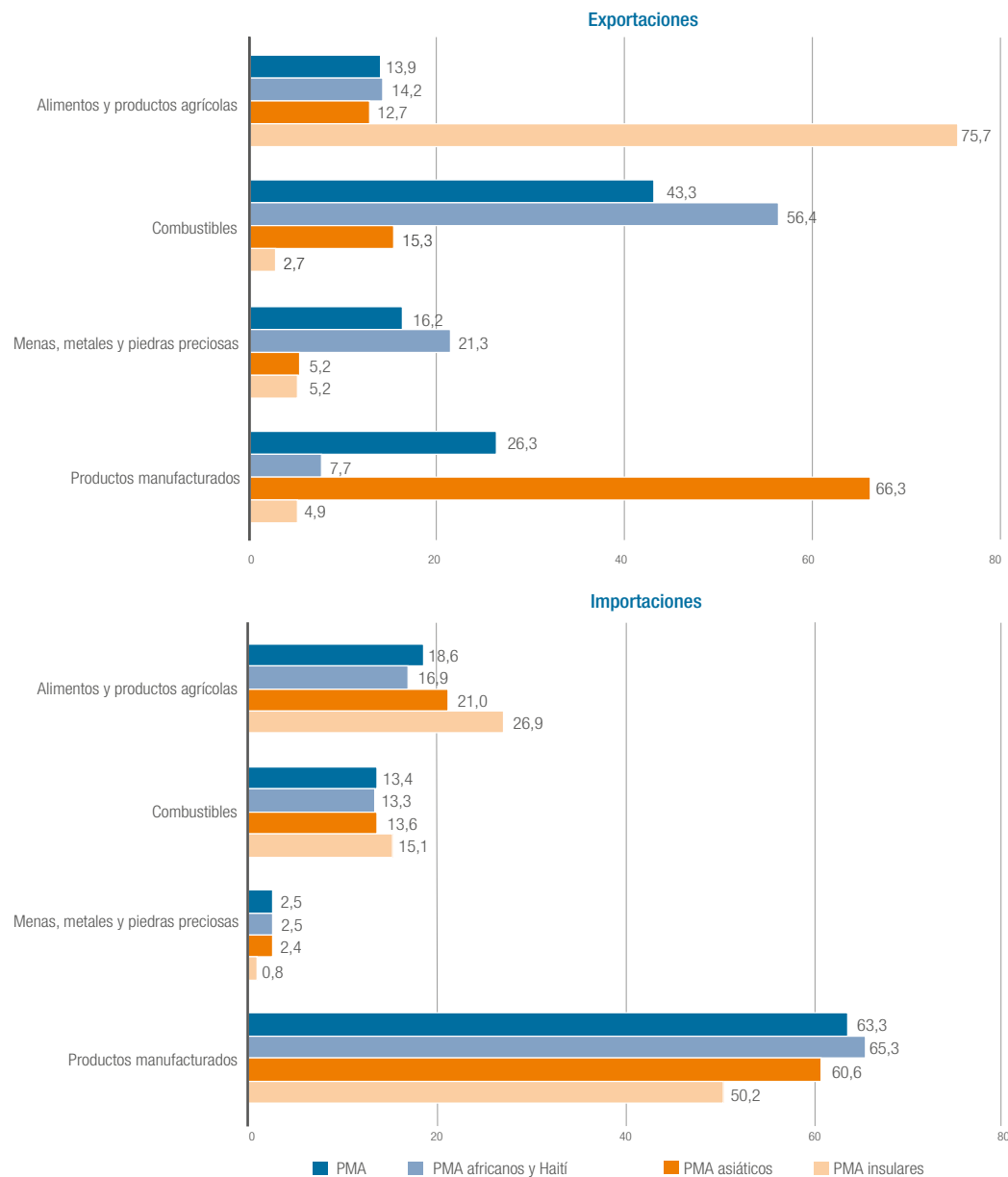
Cuadro I.2. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios de los PMA, 2005-2015, años seleccionados
(En millones de dólares corrientes)

		2005	2006	2010	2013	2014	2015	Porcentaje de variación (2014-2015)
Total del comercio de bienes y servicios								
Exportaciones	PMA	95 892	117 795	190 934	255 864	251 842	200 905	-20,2
	PMA africanos y Haití	66 919	83 769	138 522	183 813	175 296	131 951	-24,7
	PMA asiáticos	28 549	33 545	51 530	70 806	75 254	67 755	-10,0
	PMA insulares	424	481	882	1 244	1 292	1 199	-7,2
Importaciones	PMA	108 319	125 101	220 519	312 908	333 518	305 083	-8,5
	PMA africanos y Haití	73 094	83 765	151 278	210 631	221 764	190 199	-14,2
	PMA asiáticos	34 334	40 168	66 416	99 218	108 666	111 888	3,0
	PMA insulares	892	1 168	2 826	3 058	3 087	2 996	-3,0
Balanza comercial	PMA	-12 427	-7 306	-29 585	-57 044	-81 675	-104 178	27,6
	PMA africanos y Haití	-6 175	4	-12 755	-26 818	-46 468	-58 249	25,4
	PMA asiáticos	-5 784	-6 623	-14 886	-28 411	-33 412	-44 133	32,1
	PMA insulares	-468	-687	-1 944	-1 814	-1 795	-1 796	0,1
Total del comercio de servicios								
Exportaciones	PMA	12 030	14 070	24 390	36 880	39 820	40 330	1,3
	PMA africanos y Haití	7 840	9 150	14 020	22 140	22 730	22 740	0,0
	PMA asiáticos	3 940	4 620	9 840	14 060	16 390	16 940	3,4
	PMA insulares	250	300	530	680	690	640	-7,2
Importaciones	PMA	28 330	33 160	61 450	81 020	85 900	79 550	-7,4
	PMA africanos y Haití	22 720	26 200	48 940	63 330	66 540	58 460	-12,1
	PMA asiáticos	5 370	6 470	10 960	16 540	18 270	19 940	9,1
	PMA insulares	240	490	1 550	1 150	1 090	1 140	4,6
Balanza comercial	PMA	-16 300	-19 090	-37 060	-44 140	-46 080	-39 220	-14,9
	PMA africanos y Haití	-14 880	-17 050	-34 920	-41 190	-43 810	-35 720	-18,5
	PMA asiáticos	-1 430	-1 850	-1 120	-2 480	-1 880	-3 000	59,6
	PMA insulares	10	-190	-1 020	-470	-400	-500	25,0
Total del comercio de bienes								
Exportaciones	PMA	83 862	103 725	166 544	218 984	212 022	160 575	-24,3
	PMA africanos y Haití	59 079	74 619	124 502	161 673	152 566	109 211	-28,4
	PMA asiáticos	24 609	28 925	41 690	56 746	58 864	50 815	-13,7
	PMA insulares	174	181	352	564	602	559	-7,1
Importaciones	PMA	79 989	91 941	159 069	231 888	247 618	225 533	-8,9
	PMA africanos y Haití	50 374	57 565	102 338	147 301	155 224	131 739	-15,1
	PMA asiáticos	28 964	33 698	55 456	82 678	90 396	91 948	1,7
	PMA insulares	652	678	1 276	1 908	1 997	1 856	-7,1
Balanza comercial	PMA	3 873	11 784	7 475	-12 904	-35 595	-64 958	82,5
	PMA africanos y Haití	8 705	17 054	22 165	14 372	-2 658	-22 529	747,6
	PMA asiáticos	-4 354	-4 773	-13 766	-25 931	-31 532	-41 133	30,4
	PMA insulares	-478	-497	-924	-1 344	-1 395	-1 296	-7,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

la Introducción). En el grupo de los PMA insulares, principalmente orientado a las exportaciones de servicios, se registró una ligera mejora del déficit del comercio de mercancías (un descenso nominal del 7,1%), compensado por un aumento aceptable del déficit del comercio de servicios (un incremento nominal del 25%).

Gráfico I.4. Composición de las exportaciones y las importaciones de mercancías de los PMA, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

El déficit del comercio de mercancías del conjunto de los PMA también casi se duplicó, de 36.000 millones de dólares en 2014 a 65.000 millones en 2015. Este déficit aumentó en todos los subgrupos de PMA, salvo en los PMA insulares. El déficit del comercio de servicios descendió en el conjunto de los PMA, de 46.000 millones en 2014 a 39.000 millones en 2015. Este déficit se redujo en los PMA africanos pero se amplió en los PMA asiáticos e insulares (cuadro 2 de la Introducción).

El déficit del comercio de mercancías de los PMA casi se duplicó, de 36.000 millones a 65.000 millones de dólares.

En relación con el comercio, el Programa de Acción de Estambul fija la meta de duplicar la proporción de las exportaciones mundiales correspondiente a los PMA. Según los datos de *UNCTADstat*, la proporción de las exportaciones mundiales de bienes y servicios correspondiente a los PMA aumentó del 0,75% en 2005 al 0,96% en 2015. Lo reducido de esas cifras revela los graves problemas que afrontan los PMA en lo que a su competitividad se refiere, y sus importantes carencias de capacidades productivas e institucionales, que se examinan en el resto del presente Informe. En realidad, la proporción de las exportaciones mundiales de bienes y servicios correspondiente a los PMA cayó del 1,05% al 0,96% entre 2011 y 2015, lo que significa que desde la aprobación del Programa de Acción de Estambul los PMA no han logrado ni siquiera impedir el descenso de su participación en las exportaciones mundiales.

La proporción de las exportaciones mundiales correspondiente a los PMA cayó del 1,05% en 2011 al 0,96% en 2015.

D. Movilización de recursos

1. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS INTERNOS

La movilización de recursos internos también figuraba entre las esferas de acción prioritarias del Programa de Acción de Estambul y, desde entonces la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), ambas aprobadas en 2015, han reconocido que se trata de un proceso importante para la financiación del desarrollo de los PMA.

No obstante, este objetivo sigue siendo difícil de alcanzar para la mayoría de los PMA debido a su déficit de recursos externos, sus complejos problemas de desarrollo, su reducida base imponible, sus deficiencias en materia de recaudación y administración tributaria, la pérdida de recursos imputable a las corrientes financieras ilícitas y el subdesarrollo de sus sectores financieros nacionales.

El déficit de recursos externos medio del conjunto de los PMA (es decir, la diferencia entre las tasas de formación bruta de capital fijo y de ahorro interno bruto) fue del 3,2% del PIB en 2014⁶. Sin embargo, hubo diferencias entre los subgrupos de PMA (cuadro 3 de la Introducción). Entre 2013 y 2014, la tasa de formación bruta de capital fijo cayó ligeramente en los PMA africanos y Haití, del 25,7% al 25,5% del PIB, mientras que la tasa de ahorro interno bruto aumentó levemente, del 24,0% al 24,2% del PIB, por lo que el déficit de recursos externos de este grupo se redujo un poco, al 1,3% del PIB. Por el contrario, el déficit de recursos externos de los PMA asiáticos aumentó al 7,2% del PIB, sobre todo a raíz del aumento de su tasa de formación bruta de capital fijo (del 26,5% al 27,8% del PIB), que compensó con creces el incremento de su tasa de ahorro interno bruto (del 20,3% al 20,6% del PIB).

En conjunto, los PMA insulares no tienen un déficit sino un superávit de recursos externos, del 26,8% del PIB. Ahora bien, este agregado puede inducir a error, ya que solo refleja el superávit del ahorro con respecto a la inversión de Timor-Leste. Los otros seis PMA insulares (Comoras, Islas Salomón, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu y Vanuatu) tienen tasas de formación bruta de capital fijo que superan sus tasas de ahorro interno bruto por márgenes que van del 2,6% del PIB en Vanuatu al 82,9% en Kiribati.

Si los PMA mantienen sus esfuerzos para incrementar sus tasas de inversión interna con el fin de acelerar la transformación estructural y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los déficits del ahorro con respecto a la

El déficit de recursos externos medio de los PMA fue del 3,2% del PIB en 2014; este se contrajo en los PMA asiáticos pero se amplió en el grupo de los PMA africanos y Haití.

Cuadro I.3. Formación bruta de capital fijo, ahorro interno bruto y déficit de recursos externos en los PMA
(En porcentajes del PIB)

	Formación bruta de capital fijo				Ahorro interno bruto				Déficit de recursos externos			
	2002-2008	2012	2013	2014	2002-2008	2012	2013	2014	2002-2008	2012	2013	2014
PMA (total)	22,2	26,6	25,9	26,2	20,0	23,3	22,9	23,0	-2,2	-3,3	-3,0	-3,2
<i>PMA africanos y Haití</i>	22,5	27,2	25,7	25,5	21,7	24,2	24,0	24,2	-0,8	-3,0	-1,7	-1,3
<i>PMA asiáticos</i>	22,0	26,1	26,5	27,8	16,4	20,9	20,3	20,6	-5,6	-5,2	-6,2	-7,2
<i>PMA insulares</i>	12,1	13,7	13,1	14,1	33,7	50,5	41,8	40,9	21,5	36,8	28,7	26,8

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

inversión tenderán a seguir aumentando. La forma de financiar estos déficits tendrá importantes consecuencias en el endeudamiento de los PMA, en especial en África (UNCTAD, 2016a). Los PMA deberán diversificar las fuentes de la financiación para el desarrollo, de la deuda y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) hacia fuentes de financiación alternativas e innovadoras, como la movilización de los recursos financieros de la diáspora (UNCTAD, 2011) y la lucha contra las corrientes financieras ilícitas. Por ejemplo, según el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África, estas corrientes podrían ascender a 50.000 millones de dólares anuales, es decir, a aproximadamente el doble de la AOD que recibe el continente (UNECA, 2015). Según otro estudio, las corrientes financieras ilícitas procedentes de los PMA equivalieron a alrededor del 4,8% del PIB en 2008 (Kar, 2011). Las políticas para movilizar los recursos internos en los PMA deben comprender medidas concretas de lucha contra esas corrientes, como complemento indispensable de la movilización de la financiación para el desarrollo en esos países.

Reducir las corrientes financieras ilícitas y movilizar los ahorros de la diáspora podría generar recursos adicionales para el desarrollo.

2. CORRIENTES DE CAPITALES OFICIALES

Los PMA siguen financiando su déficit de recursos externos mediante una combinación de financiación oficial para el desarrollo⁷ —incluida AOD— y corrientes de recursos privados, como la inversión extranjera directa (IED) y las remesas.

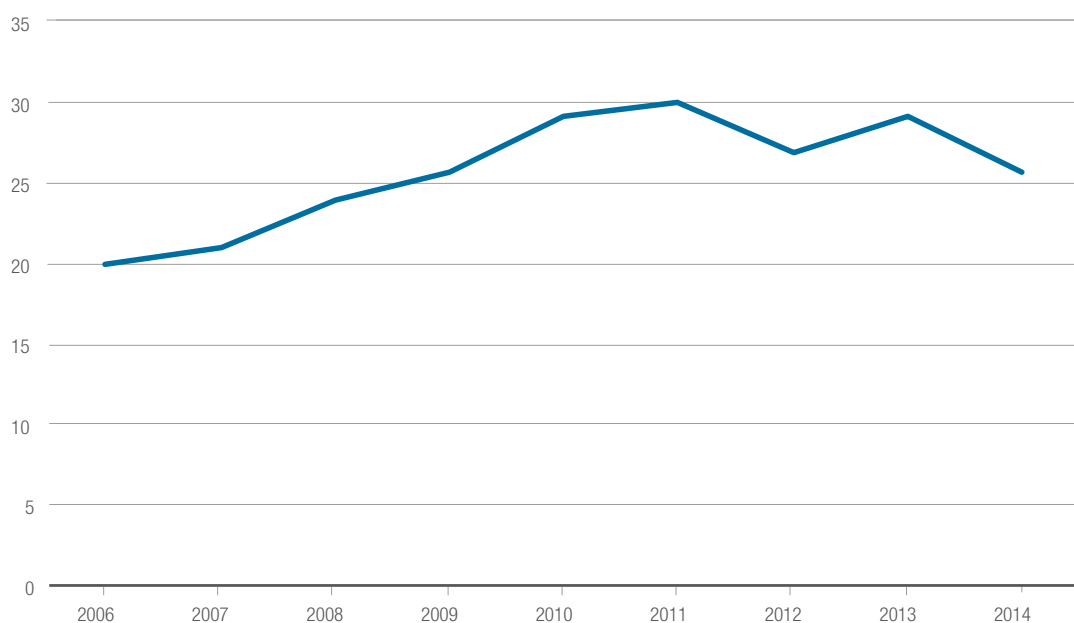
El total de la AOD desembolsada en favor de los países en desarrollo fue de 95.000 millones de dólares en 2014. El total de la AOD neta a los PMA en 2014 fue de 26.000 millones⁸, equivalentes a un 27,1% del total de la AOD a los países en desarrollo, una cifra inferior al 31,2% de 2013 (gráfico 5 de la Introducción). A pesar de los compromisos contraídos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de que los donantes no reducirían la AOD a los PMA y que destinarían entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto a esos países, la AOD a los PMA descendió en términos reales un 12,2% entre 2013 y 2014. Las estimaciones preliminares indican que la ayuda bilateral a los PMA fue de 25.000 millones en 2015 (OECD, 2016).

La AOD neta disminuyó un 12,2% en términos reales en 2014.

En 2014, los ocho primeros recipientes de AOD fueron el Afganistán (3.900 millones), Etiopía (1.900 millones), Sudán del Sur (1.600 millones), la República Unida de Tanzania (1.500 millones), Mozambique (1.400 millones), Bangladesh (1.400 millones), la República Democrática del Congo (1.200 millones) y Myanmar (1.200 millones).

Los cuatro países en los que los desembolsos de AOD (en términos reales) registraron los mayores incrementos entre 2013 y 2014 fueron la República

Gráfico I.5. Desembolsos netos de AOD para los PMA, 2006-2014
(En miles de millones de dólares constantes de 2014)



Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de desarrollo internacional (consultada en julio de 2016).

Nota: El último año sobre el que se dispone de datos es 2014. Se excluyen los montos asignados a países en desarrollo no especificados.

Las entradas de IED aumentaron en un tercio en 2015, a 35.000 millones de dólares...

Centroafricana (+151,5%), Sierra Leona (+146,7%), Liberia (+132,9%) y Sudán del Sur (+42,7%); estos desembolsos constituyeron en su mayoría ayuda humanitaria y de emergencia en situaciones de crisis. Los cuatro países en los que los desembolsos de AOD en términos reales acusaron los mayores descensos entre 2013 y 2014 fueron Lesotho (-74,0%), Myanmar (-66,4%), el Sudán (-50,8%) y Angola (-35,8%).

3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Las entradas de IED al conjunto de los PMA fueron de 35.000 millones de dólares en 2015, lo que representa un aumento de la tercera parte con respecto al año anterior (cuadro 4 de la Introducción). El incremento de las entradas de IED a los PMA superó con creces al de las entradas de IED a todos los países en desarrollo (+9,5%), en los que pasaron de 698.000 millones de dólares en 2014 a 765.000 millones en 2015. La parte de los PMA en las corrientes de IED hacia las economías en desarrollo en su conjunto se ha mantenido relativamente estable desde 2010, y alcanzó el 4,6% en 2015. Es imprescindible que los PMA sigan políticas estratégicas orientadas a aprovechar el potencial para el desarrollo de la IED mundial como fuente complementaria de financiación para el desarrollo en el marco de sus estrategias nacionales de desarrollo destinadas a aplicar el Programa de Acción de Estambul y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

... el 80% de los cuales se dirigieron al grupo de los PMA africanos y Haití.

El grupo de los PMA africanos y Haití recibió la mayor parte de las corrientes de IED a los PMA (79,9% del total). Los PMA asiáticos recibieron el 19,7% y el 0,4% restante se dirigió a los PMA insulares.

Cuadro I.4. Ingresos de IED a los PMA, 2002-2015
(En millones de dólares)

Categoría	2002-2008 (promedio anual)	2010	2013	2014	2015
PMA (total)	10 939,3	23 762,9	21 366,4	26 311,2	35 107,1
<i>PMA africanos y Haití</i>	8 402,2	13 690,0	16 767,7	22 952,7	28 067,3
<i>PMA asiáticos</i>	2 430,3	9 765,7	4 503,2	3 266,2	6 910,7
<i>PMA insulares</i>	106,9	307,1	95,4	92,3	129,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de UNCTAD, base de datos sobre IED y empresas multinacionales (www.unctad.org/fdistatistics) (consultada en julio de 2016).

En cuanto a los países, las entradas de IED entre 2014 y 2015 aumentaron notoriamente en Angola (+351,7%), Myanmar (+198,4%), Liberia (+85,1%), Nepal (+73,8%) y la República Democrática Popular Lao (+69,2%). Esta situación es muy diferente de la imperante entre 2013 y 2014, cuando Angola, Liberia y Nepal registraron una contracción de las corrientes de IED. Entre los países que mostraron un crecimiento positivo de sus entradas de IED entre 2014 y 2015 tras una importante contracción el año anterior también figuraron Bangladesh, Guinea, Guinea Bissau, las Islas Salomón, Madagascar, Somalia y el Sudán. Las entradas de IED pasaron de cifras negativas a positivas en Chad y Vanuatu, y cayeron considerablemente en Burundi (-84,4%), Kiribati (-78,9%), Gambia (-62,7%), Bhután (-61,8%) y Burkina Faso (-53,1%).

Las remesas a los PMA ascendieron a 41.300 millones de dólares en 2015, o el 7,1% del total mundial...

4. REMESAS PERSONALES

Las remesas personales⁹ mundiales descendieron a 582.000 millones en 2015, en comparación con la cifra sin precedentes de 592.000 millones que alcanzaron en 2014. Las remesas al conjunto de los PMA tuvieron una evolución contraria, y aumentaron de 38.500 millones de dólares en 2014 a 41.300 millones en 2015 (cuadro 5 de la Introducción). Aunque solo equivalen al 7,1% del total mundial, las remesas hacen una importante contribución a la financiación externa en varios PMA (UNCTAD, 2012). En 2014, la parte de las remesas en el PIB fue del 29,2% en Nepal, el 24,6% en Liberia, el 22,7% en Haití, el 21,2% en Gambia y el 20,2% en las Comoras, y superó el 10% en Lesotho, el Senegal y Tuvalu. En 2015, los mayores receptores de remesas como porcentaje del PIB (entre los países sobre los que se dispone de datos) fueron Liberia (33,8%), Nepal (33,4%), Haití (24,7%), el Senegal (11,7%) y Kiribati (11,0%). De los 23 principales receptores de remesas como porcentaje del PIB del mundo (más del 10% del PIB), 5 fueron PMA. En términos de volumen, los principales receptores de remesas entre los PMA son Bangladesh (15.400 millones de dólares en 2015), Nepal (7.000 millones), Myanmar (3.500 millones), el Yemen (3.500 millones), Haití (2.200 millones), el Senegal (1.600 millones) y Uganda (1.100 millones). Estos siete países recibieron el 82,5% de las entradas de remesas a los PMA en 2015, lo que confirma la tendencia histórica a la concentración de las entradas de remesas en unos pocos PMA. La capacidad de los PMA para reunir cada vez más remesas de sus diásporas probablemente dependa de una serie de factores, como las posibilidades de emigrar de sus ciudadanos, el mantenimiento de estrechos lazos afectivos entre las diásporas y sus países de origen, los costos de la transferencia de fondos de los países de acogida a los países de origen y las facilidades al respecto, y las condiciones internas de los países de origen.

... y 5 de los 23 mayores receptores de remesas en relación con el PIB son PMA.

Cuadro I.5. Entradas de remesas a los PMA, 2002-2015, años seleccionados
(En millones de dólares corrientes)

Categoría	2002-2008	2010	2013	2014	2015
PMA (total)	13 446,6	25 330,8	35 374,4	38 523,0	41 323,8
<i>PMA africanos y Haití</i>	5 412,5	8 555,5	10 129,3	10 337,5	11 004,5
<i>PMA asiáticos</i>	7 964,4	16 499,8	25 003,4	27 924,5	30 036,2
<i>PMA insulares</i>	69,7	275,6	241,8	261,0	283,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de migración y remesas (consultada en julio de 2016).

E. Perspectivas económicas para los PMA

Las perspectivas económicas y sociales de los PMA siguen siendo frágiles e inciertas.

Si bien el crecimiento puede repuntar en 2016-2017, esto dependerá de las condiciones de la economía mundial...

... y la gestión macroeconómica debe tener en cuenta el riesgo de un doble déficit (externo y fiscal).

Las perspectivas económicas del conjunto de los PMA para los próximos dos años siguen siendo inciertas y dependerán de la evolución de las condiciones a nivel mundial. La situación económica internacional sigue siendo poco auspiciosa debido a la combinación de la débil demanda de los países desarrollados resultado del estancamiento de los salarios reales, la sostenida desaceleración del comercio internacional, el abrupto descenso del crecimiento o incluso la recesión de muchos países en desarrollo, los niveles de deuda altos o en aumento en países tanto desarrollados como en desarrollo y los bajos precios de los productos básicos (UNCTAD, 2016b). Este entorno internacional sigue frenando las perspectivas de crecimiento económico de los PMA y, por consiguiente, las relativas a su reclasificación y desarrollo sostenible. No obstante, se prevé que el crecimiento del PIB del conjunto de los PMA se fortalezca un poco, hasta alcanzar el 4,5% en 2016 y el 5,7% en 2017. Ahora bien, aunque este mayor crecimiento se dé en los hechos, será inferior a la meta del Programa de Acción de Estambul. Los PMA africanos sufrirán un impacto considerablemente mayor, en especial si la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos y la depresión de la demanda de esos productos se mantienen mientras los mercados de los países desarrollados y en desarrollo intentan superar sus propios problemas y revitalizar sus economías.

Es probable que varios PMA registren un aumento de sus déficits por cuenta corriente como consecuencia de la caída general de los ingresos de exportación provocada por la desaceleración del crecimiento de la demanda mundial. A esto quizás se sume una nueva apreciación del dólar o la depreciación de las monedas locales, que elevará los gastos en concepto de importaciones. Estos aumentos de los déficits por cuenta corriente intensificarán la presión sobre las necesidades de financiación externa de los países en cuestión.

En combinación con la volatilidad e imprevisibilidad de las corrientes de ayuda y el descenso de las remesas debido al deterioro de la situación económica de los países de acogida, el deprimido nivel de los ingresos de exportación también puede provocar perturbaciones fiscales, en particular en los PMA que dependen de la ayuda y los productos primarios. Los PMA podrían afrontar un “doble déficit” (es decir, una combinación de déficit externo y fiscal) que podría requerir una firme gestión de la política macroeconómica. Los disturbios en PMA políticamente inestables y las perturbaciones ambientales, en especial en los pequeños PMA insulares, no harán sino empeorar sus vulnerabilidades económicas. Cabe prever que esas perturbaciones externas e internas obstaculicen las estrategias nacionales de desarrollo y las mejoras de la infraestructura proyectadas en muchos PMA.

En general, las perspectivas económicas y sociales de los PMA siguen siendo frágiles. La aplicación acelerada de políticas orientadas al desarrollo —para reducir las vulnerabilidades económicas mediante el fomento de las capacidades productivas, promover la inclusión y la cohesión sociales, y mitigar los riesgos relacionados con los desastres— sigue siendo una prioridad fundamental para todos los PMA. Esto se aplica por igual a aquellos países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA antes de 2025, y a aquellos cuya reclasificación está más lejana, como se analiza en el resto del presente Informe.

Notas

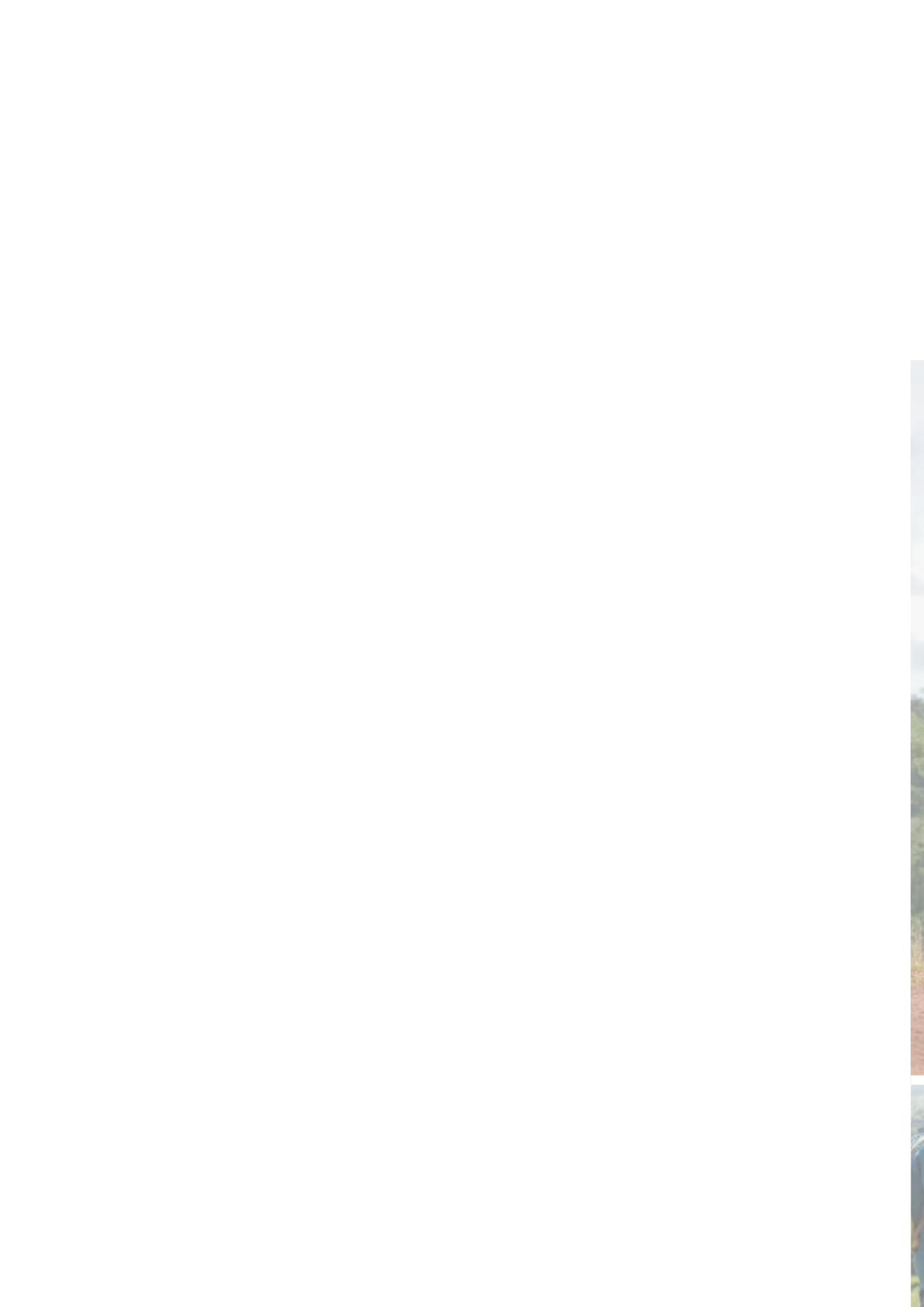
- 1 En *Statistical Tables on the Least Developed Countries – 2016* disponible en unctad.org/LDCs/Statistics —una publicación paralela al presente Informe— puede consultarse un completo conjunto de estadísticas sobre los PMA.
- 2 La tasa de crecimiento del PIB real del conjunto de los PMA fue del 6,6% en 2008, del 4,6% en 2009, del 5,6% en 2010, del 4,4% en 2011, del 7,1% en 2012, del 6,1% en 2013, del 5,6% en 2014 y del 3,6% en 2015.
- 3 El presente análisis de la cuenta corriente se hizo a partir de la base de datos del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (FMI), de abril de 2016, que incluye datos de 2015 y proyecciones para los años subsiguientes. Esos datos pueden diferir de los que figuran en la base de datos *UNCTADstat*. Los datos de *UNCTADstat* sobre las balanzas por cuenta corriente en 2015 no estaban disponibles cuando se redactó este Informe.
- 4 Mientras que las ventas a la exportación de pescado se clasifican como exportaciones de mercancías, los ingresos en concepto de regalías y derechos de licencia procedentes de la pesca llevada a cabo por flotas extranjeras se registran en la balanza de pagos como ingresos por servicios.
- 5 El presente análisis se hizo a partir de la base de datos *UNCTADstat* (consultada en julio de 2016). Los datos sobre el comercio de servicios siguen la metodología de la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional (IMF, 2009).
- 6 Los datos correspondientes a 2015 no estaban disponibles cuando se redactó este Informe.
- 7 La financiación oficial para el desarrollo comprende: a) la AOD bilateral, b) las donaciones y los préstamos para el desarrollo, en condiciones favorables o comerciales, otorgados por instituciones financieras multilaterales, y c) otras corrientes oficiales con fines de desarrollo (incluida la refinanciación de préstamos) que tienen un elemento de donación muy bajo para calificarlas de AOD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos OECD.Stat (<http://stats.oecd.org/>) (consultada en septiembre de 2016)).
- 8 Se excluyen las asignaciones que no se atribuyen a un país receptor específico.
- 9 Los datos del Banco Mundial sobre remesas utilizados incluyen cifras de la balanza de .pagos y estimaciones.

Bibliografía

- IMF (2009). *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. 6th ed. International Monetary Fund (IMF). Washington, D.C.
- Kar D (2011). Illicit financial flows from the least developed countries: 1990–2008. Discussion paper. United Nations Development Programme. New York. Available at http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/IFFs_from_LDCs_web.pdf (accessed 9 October 2016).
- OECD (2016). Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees. Press release. 13 April. Organisation for Economic Cooperation and Development. Available at <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf> (accessed 9 October 2016).
- UNCTAD (2011). *The Least Developed Countries Report 2011: The Potential Role of South–South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development*. United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016a). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016b). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.

UNCTAD and WTO (2016). Global trade slows down to a five-year low in 2015. UNCTAD communiqué. Geneva. UNCTAD and World Trade Organization (WTO). Available at <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1230> (accessed 9 October 2016).

UNECA (2015). Illicit financial flows. Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). Addis Ababa. Available at http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf (accessed 9 October 2016).



CAPÍTULO 1

LA RECLASIFICACIÓN: UN HITO, NO LA META FINAL



A. Introducción

Entre las metas del Programa de Acción de Estambul figura que la mitad de todos los PMA cumplan los criterios que les permitan salir de esa categoría para 2020.

Si bien la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible otorgan a los países menos adelantados (PMA) un lugar mucho más importante que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UNCTAD, 2015a), ninguno de ellos prevé un objetivo explícito en materia de reclasificación de los PMA como el que se fijó en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (el Programa de Acción de Estambul), aprobado en 2011. En este se formuló por primera vez un objetivo explícito en materia de reclasificación: que al menos 49 de los países que en ese entonces figuraban en la lista de PMA lograran cumplir los criterios que les permitieran salir de esa categoría para 2020. Aunque no haya quedado plasmada en la Agenda 2030, esa audaz medida refleja la voluntad de la comunidad internacional de colocar la cuestión de la reclasificación de los PMA en el centro de la atención internacional.

Ahora que estamos a medio camino entre la adopción de esa meta y 2020, fecha fijada para cumplirla, es un buen momento para examinar la naturaleza de la reclasificación y las experiencias históricas en la materia, así como las perspectivas de reclasificación de los PMA de aquí a 2020 y más allá¹. Ese es el tema central del *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2016*. En el Informe se analiza el historial de reclasificaciones de PMA desde que se estableció esta categoría en 1971, en el contexto de los grandes cambios que se han producido en el entorno económico mundial en ese período; se examinan las perspectivas de reclasificación de los PMA de aquí a 2024; y se formulan conclusiones sobre las políticas nacionales y las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA y el proceso de reclasificación. El objetivo es ayudar a los países que cambien de categoría en el futuro a lograr lo que en el presente Informe se designa como “reclasificación con impulso” —una reclasificación basada en un modelo de desarrollo que cree las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible duradero y vigoroso en la etapa posterior al cambio de categoría.

El presente Informe tiene por objeto a ayudar a que los países que salgan de la categoría de PMA en el futuro logren una “reclasificación con impulso”.

En el presente capítulo se exponen el contexto histórico y el marco conceptual de los demás capítulos del Informe. En la sección B se analiza la reclasificación en relación con los orígenes y la razón de ser de la categoría de PMA y los círculos viciosos del subdesarrollo en los que están atrapados esos países. Luego se exponen el proceso y los criterios de exclusión (sección C) y la evolución histórica de la lista de PMA a medida que nuevos países se iban incorporando a esa categoría y otros salían de ella (sección D). En la sección E se pone de manifiesto que la categoría de PMA es más relevante que nunca, habida cuenta de las divergencias económicas y sociales entre los PMA y los otros países en desarrollo (ODC), resultantes de las disparidades de capacidad productiva que existen entre ellos sumadas a los grandes cambios registrados en el entorno económico mundial. En la sección F se presenta la reclasificación en el contexto de un proceso de desarrollo a largo plazo, haciendo hincapié en la importancia de la reclasificación con impulso. Por último, en la sección G se analizan los costos y beneficios económicos de la reclasificación que los gobiernos de los PMA han de tener en cuenta en sus cálculos políticos.

Además del presente capítulo, el Informe comprende otros cuatro capítulos. En el capítulo 2 se presentan proyecciones relativas a los países candidatos a la reclasificación en el período comprendido entre 2017 y 2024 y se describe la dinámica nacional de la reclasificación, teniendo en cuenta el peso de las limitaciones geográficas, así como los procesos, las estrategias y las políticas que propician la reclasificación. En el capítulo 3 se examina en qué medida las medidas de apoyo internacional favorecen la reclasificación de los PMA, sobre

la base de, entre otras cosas, una evaluación de sus efectos en casos anteriores de reclasificación. En el capítulo 4 se analiza el proceso de desarrollo en la fase posterior a la reclasificación, examinando los factores de una transición gradual, los costos y beneficios de la reclasificación y la experiencia de los países que han cambiado de categoría hasta la fecha. En el capítulo 5 se analiza cómo puede orientarse el proceso de cambio de categoría para lograr una reclasificación con impulso, evitando los principales escollos y trampas posteriores a la salida de la categoría de PMA. Se examinan las alternativas de política que podrían someterse a la consideración de los PMA y la comunidad internacional para reforzar el proceso de desarrollo de los PMA y establecer estrategias de “reclasificación plus” que favorezcan la reclasificación con impulso.

La naturaleza y la importancia del proceso de reclasificación surgen de los motivos por los cuales se creó la categoría de PMA...

B. Problemática de los países menos adelantados, motivos que justifican la creación de la categoría e importancia de la reclasificación

1. MOTIVOS POR LOS QUE SE CREÓ LA CATEGORÍA DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

La naturaleza y la importancia del proceso de reclasificación surgen de los motivos por los cuales se creó la categoría de PMA. Desde el principio, se consideró necesario crear una categoría aparte para los PMA porque algunos países en desarrollo presentaban un nivel particularmente bajo de desarrollo económico y humano y un escaso grado de diversificación de la economía y las exportaciones, lo cual se debía, en la mayor parte de los casos, al hecho de que la descolonización de esos países era relativamente reciente y/o a factores geográficos; y porque este subdesarrollo generaba obstáculos insuperables que impedían que esos países participaran en los mercados mundiales u obtuvieran beneficios para el desarrollo de esa participación. En el recuadro 1.1 se presenta una breve historia de la categoría de PMA.

... en particular la idea de que los PMA no pueden salir de una “trampa del subdesarrollo”.

Al igual que ahora, en ese entonces se tenía la idea de que ello se debía a que los PMA no podían salir de una “trampa del subdesarrollo” creada por varios círculos viciosos, en particular el de la pobreza y el de la dependencia de los productos básicos (véase, por ejemplo, Guillaumont, 2009; UNCTAD, 2002). La consecuencia es que el bajo nivel de desarrollo económico y humano y la escasa diversificación de la producción y las exportaciones de los PMA son factores de vulnerabilidad que menoscaban las posibilidades de esos países de obtener beneficios para el desarrollo de su participación en los mercados internacionales. Esta forma de ver las cosas, cuyas raíces conceptuales se remontan a los trabajos fundamentales de economistas del desarrollo como Rosenstein-Rodan, Nurkse y Hirschmann, era y sigue siendo parte esencial de la justificación de la categoría de PMA.

Cabe subrayar que al utilizar el término “trampa” no implica que se trate de problemas insuperables o deterministas, aunque pueden verse agravados por limitaciones geográficas (por ejemplo el hecho de que un país no tenga litoral, sea muy pequeño o esté muy alejado). Antes bien, esas “trampas” son círculos viciosos que los países han de romper para poder encaminarse hacia un desarrollo sostenible (Sindzingre, 2012). Ahora bien, para ello es preciso adoptar medidas específicas y concretas.

Recuadro 1.1. Breve historia de la categoría de PMA

El concepto de países menos adelantados se remonta al primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (I UNCTAD), en el que se aprobó por unanimidad la recomendación siguiente (United Nations 1964, anexo A.IV.1, párrafo 4, sin cursivas en el original):

Los países industrializados y las organizaciones regionales e internacionales deben intentar aumentar la corriente de asistencia técnica necesaria para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo, *en particular de los menos desarrollados*, y para lograr la máxima eficacia en el uso de los recursos externos.

También se aprobó el principio general siguiente (Naciones Unidas, 1964, Decimoquinto Principio General: 11, sin cursivas en el original):

La adopción de políticas y medidas internacionales con miras al desarrollo económico de los países en desarrollo deberá tener en cuenta las características peculiares y los diferentes grados de desarrollo de los países en desarrollo, *habiendo de prestarse especial atención a los países menos desarrollados de entre ellos*, como medio eficaz de lograr un crecimiento sostenido y con oportunidades equitativas para cada país en desarrollo.

El concepto de PMA y su relación con las medidas de apoyo internacional se reforzó en la II UNCTAD, celebrada en 1968, en que se aprobó una resolución sobre “Medidas especiales que deben adoptarse en favor de los países en desarrollo menos adelantados para incrementar su comercio e impulsar su desarrollo económico y social”, en la que se pedía al Secretario General de la UNCTAD que (Naciones Unidas, 1968, resolución 24 (II)):

[emprendiera] estudios sobre los diferentes aspectos de los problemas especiales de los países de menor desarrollo relativo, con miras a concebir disposiciones eficaces que [permitieran] a estos países beneficiarse plenamente de las medidas que se adoptaran dentro del programa y del marco de la UNCTAD.

Al tiempo que se invitaba a otros organismos a que “[determinaran], en el contexto de cada una de las medidas de que se [tratase], cuáles [eran] esos países, teniendo plenamente en cuenta los criterios de identificación aplicables en relación con cada medida” (resolución 24 (II), párrafo 2), también se pedía al Secretario General de la UNCTAD que “[prosiguiera] los estudios relativos a la identificación de los países de menor desarrollo relativo” (párrafo 3 c)). Así pues, con esta resolución se sentaban las bases de la categoría de PMA y también las del *Informe sobre los Países Menos Adelantados*, que la UNCTAD empezó a publicar en 1984.

El 13 de diciembre de 1969, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que comprendía una sección relativa a la adopción de medidas en favor de los PMA (resolución 2626(XXV): C.5). A principios de 1970, se creó un grupo de trabajo del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas (que posteriormente pasó a denominarse Comité de Políticas de Desarrollo), encargado de elaborar la lista de PMA (recuadro 1.2).

Se aprobaron otras resoluciones sobre medidas especiales en favor de los PMA en la III UNCTAD, en 1972, y en la IV UNCTAD, en 1976. En la V UNCTAD, celebrada en 1979, imperaba un sentimiento de mayor urgencia, que reflejaba la coyuntura económica mundial de la época, poco propicia al desarrollo. En una resolución aprobada por unanimidad, la Conferencia, preocupada por el hecho de que las resoluciones aprobadas en los períodos de sesiones tercero y cuarto de la UNCTAD no se hubieran aplicado plenamente, expresó además su “profunda preocupación ante la gravedad de la situación económica y social de los países menos adelantados”. Por consiguiente, puso en marcha “como una de sus principales cuestiones prioritarias” un Nuevo Programa Amplio de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados, que comprendía un Programa de Acción Inmediata para el período comprendido entre 1979 y 1981, y un Nuevo Programa Sustancial de Acción para el Decenio de 1980. Este programa fue finalizado y aprobado por unanimidad por la comunidad internacional en 1981, en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que la Asamblea General organizó en París para ese fin. Posteriormente, se celebraron otras ediciones de la conferencia en 1990 (también en París), en 2001 (en Bruselas) y en 2011 (en Estambul), cada una de las cuales desembocó en un programa de acción para el decenio siguiente. El Programa de Acción de Estambul es el más reciente de ellos.

Fuente: Secretaría de la UNCTAD; CPD (2015); Guillaumont (2009).

Así pues, la comunidad internacional decidió instaurar medidas de apoyo internacional, especialmente en las esferas de la financiación, el comercio, la tecnología y la asistencia técnica; esas medidas tenían por objeto ayudar “a los países de bajos ingresos que tenían grandes desventajas estructurales que frenaban su crecimiento económico y su desarrollo y necesitaban un apoyo mayor que el que se ofrecía habitualmente a todos los países en desarrollo” (CDP, 2015). Tales medidas, que ofrecían un trato más favorable a los PMA que a los OPD, estaban destinadas a ayudarles a salir de la trampa del subdesarrollo, superar los principales obstáculos a su desarrollo y, de ese modo, encaminarse hacia el crecimiento y el desarrollo sostenibles.

La formulación de medidas de apoyo internacional especialmente destinadas a los PMA exigía que se determinara claramente qué países pertenecían a esa categoría y, por ende, que se estableciera un conjunto de criterios de inclusión. Un corolario de lo anterior, que no se hizo efectivo sino hasta dos décadas después de la creación de la categoría de PMA en 1971, es la determinación del momento en que un país ha alcanzado un nivel de desarrollo suficiente para escapar de las trampas del subdesarrollo y, por consiguiente, ya no necesita el trato especial propio de la condición de país menos adelantado —es decir, el momento en que cabe considerar que ese país ha salido de la categoría de PMA.

Así pues, es en el contexto de esas trampas y círculos viciosos, los más importantes de los cuales se describen en las subsecciones siguientes, que la importancia y la naturaleza de la reclasificación se entienden mejor.

2. TRAMPA DE LA POBREZA

La trampa de la pobreza puede definirse como “una constelación circular de fuerzas que tienden a interactuar entre sí de tal modo que mantienen a los países pobres en una situación de pobreza” (Nurkse, 1953:4). Por una parte, el bajo nivel de los ingresos y la lentitud del crecimiento económico se reflejan en la persistencia de altos índices de pobreza; por otra, la pobreza generalizada tiene el efecto de frenar las inversiones, lo cual limita el crecimiento económico (Azariadis and Stachurski, 2005). En los países en que la mayoría de la población tiene un nivel de ingresos apenas necesario o ni siquiera suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, esta pobreza generalizada constituye un gran obstáculo al crecimiento económico (UNCTAD, 2002).

En su conjunto, los PMA conforman el grupo de países en que la pobreza está más difundida. En 2011 todos los PMA, excepto siete de ellos, presentaban un índice de recuento de la pobreza superior al 30%, en tanto que solo cinco de los OPD presentaban índices superiores al 25% (UNCTAD, 2015a). La reducción de la pobreza también ha sido mucho más lenta en los PMA que en los otros países en desarrollo y quedó muy por debajo de la meta fijada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: en los PMA el índice de recuento de la pobreza se redujo en menos de un tercio, pasando del 65,7% en 1990 al 44,8% en 2011, frente a una disminución del 47,7% al 18,1% en los OPD (Naciones Unidas, 2015). Así pues, casi la mitad de la población total de los PMA vive en la pobreza, proporción que en algunos de esos países es mucho más alta —en 2011 fue superior al 70% en Burundi, Liberia, Madagascar, Malawi, la República Democrática del Congo y Zambia².

El obstáculo que constituye la pobreza para el crecimiento y el desarrollo se evidencia con particular claridad en sus efectos negativos en los recursos internos disponibles para financiar las inversiones y los bienes públicos. Cuando la mayoría de la población vive en la pobreza absoluta, una proporción considerable del producto interno bruto (PIB) debe destinarse a satisfacer las necesidades vitales básicas, por lo que el nivel de ahorro es bajo y la acumulación de capital muy limitada. Esto a su vez significa que la inversión en capital fijo es baja y, por consiguiente, la productividad y los ingresos también.

De igual manera, la capacidad del Estado suele ser menor en los países en que la pobreza extrema es endémica. En tal situación la base fiscal es muy reducida, lo cual limita la prestación de servicios públicos como la educación, la salud, la administración y el mantenimiento del orden público. Aunque a primera vista los ingresos, la inversión y los gastos finales de consumo del Estado no son mucho menores en los PMA que en los OPD cuando se expresan

Las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA tienen por finalidad permitirles salir de esa trampa...

...lo que exige criterios claros para establecer qué países son PMA.

La trampa de la pobreza surge porque el bajo nivel de los ingresos y la lentitud del crecimiento económico aumentan la pobreza, y la pobreza, al limitar la inversión, frena el crecimiento.

La pobreza es sistemáticamente más elevada y se reduce más lentamente en los PMA que en los otros países en desarrollo...

...lo que merma la movilización de recursos internos y las capacidades del Estado.

en porcentajes del PIB, en cifras absolutas *per capita* representan recursos sumamente limitados (UNCTAD, 2002).

La trampa de la pobreza es especialmente endémica en la agricultura, que emplea dos tercios de la mano de obra de los PMA.

Un importante aspecto del círculo vicioso de la pobreza en los PMA es el hecho de que una gran mayoría de la mano de obra de esos países (dos tercios) está empleada en la agricultura, en su mayoría en pequeñas explotaciones agrícolas, en que la productividad del trabajo es crónicamente baja y aumenta lentamente. Esta es, en sí, una importante causa de la pobreza y, por consiguiente, tiende a auto perpetuarse: el alto grado de aversión al riesgo inherente a la pobreza extrema se suma al grado extremo de incertidumbre con respecto a los rendimientos, la producción y los ingresos que caracteriza a la pequeña agricultura; y esto a su vez limita la adopción de nuevas tecnologías y técnicas que podrían elevar la productividad del trabajo y los ingresos de los hogares (UNCTAD, 2015a)³.

La pobreza suele dar lugar a una explotación insostenible del capital natural.

Así pues, hay varios círculos viciosos —procesos causales circulares y acumulativos— en los que la elevada incidencia y la gravedad de la pobreza frenan el crecimiento económico, cosa que a su vez perpetúa la situación de pobreza endémica⁴. Un fenómeno similar surge del efecto perjudicial de la pobreza en el medio ambiente: la pobreza generalizada y grave puede ser causa de degradación ambiental, lo cual va en detrimento de la sostenibilidad, puesto que las personas se ven obligadas a sobreexplotar el capital natural para tener condiciones de vida adecuadas, aunque esto tenga, a la postre, el efecto de reducir la productividad de activos fundamentales de los cuales depende su subsistencia (Barrett y otros, 2011). Con el tiempo, esa degradación ambiental también aumenta la incertidumbre en la producción agrícola, frenando aún más la modernización tecnológica.

3. TRAMPA DE LA DEPENDENCIA DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

El aspecto internacional de la trampa de la pobreza es particularmente evidente en los países muy dependientes de los productos primarios. Hay todo un conjunto complejo de relaciones comerciales y financieras que pueden encerrar a un país en un proceso desventajoso de integración en los mercados, exponiéndolo a ciclos de expansión y contracción que, en última instancia, agravan su vulnerabilidad estructural y exacerban su pobreza. Si bien es evidente que el hecho de que la globalización coexista con la pobreza crónica no significa que haya entre esos dos elementos una relación de causalidad, sí es una indicación de que los resultados económicos son, cada vez más, el resultado del juego de fuerzas económicas mundiales y no dependen solo de factores domésticos, locales y nacionales (UNCTAD, 2002).

Las relaciones comerciales y financieras pueden encerrar a un país en la dependencia de los productos básicos.

Puesto que la mayoría de los PMA, especialmente los de la región africana, dependen en gran medida de los productos primarios para generar empleo, ingresos y divisas, el punto de partida natural de una estrategia exitosa de reclasificación es la modernización del sector de los productos básicos. En ese sentido, los objetivos principales consisten en aumentar la productividad e incrementar la adición de valor a nivel nacional fomentando eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en segmentos claves de la cadena de valor, como medio de promover una industrialización basada en los productos básicos (UNECA and AUC, 2013; Morris and Fessehaie, 2014). Para ello es preciso que los países superen una serie de desafíos relacionados con la integración en las cadenas de valor de los productos básicos y la modernización dentro de estas cadenas. Entre esos desafíos figuran la volatilidad e inestabilidad de los precios internacionales, la intensa competencia entre los proveedores de materias primas y los factores que obstaculizan el desarrollo de competencias y la adopción de tecnologías más sofisticadas. Los otros desafíos que se plantean, en particular en lo que respecta a la gestión y la utilización de los recursos, tienen que ver con los productos básicos, y consisten, por ejemplo, en

la adopción de prácticas productivas sostenibles y la reducción de las pérdidas posteriores a las cosechas en la agricultura.

En su mayoría, los PMA se caracterizan por un alto grado de dependencia con respecto a los productos primarios, que además de ser importantes generadores de ingresos de exportación también son fuentes esenciales de empleo (en el caso de los productos básicos agrícolas), ingresos e ingresos públicos. El hecho de que esos países estuvieran naturalmente dotados de abundantes yacimientos de minerales y combustibles o de grandes extensiones de tierras agrícolas (lo cual, en muchos casos, se suma al legado de la época colonial) ha determinado las ventajas comparativas de los PMA y su especialización, orientada sobre todo a los sectores de los productos primarios. En la abrumadora mayoría de los PMA (38 de los 47 países sobre los que se dispone de datos), los productos básicos representaron más de las dos terceras partes de las exportaciones de mercancías en 2013-2015.

En 38 PMA, los productos básicos representaron más de las dos terceras partes de las exportaciones de mercancías en 2013-2015.

En casi la mitad de los PMA, los productos primarios tienen una importancia desproporcionada en la canasta de exportación, en particular los productos alimentarios, especialmente las bebidas tropicales y el pescado, y las materias primas agrícolas como el algodón. Las exportaciones de minerales, en particular metales, son esenciales para los PMA africanos que figuran en el grupo de exportadores de minerales considerado en la clasificación utilizada en el presente Informe (Guinea, Malí, Mauritania, República Democrática del Congo, Rwanda, Sierra Leona y Zambia), mientras que en el caso del grupo de exportadores de combustibles (Angola, Chad, Guinea Ecuatorial y Yemen), la gran mayoría de los ingresos por exportación de mercancías proceden de la exportación de combustibles⁵ (gráfico 1.1).

La dependencia de los productos básicos se centra en los productos agrícolas en casi la mitad de los PMA, y en los minerales y los combustibles en muchos PMA africanos.

La dependencia de los productos básicos dificulta el fomento y el desarrollo de actividades en otros sectores, lo cual limita a su vez la diversificación de la economía y las exportaciones. Así pues, esa dependencia puede mantener a los países encerrados en un modelo de desarrollo basado en una ventaja comparativa estática y no en la evolución dinámica de las ventajas comparativas en actividades cada vez más complejas y orientadas al desarrollo.

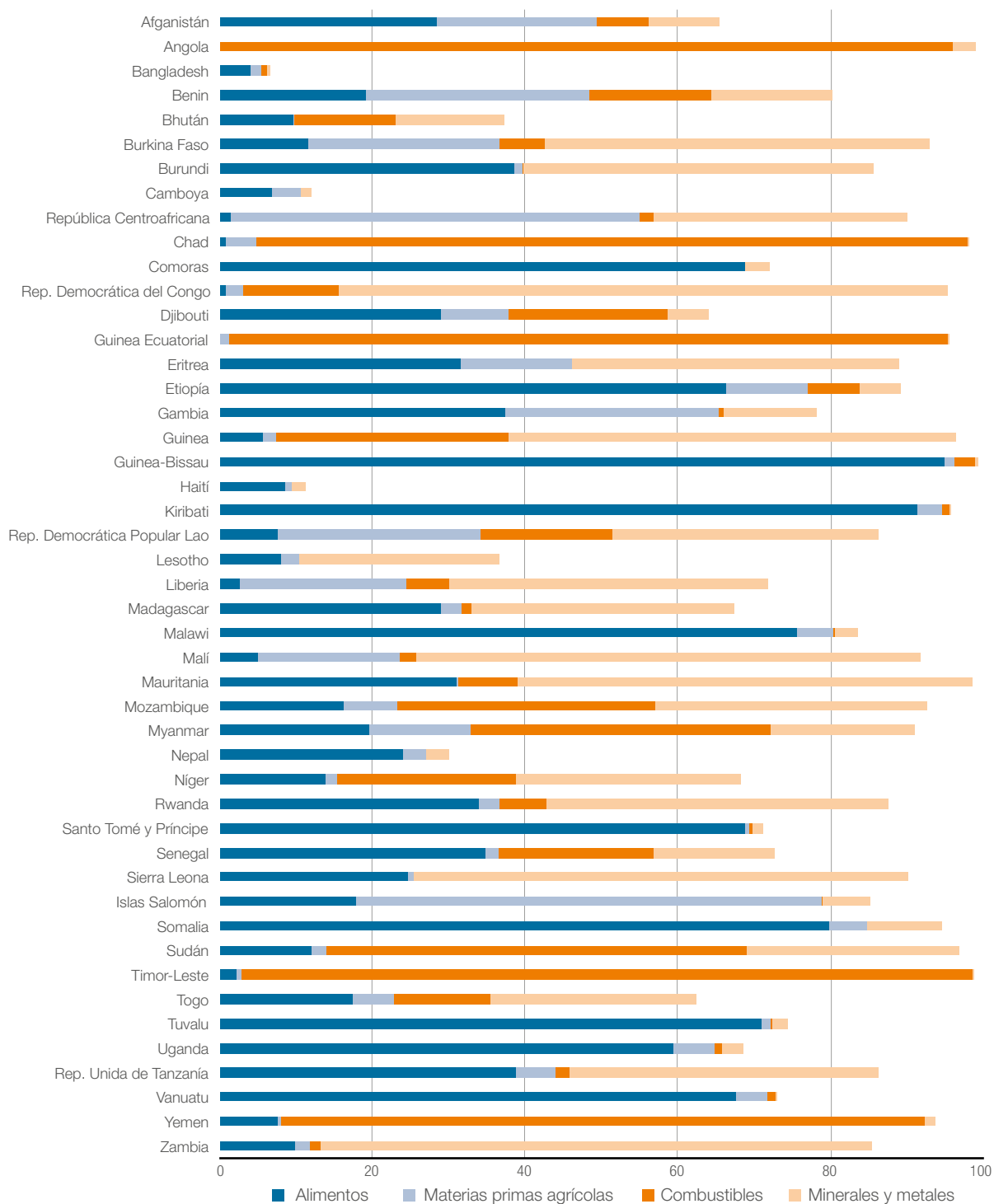
La dependencia de los productos básicos puede mantener a los países encerrados en un modelo de desarrollo basado en una ventaja comparativa estática.

La evolución de la proporción correspondiente a los productos básicos en las exportaciones de los PMA pone de manifiesto la persistencia de una dependencia con respecto a la exportación de esos productos (gráfico 1.2). Como puede verse en el gráfico, son contados los PMA (Afganistán, Burundi, Comoras, Islas Salomón y Uganda) que han logrado reducir en alguna medida su dependencia con respecto a los productos primarios desde principios de este siglo, mientras que cerca de la cuarta parte de los PMA han registrado incrementos de magnitud similar. De manera más general, pese a los muchos casos de aceleración del crecimiento, parcial o totalmente apuntalados por los sectores de los productos básicos, son relativamente pocos los países en desarrollo dependientes de los productos básicos que han logrado avances hacia un desarrollo sostenible mediante una diversificación exitosa de su economía.

Son contados los PMA que han logrado reducir apreciablemente su dependencia de los productos básicos desde 2000, mientras que esta ha aumentado en cerca de la cuarta parte de los PMA.

Las preocupaciones suscitadas por la persistencia de la dependencia de los productos básicos se han relacionado en muchos casos con otros factores, como la supuesta tendencia secular a la baja de los precios de esos productos (habitualmente conocida como la hipótesis de Prebisch-Singer), la exposición a la volatilidad de esos precios y el hecho de que en los sectores de los productos básicos no se den las oportunidades de obtener rendimientos crecientes y aprender en la práctica que caracterizan al sector manufacturero. En anteriores publicaciones de la UNCTAD se ha afirmado que la arquitectura comercial y financiera internacional actual refuerza la alternancia de ciclos de contracción y expansión relacionados con los productos básicos, porque limita el espacio de políticas de que disponen los países dependientes de esos productos

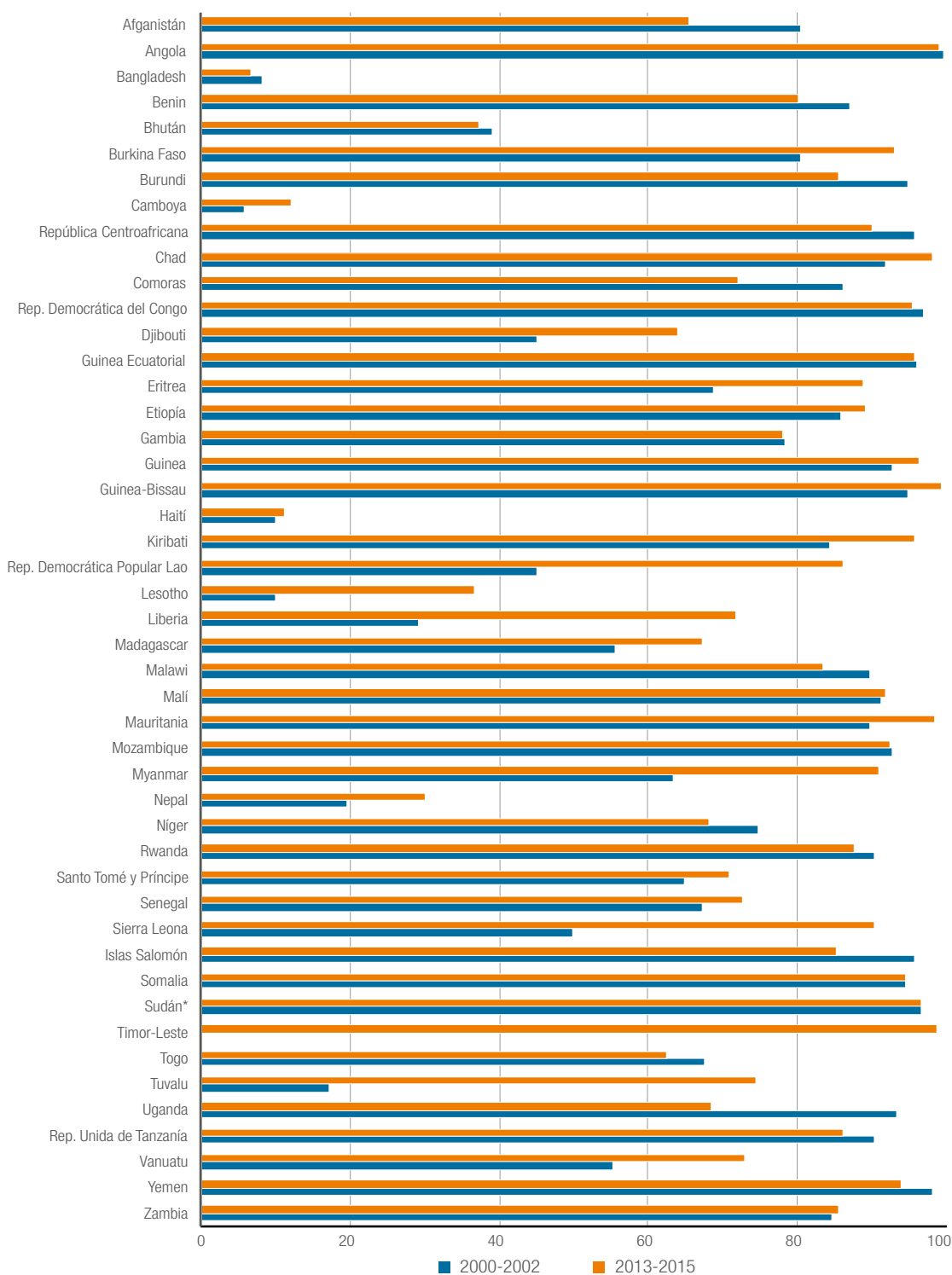
Gráfico 1.1. Proporción de las exportaciones de mercancías correspondiente a productos primarios, por grupo de productos, 2013-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

para adoptar medidas destinadas a aumentar el grado de complejidad de sus economías mediante una mayor adición de valor a los productos básicos de origen local (UNCTAD, 2013a, 2014a).

Gráfico 1.2. Proporción de las exportaciones de mercancías de los PMA correspondiente a productos primarios



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

Como se analiza más adelante, los desafíos económicos que se derivan de la dependencia de los productos básicos pueden obstaculizar el desarrollo y de ese modo ensombrecer las perspectivas de reclasificación de los PMA.

a) Vulnerabilidad externa

La dependencia de los productos básicos agrava la vulnerabilidad de los PMA a las perturbaciones exógenas...

La dependencia de los productos básicos agrava la vulnerabilidad de los países en desarrollo ante las perturbaciones externas (por ejemplo, los fenómenos meteorológicos extremos, los efectos negativos del cambio climático y el deterioro de la relación de intercambio), que pueden tener repercusiones macroeconómicas graves y de gran alcance. Las variaciones bruscas de la relación de intercambio pueden ser particularmente perjudiciales, puesto que la dependencia con respecto a las exportaciones de productos primarios suele ir aparejada con un alto grado de concentración de las exportaciones, especialmente en el caso de los PMA (gráfico 1.3). Como para la mayoría de los PMA las fluctuaciones de los precios de los productos básicos son esencialmente exógenas y como su capacidad de resistir a grandes crisis de los productos básicos es muy limitada, en esos países recae una parte desproporcionada de los costos de ajuste derivados de la volatilidad en los mercados de productos básicos.

...como demostró la crisis financiera de 2008-2009 y la subsiguiente caída de los precios de los productos básicos.

La crisis de 2008-2009 y la caída más reciente (que aún persiste) de los precios de los productos básicos han puesto de manifiesto los riesgos que conlleva esa volatilidad. Contrariamente a lo que implica la “hipótesis del mercado eficiente”, hay pocos indicios de que la financiarización de los productos básicos haya reducido la volatilidad de los precios. Eso sí, la financiarización ha introducido distorsiones en la formación de los precios, pues los operadores de los mercados adoptan decisiones basadas en gran medida en el comportamiento de los mercados financieros y no tanto en los parámetros fundamentales del mercado de cada producto básico (UNCTAD, 2015b; UNCTAD and Arbeiterkammer Wien, 2011). El hecho de que haya una mayor correlación entre el mercado de los productos básicos y otros mercados financieros hace que sea más difícil hacer frente a fluctuaciones de precios que suelen ser procíclicas y pueden tener efectos macroeconómicos considerables (UNCTAD, 2013a).

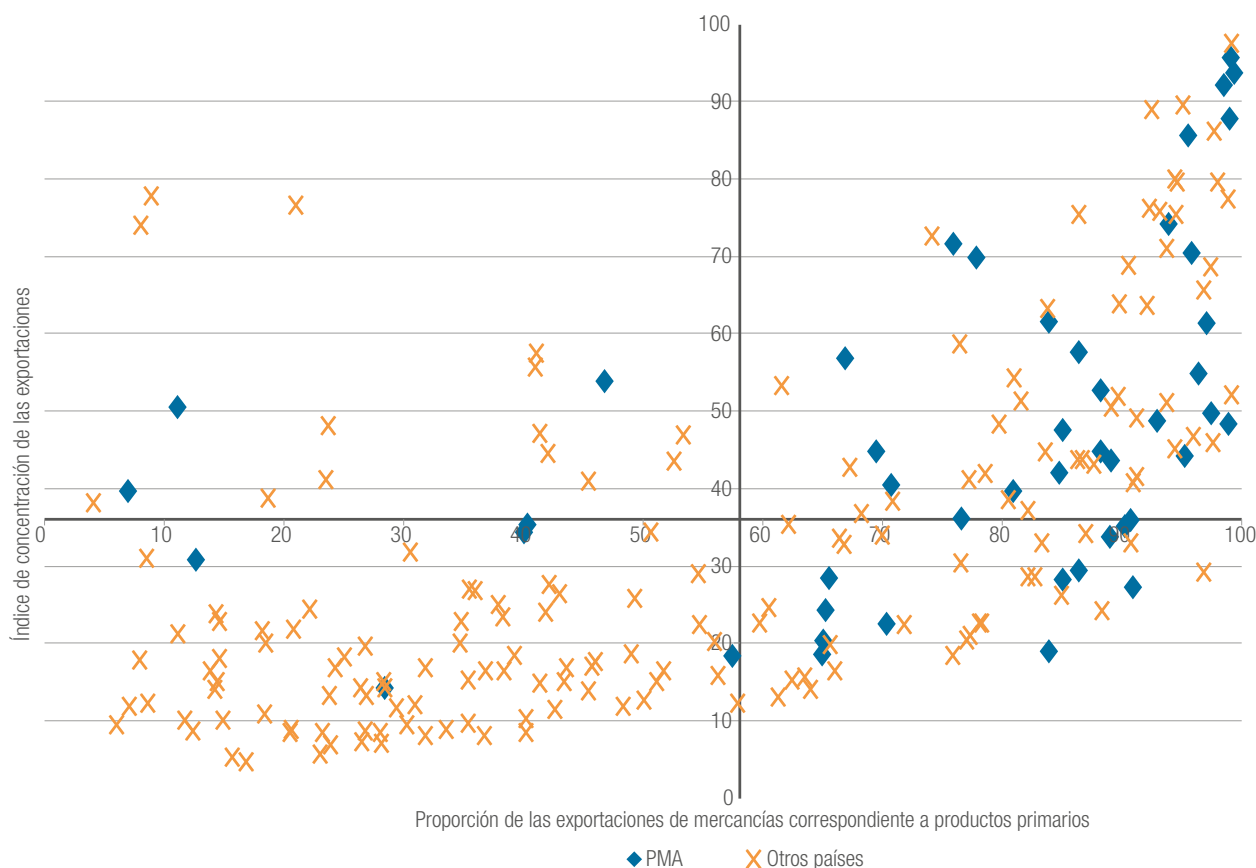
Una caída de los precios en algunos mercados de productos básicos importantes puede ejercer presión sobre la balanza de pagos.

Si bien es indiscutible que durante la mayor parte de la década del 2000, los productos básicos impulsaron el incremento de los ingresos de exportación registrados por los PMA, especialmente los africanos, esa expansión se debió en gran medida a una subida de los precios y no tanto a un incremento de los volúmenes exportados. Ha aumentado en cambio el volumen de las importaciones, a un ritmo que supera cada vez más al de las exportaciones, lo cual deja a los PMA aún más expuestos a las consecuencias de un deterioro brusco de la relación de intercambio. En un contexto caracterizado por crónicos déficits por cuenta corriente en la mayoría de los PMA (con la excepción notable de los exportadores de combustibles, algunos años), una caída de los precios, aunque sea solo en unos cuantos mercados de productos básicos importantes, puede ocasionar grandes perturbaciones de la relación de intercambio, con la consiguiente presión en la balanza de pagos (subsección 4).

Los PMA también están a merced de la volatilidad de los precios en los mercados de los productos básicos alimentarios y combustibles que importan.

Cabe señalar asimismo que los PMA dependen de sus importaciones de alimentos y combustibles, por lo que además de estar a merced de la volatilidad de los precios en los mercados de los principales productos básicos que exportan, también están expuestos a la de los mercados de los productos que importan. Como las importaciones de alimentos y combustibles son difíciles de comprimir a corto plazo y son sumamente vulnerables a las fluctuaciones bruscas de los precios internacionales, ese elevado grado de dependencia de las importaciones refuerza la vulnerabilidad externa resultante de la dependencia de los productos básicos. Esta tendencia ha quedado demostrada recientemente por la experiencia de los PMA importadores netos de combustibles en el período 2003-2011 y la de los importadores netos de alimentos en el período 2008-2011.

Gráfico 1.3. Dependencia de los productos primarios y concentración de las exportaciones, 2012-2014



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

b) Cadenas de valor mundiales

El desarrollo de las cadenas de valor mundiales podría crear una división del trabajo internacional más eficaz y abrir nuevas oportunidades de diversificación económica. Ahora bien, también podría perpetuar la dependencia de los PMA con respecto a los productos básicos, al propiciar la especialización de estos países en productos primarios y de escaso valor añadido, lo cual dificultaría la transición gradual hacia productos y exportaciones más complejos, elemento esencial del éxito de todo proceso de desarrollo (Hausmann y otros., 2007).

En principio, la integración en una cadena mundial de valor, aunque solo fuera como productor de materias primas o de prendas de vestir simples (como en el caso de Lesotho, Haití y muchos PMA asiáticos), puede ser una oportunidad para que las empresas acumulen capacidad tecnológica, adquieran conocimientos tácitos y entablen relaciones comerciales, lo cual posibilita su modernización ulterior (UNCTAD, 2013c). Ahora bien, el ascenso en las cadenas de valor mundiales dista mucho de ser automático y depende de una serie de factores, como la estructura de insumos y productos, las características geográficas y la estructura de poder en la cadena de suministro, y la interacción de esos factores con el contexto socioeconómico e institucional del país anfitrión (Gereffi y otros, 2005; UNCTAD, 2013a; UNECA, 2015a). En el caso del sector de las prendas de vestir de Lesotho y Madagascar, por ejemplo, cuando las cadenas de valor están controladas por empresas regionales o de propiedad de miembros de la diáspora con mayor grado de arraigo local suelen ofrecer mejores perspectivas de ascenso que cuando las controlan empresas

El desarrollo de las cadenas de valor mundiales podría perpetuar la dependencia de los PMA con respecto a los productos básicos...

... porque el ascenso en las cadenas de valor mundiales está en función de una serie de factores propios de cada país.

cuyo principal interés es sacar partido del acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos que les otorga la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África (AGOA) (Staritz and Morris, 2013).

Las perspectivas de ascenso en una cadena de valor mundial pueden mejorar si se cuenta con instituciones propicias.

Aunque en las cadenas de valor cautivas (caracterizadas por la asimetría del poder de negociación entre la empresa que domina en la cadena y sus proveedores) suele haber menos perspectivas de ascenso, con un marco institucional y un sistema de innovación propicios aumentan las posibilidades de pasar a niveles de mayor complejidad (Pietrobelli and Rabellotti, 2011). Es el caso, por ejemplo, del sector de extracción de diamantes de Botswana, en que el Estado ha contribuido considerablemente a fomentar actividades en fases posteriores de la cadena de producción, mediante el establecimiento de la filial internacional de la Diamond Trading Company y la promoción de programas de formación en materia de tallado y pulido de gemas (UNECA, 2015a).

Las cadenas de valor de productos básicos combustibles y minerales suelen ser intensivas en capital, y los PMA siguen, en la mayor parte de los casos, limitados a actividades que generan poco valor añadido.

Las cadenas de valor de productos básicos combustibles y minerales suelen ser intensivas en capital y para ir más allá de la transformación básica es preciso contar con competencias específicas en ingeniería o química, así como con un suministro confiable de energía, factores de los que los PMA por lo general carecen. Así pues, incluso en los sectores en que presentan una ventaja comparativa manifiesta, los PMA siguen, en la mayor parte de los casos, limitados a actividades que generan poco valor añadido y a la exportación de materias primas (UNCTAD, 2007: cap. 1). Esto parece indicar que, en la mayor parte de los casos, el desarrollo de las cadenas de valor mundiales y la consiguiente reorganización del proceso de producción no han disminuido en nada la dependencia de los PMA con respecto a los productos básicos. Según datos sobre el comercio de bienes intermedios y los intercambios comerciales medidos en términos de valor añadido, la mayoría de los PMA han logrado establecer redes de relaciones, pequeñas pero en rápida expansión, con compradores de las cadenas mundiales de suministro (UNECA, 2015a), pero esos vínculos suelen limitarse a la provisión de productos con escaso valor añadido en los países.

Los beneficios que obtienen los pequeños productores de su incorporación en las cadenas de valor mundiales agrícolas están limitados por la concentración del poder de mercado.

Se observan problemas del mismo tipo en los sectores agrícolas de los PMA, en los que suelen predominar las pequeñas explotaciones agrícolas, puesto que los beneficios que obtienen los pequeños productores de su incorporación en cadenas de valor mundiales agrícolas están las más de las veces limitados por la concentración de poder de mercado que caracteriza dichas cadenas. Por ejemplo, cuatro empresas transnacionales controlan más del 60% del mercado mundial del café y tres el 85% del mercado mundial del té. Esto plantea considerables dificultades a los pequeños productores en las primeras etapas de las cadenas de valor centradas en los compradores y controladas por grandes empresas comerciales internacionales y por compradores por categorías (UNCTAD, 2013a).

c) Maldición de los recursos naturales

La dependencia de los productos básicos también se asocia con la “maldición de los recursos naturales”.

La dependencia de los productos básicos y, más concretamente, con respecto a las exportaciones de minerales y combustibles, se suele asociar con un crecimiento lento y escasos resultados económicos y sociales, un fenómeno que a menudo se ha designado como la “maldición de los recursos naturales” (Frankel, 2010; Gylfason, 2001; Sachs and Warner, 1995). Además del “síndrome holandés” (asociado con la apreciación del tipo de cambio provocada por el aumento de los ingresos procedentes de la exportación de productos básicos y la consiguiente pérdida de competitividad de las manufacturas), también suscitan preocupación el limitado uso de los recursos generados por las industrias extractivas, debido a los escasos incentivos para el ahorro y la inversión (incluida la inversión en capital humano) y a los obstáculos que impiden

el aprovechamiento de los ingresos procedentes de los recursos naturales para el desarrollo. Los ingresos procedentes de la extracción de recursos naturales están distribuidos de forma desigual, lo cual refleja en parte la “carrera a la baja” que se produce cuando se trata de captar la inversión extranjera directa (IED) para la explotación de los recursos naturales reduciendo los impuestos y las regalías y relajando la regulación. A ello se suma que solo una pequeña parte de las ganancias de las industrias extractivas se reinvierten en la economía local y que, en la práctica, el grueso de esos ingresos se envían al extranjero, lo cual limita la capacidad de los PMA de aprovechar los productos primarios para lograr una transformación estructural de su economía (UNCTAD, 2010, 2013a).

Las corrientes financieras ilícitas procedentes de la facturación comercial fraudulenta constituyen una dimensión particularmente importante de la cuestión de la movilización de los recursos, por lo que este fenómeno de probada magnitud reviste gran prioridad para los PMA que dependen de los productos básicos, principalmente en los sectores de los combustibles, la minería y la madera (Mevel y otros, 2013; UNCTAD, 2016a; UNDP, 2011; UNECA, 2015b). En un reciente estudio de la UNCTAD, por ejemplo, se documenta la considerable subfacturación de las exportaciones de cobre de Zambia destinadas a la mayor parte de sus socios comerciales (UNCTAD, 2016b).

La escasez de recursos y la insuficiencia de los incentivos a la inversión constituyen un importante obstáculo a la reducción de la dependencia de los productos básicos, porque la inversión y el capital humano son esenciales para el desarrollo de nuevos sectores y actividades y, en particular, para aumentar el grado de complejidad de la producción. A ello se suma el efecto del síndrome holandés, particularmente disuasivo para la inversión en los sectores de bienes comercializables. La incapacidad de los PMA que dependen de los productos básicos para ir más allá de las actividades poco complejas o fomentar el establecimiento de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en la economía nacional dificulta aún más la diversificación económica. Esto refuerza las características de enclave de las industrias extractivas en muchos PMA, lo cual limita las oportunidades de adición de valor y generación de empleo.

Así pues, si bien es indudable que las industrias extractivas han contribuido a mejorar los parámetros macroeconómicos fundamentales de muchos PMA, a largo plazo, el efecto impulsor que puedan tener en el desarrollo dependerá esencialmente del entorno económico y el marco institucional. Aunque las exportaciones de minerales y combustibles son una importantísima fuente de ingresos públicos e ingresos en divisas, su expansión ha contribuido poco a la reducción de la pobreza, incluso en las épocas de auge (UNCTAD, 2013a).

4. LIMITACIONES DEL CRECIMIENTO IMPUESTAS POR LA BALANZA DE PAGOS

Los PMA suelen tener una base de exportación muy limitada, están a la merced de las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos y dependen en gran medida de las importaciones de bienes esenciales, por consiguiente, presentan una marcada tendencia a tener déficits crónicos por cuenta corriente. Este problema se ha visto agravado por el hecho de que en muchos de esos países, tras la apertura de los mercados, las importaciones han aumentado en mayor medida que las exportaciones, excepto en el caso de los exportadores de productos básicos en períodos de auge de los precios. Si las corrientes financieras que no generan deuda, como la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la IED son limitadas, se produce una acumulación de la deuda externa. El sobreendeudamiento limita el acceso a financiación anticíclica para compensar las perturbaciones externas y puede además desencadenar

Las corrientes financieras ilícitas procedentes de la facturación comercial fraudulenta son uno de los principales factores que desalientan la movilización de los recursos.

El efecto del síndrome holandés reduce los incentivos a la inversión en los sectores de bienes comercializables.

A pesar de los beneficios macroeconómicos que han generado, las industrias extractivas no han contribuido demasiado a la reducción de la pobreza.

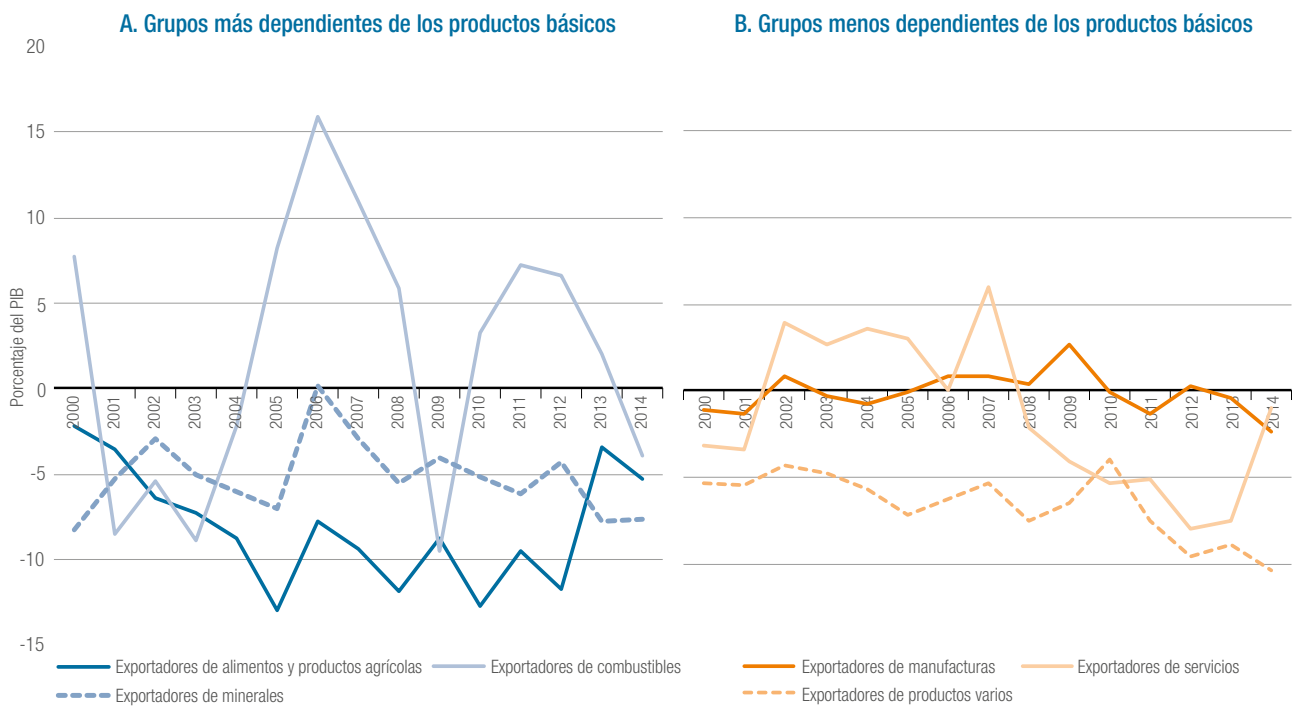
crisis de la deuda sumamente perjudiciales, como las que sufrieron muchos PMA africanos, en particular en los decenios de 1980 y 1990 (UNCTAD, 2016a).

En el gráfico 1.4 figuran las balanzas por cuenta corriente de los PMA desde 2000, desglosadas por categorías de exportaciones. En el gráfico se evidencian claramente amplísimas fluctuaciones en las balanzas por cuenta corriente de los países exportadores de combustibles. Los exportadores de minerales y productos agrícolas también registran grandes variaciones, acompañadas de déficits persistentes, a menudo de considerable magnitud; los exportadores de productos varios también suelen tener grandes déficits. Mientras que las balanzas por cuenta corriente de los exportadores de manufacturas tienden a equilibrarse globalmente con el tiempo, con variaciones mucho menores, las de los exportadores de servicios, que tenían grandes superávits antes de la crisis financiera, pasaron a tener déficits considerables en el período posterior a la crisis.

Los grandes déficits por cuenta corriente se deben en parte a la elevada dependencia de las importaciones de alimentos, combustibles y bienes de capital...

Los grandes déficits por cuenta corriente se deben en parte al hecho de que la mayor parte de los PMA dependen sobremanera de las importaciones de alimentos, combustibles y bienes de capital. Las importaciones de bienes de capital (así como las de bienes intermedios y servicios especializados) son parte esencial de las inversiones necesarias para desarrollar las capacidades productivas, entre otras cosas porque son un medio de acceder a las nuevas tecnologías necesarias para modernizar la producción e incrementar la productividad. Ahora bien, no es menos cierto que es difícil reducir las importaciones de alimentos y combustibles en épocas de perturbaciones externas. Esto puede dar lugar a una tensión entre esos dos elementos: o se mantienen las importaciones de alimentos y combustibles a expensas de las de bienes de capital, limitando las inversiones y ralentizando el crecimiento y el desarrollo de las capacidades productivas; o se mantienen las importaciones de bienes de capital (por ejemplo con arreglo a compromisos vinculantes con

Gráfico 1.4. Balanza por cuenta corriente de los PMA, por categoría de exportaciones, 2000-2014



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

Nota: Véase la composición de los grupos en la pág. xiii.

los inversores) intensificando la presión en las importaciones de alimentos y combustibles, con posibles perjuicios para el bienestar de la población. De manera más general, cuando hay escasez de divisas o depreciación del tipo de cambio a consecuencia de perturbaciones externas, resultan menos atractivas las inversiones que van aparejadas con la importación de bienes; ahora bien, estos suelen ser bienes que incorporan tecnologías que permiten aumentar la productividad.

Así pues, la situación de la balanza de pagos suele ser un condicionamiento del crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo de los PMA (Thirlwall, 1979) y, por ende, de su reclasificación. Los déficits crónicos por cuenta corriente suelen reducir las perspectivas de inversión y crecimiento, pues a menudo dan lugar a drásticos ajustes de la balanza de pagos en reacción al agravamiento de la escasez de financiación externa (Cavallo y otros, 2016). Como su severidad depende de la composición de las importaciones (a corto plazo) y de la producción y las exportaciones (a largo plazo), la diversificación económica es un elemento clave para superarla.

En el período transcurrido desde la crisis financiera y económica mundial, los PMA han renovado sus solicitudes de apoyo a la balanza de pagos al Fondo Monetario Internacional (FMI). Desde 2010, se han acogido a los servicios del FMI 29 PMA, de los cuales 14 al Servicio de Crédito Ampliado y 2 al Servicio de Crédito Stand-By, en septiembre de 2016⁶. Si bien el aumento de las reservas de divisas registrado en la mayor parte de los PMA en el último decenio podría contribuir a atenuar las dificultades derivadas de la escasez de divisas, la acumulación de reservas conlleva un elevado costo de oportunidad, puesto que se trata de fondos que no se movilizan para fines de desarrollo.

5. IMPORTANCIA DE LA RECLASIFICACIÓN

El análisis anterior constituye una base para analizar la importancia de la reclasificación en el contexto de la problemática de los PMA y la razón de ser de la categoría. En principio, la reclasificación marca el momento en el que un PMA ha logrado romper los círculos viciosos antes descritos en la medida suficiente para operar en los mercados internacionales y beneficiarse de ellos en pie de igualdad con los OPD —es decir, en el que pasa de depender principalmente de un apoyo internacional excepcional a depender en mayor medida de los mercados internacionales.

Ahora bien, como se indica en la sección F, el enfoque de las políticas sobre la reclasificación también debe ir más allá de la mera necesidad de escapar de los círculos viciosos propios de las etapas iniciales del desarrollo y tener plenamente en cuenta la necesidad de prepararse para hacer frente a los problemas de desarrollo que se presenten después de la reclasificación. En otras palabras, no es suficiente cumplir los criterios y concluir el proceso de reclasificación en sí. El objetivo debe consistir más bien en lograr una reclasificación con el impulso necesario para mantener el avance del desarrollo en el período posterior a la reclasificación.

...y generan restricciones de la balanza de pagos que afectan el desarrollo a largo plazo y la reclasificación.

En principio, la reclasificación marca el momento en el que un PMA ha logrado romper los círculos viciosos del subdesarrollo.

C. Proceso y criterios de exclusión

El concepto de reclasificación no se estableció sino hasta 1991. Hasta ese momento, los criterios de definición de los países menos adelantados solo se habían tenido en cuenta para incluir a nuevos países a la lista. Desde entonces, el Comité de Políticas de Desarrollo realiza exámenes cada tres años, en cuyo

contexto analiza el desempeño de cada PMA en relación con los criterios de exclusión y decide si un país reúne las condiciones estadísticas para la reclasificación.

La reclasificación se basa en tres criterios: el INB per capita, un índice de capital humano y un índice de vulnerabilidad económica.

Aunque los criterios para la inclusión y la exclusión de la categoría de PMA han cambiado considerablemente con el tiempo (recuadro 1.2), actualmente se basan en tres elementos:

- El criterio de ingreso — ingreso nacional bruto (INB) *per capita*;
- Un índice de capital humano;
- Un índice de vulnerabilidad económica.

Los componentes de los índices de capital humano y de vulnerabilidad económica figuran en el gráfico de recuadro 1.1.

Los países pueden salir de la categoría de PMA cumpliendo dos de los tres criterios, o alcanzando un nivel de INB per capita que duplique el umbral de exclusión respectivo.

Puede considerarse que un PMA cumple los criterios estadísticos para la reclasificación si alcanza los umbrales correspondientes a dos de esos tres indicadores o, desde 2006, si su INB *per capita* es, como mínimo, equivalente al doble del umbral. En este último caso se habla de reclasificación basada únicamente en el ingreso, figura que se introdujo en respuesta al rápido crecimiento de ciertos PMA —en particular algunos países productores de petróleo— que seguían lejos de cumplir los otros criterios de exclusión.

Para cambiar de categoría, un país debe reunir esas condiciones en por lo menos dos exámenes trienales consecutivos. Otra medida que se introdujo para evitar las reclasificaciones prematuras que pudieran desembocar en un reingreso del país en la categoría de PMA, consistió en fijar los umbrales de reclasificación por encima de los de inclusión en la categoría.

Las circunstancias propias del país también se tienen en cuenta para adoptar una decisión sobre su reclasificación.

Cuando un país reúne las condiciones de reclasificación, el Comité de Políticas de Desarrollo puede formular una recomendación de que se lo excluya de la lista y someterla a la consideración del Consejo Económico y Social. Ahora bien, tal recomendación no es consecuencia automática del cumplimiento de los criterios estadísticos de reclasificación —las circunstancias específicas de cada país, en particular su vulnerabilidad, también se tienen en cuenta, así como las consecuencias previsibles de la reclasificación y de la pérdida del trato preferencial que reciben los PMA.

Si el Consejo Económico y Social hace suya la recomendación —teniendo en cuenta, también en este caso, las circunstancias del país y las probables consecuencias de su reclasificación— remite el expediente a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que adoptará la decisión final sobre la reclasificación del país, incluido el momento en que se hará efectiva. Si bien en principio la reclasificación debe tener lugar tres años después de la adopción de la decisión de excluir al país de la lista, puede acordarse un período de gracia diferente. En el caso de casi todos los países que han cambiado de categoría se otorgaron períodos más largos y hasta el momento nunca se ha concedido un período más corto.

Tras un período de transición de por lo menos tres años, los países que salen de la categoría de PMA pierden el acceso a las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA.

Dado que la pérdida del acceso a las medidas de apoyo internacional específicamente destinadas a los PMA puede tener efectos negativos, se prevé un período de tres años tras la reclasificación para que el país pueda negociar un proceso de “transición gradual” con sus asociados para el desarrollo, y evitar de esta forma que se produzcan perturbaciones en los planes y programas de desarrollo. El Comité de Políticas de Desarrollo continúa haciendo un seguimiento del progreso de los países en proceso de reclasificación una vez decidida su exclusión de la lista y la UNCTAD proporciona asistencia técnica para acompañar al país en esta etapa.

Recuadro 1.2. Evolución de los criterios de inclusión y exclusión de la categoría de PMA

Para mayor simplicidad y claridad, en 1971 el Comité de Políticas de Desarrollo estableció tres criterios para clasificar a un país en la categoría de PMA:

- Un PIB *per capita* de 100 dólares o menos;
- Una tasa de alfabetización de los adultos (personas de 15 años de edad o más) del 20% o inferior;
- Una proporción del PIB correspondiente al valor añadido manufacturero igual al 10% o inferior.

Eran admitidos en la categoría de PMA los países que reunían esas tres condiciones. Ahora bien, reconociendo la necesidad de aplicar esos criterios con flexibilidad, el Comité de Políticas de Desarrollo elevó un poco el umbral del PIB *per capita* (a 120 dólares) en el caso de los países que cumplían los criterios relativos a la alfabetización y las manufacturas. En los casos límite también se tenían en cuenta las tasas recientes de crecimiento y ciertos factores que podían incidir en los indicadores pertinentes. En 1971, el Comité de Políticas de Desarrollo designó a 25 países como PMA sobre esa base. Los criterios fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas tras haber sido examinados por el Consejo Económico y Social y un comité de la UNCTAD establecido a esos efectos. Se otorgó al Comité de Políticas de Desarrollo la atribución de recomendar que se revisaran los criterios y la lista de PMA.

Esos criterios han sido modificados reiteradas veces desde entonces (gráfico de recuadro 1.1). A partir de 1975, el Comité de Políticas de Desarrollo decidió que el umbral del PIB *per capita* debía ajustarse, teniendo en cuenta no solo la inflación mundial (que en ese entonces era particularmente elevada) sino también el crecimiento mundial. Así pues, se hicieron ajustes en ese sentido en 1975, 1985 y 1990. En 1980, al observar que las tasas de alfabetización de los adultos de varios PMA habían aumentado y superado el umbral, mientras que sus economías seguían sin diversificarse y aquejadas por una enorme pobreza, el Comité de Políticas de Desarrollo adoptó una jerarquía de criterios, colocando el PIB *per capita* en el primer lugar y las tasas de alfabetización en el último. De ese modo, un país podía ser clasificado en la categoría de PMA si cumplía los criterios relativos al PIB *per capita* y al valor añadido manufacturero aunque su tasa de alfabetización estuviera por encima del umbral.

La primera revisión sustancial de los criterios tuvo lugar en 1991, fecha en que la tasa de alfabetización de los adultos fue reemplazada por el índice ampliado de la calidad material de vida, un indicador compuesto más amplio del desarrollo humano; y la proporción de las manufacturas en el PIB fue reemplazada por el índice de diversificación económica. El índice ampliado de la calidad material de vida sigue englobando la tasa de alfabetización de los adultos, pero la combina con indicadores de salud (esperanza de vida al nacer), nutrición (ración de calorías *per capita*) y educación (tasa combinada de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria). De igual manera el índice de diversificación económica incluye la proporción de las manufacturas en el PIB, pero la combina con la tasa de concentración de las exportaciones, la proporción del empleo en el sector industrial y el consumo de electricidad *per capita*.

Otro criterio para la inclusión en la lista se añadió en 1991, aunque no se tuvo en cuenta en el contexto de la reclasificación: la población del país debe ser de menos de 75 millones de personas. Así pues, Bangladesh ha conservado su condición de PMA, pero países como Nigeria o el Pakistán no habrían podido sumarse a la lista.

En 1991 la diferencia entre los umbrales de inclusión y reclasificación se fijó en términos absolutos para cada criterio (100 dólares en el caso del PIB *per capita*). En la revisión de 1991, el Comité de Políticas de Desarrollo insistió además en la importancia de aplicar los criterios de exclusión con flexibilidad y en la necesidad de tener en cuenta otros aspectos en los casos límite, como los recursos naturales, los riesgos de desastres naturales y la dependencia con respecto a la AOD. En 1999 se dio un paso más en ese sentido, cuando el Comité de Políticas de Desarrollo decidió que la consideración de los criterios de inclusión y reclasificación debía complementarse con una evaluación cualitativa de la vulnerabilidad. En los tres años posteriores al examen en que se determina que un país reúne los criterios para ser incluido en la lista, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas habría de preparar un documento de evaluación sobre la admisibilidad del país; y, en el caso de los posibles candidatos a la reclasificación, la UNCTAD habría de elaborar un perfil de vulnerabilidad que se complementarían con evaluaciones *ex ante* de las probables consecuencias de la reclasificación y los beneficios y los riesgos que cabía prever después del cambio de categoría.

En 1999, el índice de diversificación económica fue reemplazado por el índice de vulnerabilidad económica. Este índice seguía englobando un indicador de concentración de las exportaciones pero cambiaba el indicador de valor añadido manufacturero por la proporción de las manufacturas y los servicios modernos en el PIB. Como el énfasis había pasado de la diversificación a la vulnerabilidad, se dejó de tener en cuenta la proporción del empleo en el sector industrial y el consumo de electricidad *per capita*; y se añadió el logaritmo de la población (que da cuenta de la mayor vulnerabilidad de las economías muy pequeñas), junto con indicadores relativos a la inestabilidad de la producción agrícola y de las exportaciones de bienes y servicios (como indicadores de la vulnerabilidad a las perturbaciones climáticas y económicas externas, respectivamente). También se aportaron pequeños cambios a los componentes de salud y nutrición del índice ampliado de la calidad material de vida: la esperanza de vida al nacer fue reemplazada por la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años; y la ración de calorías *per capita* se sustituyó por la ingesta media de calorías como porcentaje de las necesidades correspondientes.

En 2002 hubo otros dos cambios menores: el PIB *per capita* —criterio que no había variado desde 1971— fue reemplazado por el INB *per capita* y el índice ampliado de la calidad material de vida se modificó una vez más (se reemplazó la tasa combinada de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria por la tasa bruta de matriculación en la enseñanza secundaria) y pasó a llamarse el índice de capital humano.

En 1999 se decidió fijar la diferencia entre los criterios de inclusión y de reclasificación en un porcentaje fijo (el 15%, frente a un valor que anteriormente se situaba entre el 11% y el 17% cuando se expresaba en términos absolutos). En 2002, el margen entre los umbrales de inclusión y reclasificación relativos al INB *per capita* se incrementó del 15% al 20%, mientras que los relativos a los índices de capital humano y de vulnerabilidad económica se redujeron del 15% al 10%.

En 2005, la ingesta media de calorías *per capita* como porcentaje de las necesidades correspondientes fue reemplazado como componente del índice de capital humano por el porcentaje de la población subalimentada.

El índice de vulnerabilidad económica también sufrió otras dos modificaciones, en 2005 y 2011. En 2005 se le añadieron otros dos indicadores —lejanía y personas que han quedado sin hogar a consecuencia de desastres naturales— y el indicador positivo relativo a la proporción de las manufacturas y los servicios modernos en el PIB fue reemplazado por un indicador negativo: la proporción de la agricultura, la silvicultura y la pesca en el PIB. En 2011, la variable de las personas que han quedado sin hogar a consecuencia de desastres naturales fue reemplazada por una más amplia, el número de víctimas de desastres naturales; y se añadió la proporción de la población que vive en zonas costeras bajas, para dar cuenta del riesgo que conllevan la elevación del nivel del mar y las mareas de tempestad resultado del cambio climático.

Fuente: CDP (2015); Guillaumont (2009).

Recuadro 1.2 (continuación)

Gráfico de recuadro 1.1. Evolución de los criterios relativos a los PMA		
2011	Los PMA son países de bajos ingresos que padecen los mayores impedimentos estructurales al desarrollo sostenible	
INB per capita	Índice de capital humano	Índice de vulnerabilidad económica
	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la población subalimentada (1/4) • Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años (1/4) • Tasa bruta de matriculación en la enseñanza secundaria (1/4) • Tasa de alfabetización de los adultos (1/4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de la población (1/8) • Lejanía (1/8) • Concentración de las exportaciones de mercancías (1/16) • Proporción de la agricultura, la silvicultura y la pesca • Proporción de la población que vive en zonas costeras bajas (1/8) • Víctimas de desastres naturales (1/8) • Inestabilidad de la producción agrícola (1/8) • Inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios (1/4)
2005	Los PMA son países de bajos ingresos caracterizados por la insuficiencia de sus recursos humanos y un elevado grado de vulnerabilidad económica	
INB per capita	Índice de capital humano	Índice de vulnerabilidad económica
	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la población subalimentada • Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años • Tasa bruta de matriculación en la enseñanza secundaria • Tasa de alfabetización de los adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de la población • Lejanía • Concentración de las exportaciones de mercancías • Proporción de la agricultura, la silvicultura y la pesca en el PIB • Personas que han quedado sin hogar a consecuencia de desastres naturales • Inestabilidad de la producción agrícola • Inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios
2002	Los PMA son países de bajos ingresos caracterizados por la insuficiencia de sus recursos humanos y un elevado grado de vulnerabilidad económica	
INB per capita	Índice de capital humano	Índice de vulnerabilidad económica
	<ul style="list-style-type: none"> • Ingesta media de calorías <i>per capita</i> como porcentaje de las necesidades correspondientes • Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años • Tasa bruta de matriculación en la enseñanza secundaria • Tasa de alfabetización de los adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de la población • Concentración de las exportaciones • Proporción de las manufacturas y los servicios modernos en el PIB • Inestabilidad de la producción agrícola • Inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios
1999	Los PMA son países de bajos ingresos caracterizados por la insuficiencia de sus recursos humanos y un elevado grado de vulnerabilidad económica	
PIB per capita	Índice ampliado de la calidad material de vida	Índice de vulnerabilidad económica
	<ul style="list-style-type: none"> • Ingesta media de calorías <i>per capita</i> como porcentaje de las necesidades correspondientes • Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años • Tasa combinada de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria • Tasa de alfabetización de los adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de la población • Concentración de las exportaciones • Proporción de las manufacturas y los servicios modernos en el PIB • Inestabilidad de la producción agrícola • Inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios
1991	Los PMA son países de bajos ingresos con grandes desventajas estructurales que frenan su crecimiento, en particular un bajo nivel de desarrollo de los recursos humanos y/o grandes debilidades estructurales	
PIB per capita	Índice ampliado de la calidad material de vida	Índice de diversificación económica
	<ul style="list-style-type: none"> • Ración de calorías per capita • Esperanza de vida al nacer • Tasa combinada de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria • Tasa de alfabetización de los adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de concentración de las exportaciones • Proporción de las manufacturas en el PIB • Proporción del empleo en el sector industrial • Consumo de electricidad per capita
1971	Los PMA son países con un bajísimo nivel de producto interno bruto <i>per capita</i> que se enfrentan a los mayores obstáculos al desarrollo	
PIB per capita	• Tasa de alfabetización de los adultos	• Proporción de las manufacturas en el PIB

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos proporcionados por el CPD y el DAES.

Nota: Los componentes o títulos nuevos están en **negrita**.

En el caso de los criterios de 2011, las cifras entre paréntesis indican la ponderación en la composición del índice.

D. Evolución de la lista de países menos adelantados

En principio, podía parecer razonable prever que la lista de PMA se acortara con el tiempo, conforme los países fueran saliendo de los círculos viciosos descritos anteriormente —máxime si se tiene en cuenta que el objetivo principal de la creación de la categoría de PMA era que, gracias a las medidas de apoyo internacional y aplicando estrategias nacionales de desarrollo, los países alcanzaran un nivel de desarrollo suficiente para poder participar con más éxito en los mercados mundiales.

Sin embargo, en la práctica, no ha sido así. En vez de disminuir, el número de PMA se duplicó con respecto a los 25 que figuraban en la lista original de 1971, para alcanzar un máximo de 50 entre 2003 y 2007, antes de descender a 48 en 2014 (véase el gráfico 1.5). Ahora bien, aunque esto se debe en parte a los cambios de las circunstancias de los países, también se puede atribuir a otros dos factores: la independización de varios países (en algunos casos tras una secesión de Estados existentes); y los cambios en los criterios relativos a los PMA y los umbrales de exclusión (recuadro 1.2).

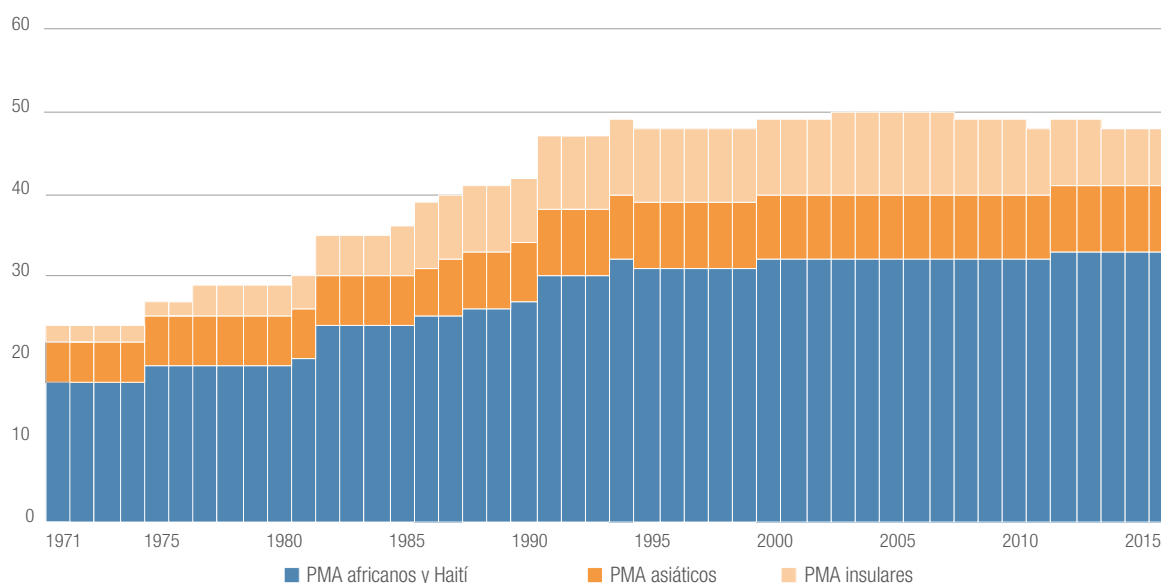
La composición geográfica del grupo ha variado relativamente poco desde 1971 (gráfico 1.5). El cambio principal ha sido el incremento de la proporción de economías insulares, que pasó del 8% (2 de 25) en 1971, cuando se creó la categoría, al 20% (8 de 39) 15 años más tarde, lo cual se explica en gran medida por la independización tardía de muchos países del grupo.

El hecho que el grupo de los PMA prácticamente haya doblado de tamaño en los últimos 45 años se explica no solo por el número de países que se han ido incluyendo en la lista, sino también por el reducido número de países que han salido de esa categoría —apenas cuatro en los 25 años transcurridos

El número de PMA se duplicó, de 25 en 1971 a 50 entre 2003 y 2007, y desde entonces no ha descendido sino a 48.

Hasta la fecha, tan solo cuatro países han salido de la categoría de PMA. Botswana, Cabo Verde, Maldivas y Samoa.

Gráfico 1.5. Número de PMA por grupo geográfico, 1971-2016



Habida cuenta de las diferencias económicas y sociales crecientes entre los PMA y los OPD, la categoría de PMA es hoy más relevante que nunca.

desde que se estableció el principio de la reclasificación (Botswana en 1994, Cabo Verde en 2007, Maldivas en 2011 y Samoa en 2014). Ello se debe en parte a la relativa lentitud de los avances hacia los umbrales de reclasificación y también a los cambios en el cálculo de las posibles repercusiones económicas y políticas de una salida de la lista, que se analizan en la sección F.

Ahora bien, tras 45 años de estabilidad relativa, si se confirma el aumento previsto del número de países que podrían cambiar de categoría en los próximos años, la composición del grupo podría sufrir cambios mucho más profundos. Esto se examina en el capítulo 2.

E. Países menos adelantados: una categoría más relevante que nunca

El PIB per capita de los PMA, expresado en proporción del de los OPD y las economías en transición, ha disminuido casi continuamente desde 1981.

1. DIVERGENCIA ECONÓMICA Y CONCENTRACIÓN CRECIENTE DE LAS CARENCIAS SOCIALES

La economía mundial y el contexto del desarrollo han cambiado profundamente desde que se creó la categoría de PMA. No obstante, esta es más relevante que nunca. Algunos de los OPD, en particular las economías emergentes, han experimentado un vigoroso crecimiento y sus ingresos *per capita* se han acercado rápidamente al promedio mundial. Los PMA, en cambio, a pesar de haber registrado un modesto aumento de su tasa de crecimiento en los primeros años de este siglo, han quedado aún más rezagados.

El porcentaje de la pobreza mundial y personas sin acceso a la electricidad correspondiente a los PMA se ha duplicado con respecto a 1990.

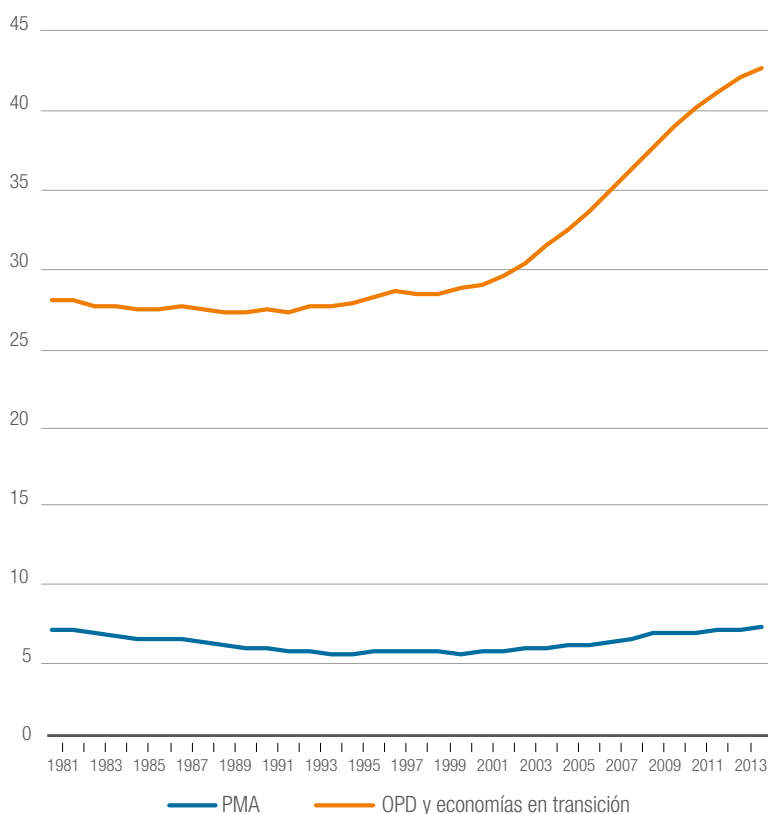
Así pues, el PIB medio *per capita* de los OPD y los países de economía en transición (considerados en su conjunto), expresada en porcentajes del PIB *per capita* mundial, ha aumentado casi un 50% en solo 16 años, pasando del 28,4% en 1998 al 42,8% en 2015. En cambio, en el caso de los PMA (actuales) esa cifra aumentó menos de un 25% en el mismo período, pasando del 5,8% al 7,3%; incremento que apenas compensó la disminución que se había registrado desde principios de los años ochenta (gráfico 1.6). El PIB *per capita* del conjunto de los PMA, expresado en proporción del de los OPD y los países de economía en transición, ha disminuido casi continuamente desde 1981, pasando de la cuarta a menos de la sexta parte. Esta proporción se fue reduciendo de año en año en los 33 años transcurridos entre 1981 y 2014, excepto en 5 de ellos.

La Agenda 2030 tiene por objeto “asegurar que nadie se quede atrás” —y los PMA son el ejemplo por excelencia de lo que es quedar a la zaga de la economía mundial.

En lo que respecta a los indicadores sociales, los PMA han quedado aún más rezagados en los últimos decenios (gráfico 1.7). Al tiempo que el porcentaje de la población mundial correspondiente a los PMA ha aumentado del 9,7% al 12,8% desde 1990, el porcentaje de pobreza extrema correspondiente a los PMA se ha duplicado, pasando de cerca del 20% a casi el 40%, incremento que se ha acelerado notablemente desde 2008, año en que se desató la crisis económica y financiera actual. En el mismo período, el porcentaje de la población de los PMA que no tiene acceso a la electricidad ha aumentado en dos tercios, del 31,8% al 53,4%; y el porcentaje de la población sin acceso al agua se ha duplicado con creces, pasando del 20,0% al 43,5%.

Esto hace resaltar más aún lo relevante que es hoy en día la categoría de PMA, máxime si se tiene en cuenta la importancia particular otorgada a los objetivos sociales plasmados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con arreglo a la consigna explícita de “asegurar que nadie se quede

Gráfico 1.6. PIB *per capita* de los PMA y los OPD en porcentajes del promedio mundial, 1981-2014



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en mayo de 2016).

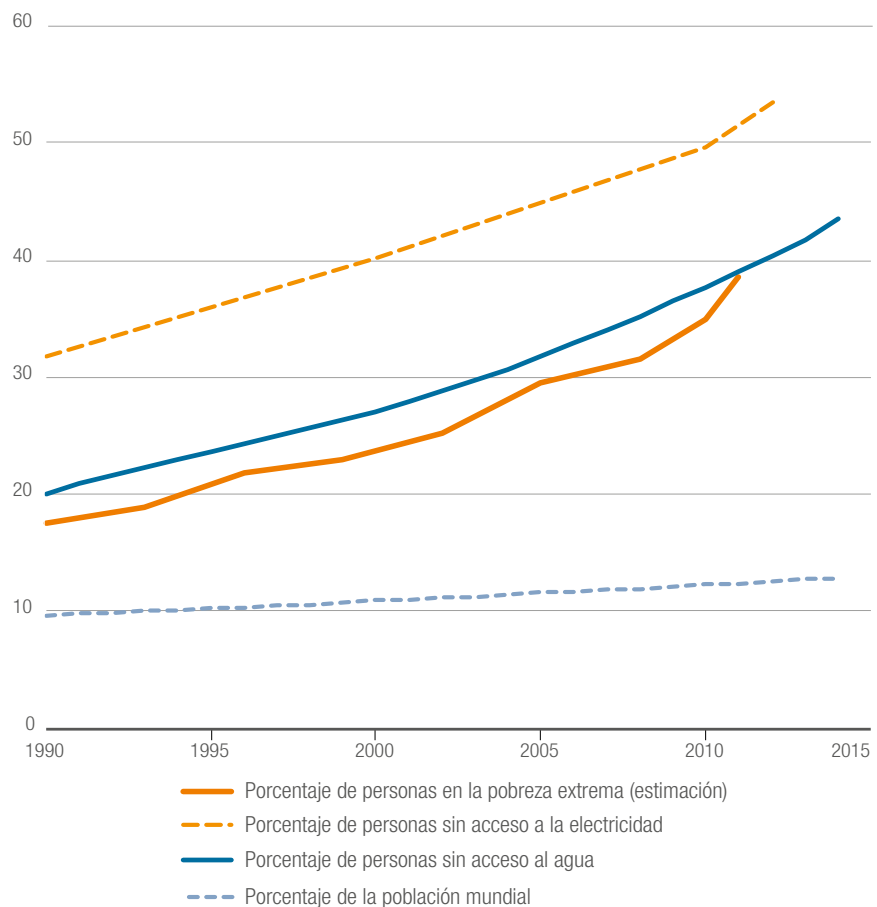
atrás”. Ahora bien, los PMA son el ejemplo por excelencia de lo que es quedar a la zaga del resto del mundo, tanto económicamente como desde el punto de vista del desarrollo humano; y, como se indicó en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2015* (UNCTAD, 2015a), habida cuenta de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible corresponden a una proporción creciente de los problemas sociales de los PMA, en estos países se jugará el éxito o el fracaso de la Agenda 2030. Para lograr erradicar la pobreza extrema en todo el mundo de aquí a 2030 con arreglo a la Agenda 2030, es preciso erradicarla de todas partes; y los PMA son precisamente los países en que la pobreza extrema está más difundida, es más acentuada y disminuye más lentamente. La misma lógica se aplica a otras metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como las relativas al acceso al agua, el saneamiento y la electricidad, las muertes infantiles evitables y el abandono escolar. Para lograr esos resultados será necesario seguir de muy cerca a los PMA y contar con un apoyo internacional ampliado y continuado.

La divergencia económica es causa y resultado de un desfase cada vez mayor entre las capacidades productivas.

2. DISPARIDADES DE CAPACIDAD PRODUCTIVA

La divergencia económica entre los PMA y los OPD es causa y resultado de la brecha cada vez más ancha que separa las capacidades productivas de esos países. La educación superior es esencial para el desarrollo de las capacidades productivas, no solo en los ámbitos de la ciencia y la tecnología, sino también en esferas como la gestión de empresas y la administración en los sectores privado y público. Las tasas de matriculación en la enseñanza superior en los

Gráfico 1.7. Porcentajes de la población mundial, pobreza y deficiencias en materia de infraestructura correspondientes a los PMA, 1980-2014

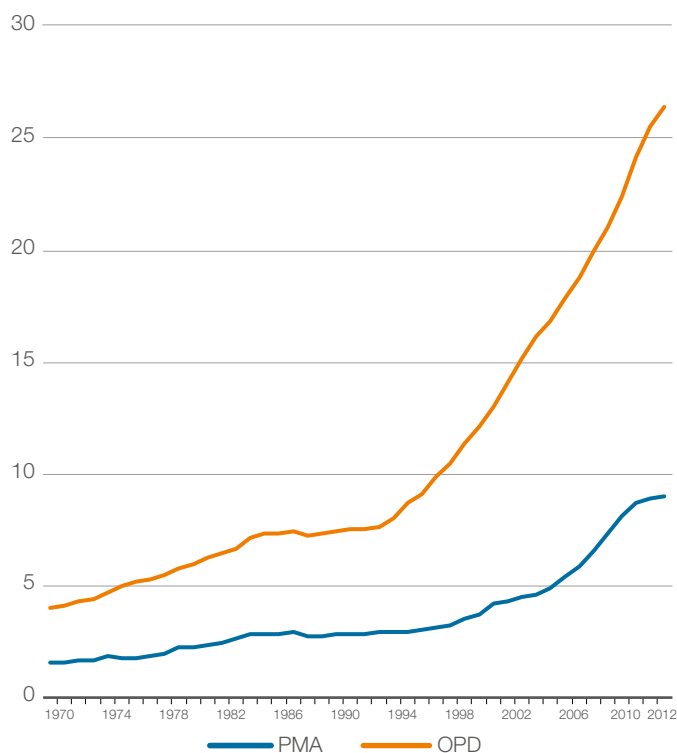


Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial y Banco Mundial, base de datos PovcalNet (consultadas en abril de 2016).

Nota: Las cifras relativas a la pobreza extrema son aproximadas y se basan en un umbral de pobreza de 1,25 dólares diarios en paridad de poder adquisitivo de 2005 (pues en el momento en que se redactó el Informe, no se disponía de los datos en paridad de poder adquisitivo de 2011 relativos a algunos de los PMA). Las estimaciones se basan en el índice global de recuento de la pobreza de todos los PMA sobre los que se dispone de datos, multiplicado por la población total de todos los PMA. Como no se dispone de datos sobre el Afganistán, Angola (antes de 2002), Eritrea, Guinea Ecuatorial, las Islas Salomón, Kiribati, Myanmar, Somalia, Tuvalu y Vanuatu, en los hechos se supone que el índice medio de recuento de la pobreza de todos esos países es igual al promedio de los demás PMA.

El desfase creciente entre los PMA y los OPD es evidente en la enseñanza terciaria y la emigración de profesionales universitarios...

PMA han ido quedando cada vez más rezagadas con respecto a la tasa global correspondiente a los países en desarrollo. Ni siquiera cuando se los expresa en términos relativos hay convergencia entre esos valores, a excepción del período comprendido entre 2004 y 2010, en que se aproximaron brevemente; en términos absolutos, la diferencia que los separa ha seguido creciendo (gráfico 1.8). En 1970, la tasa de matriculación en la enseñanza superior en los PMA era del 1,6%, frente al 4,0% en el conjunto de los países en desarrollo; para 2013, ese valor había llegado al 26,4% en el conjunto de los países en desarrollo, pero era de apenas un 9,0% en los PMA —nivel alcanzado por el mundo en desarrollo en su conjunto en 1996. Además, la retención del capital humano de alto nivel es igual de importante, y puede ser igual de problemática que su formación. En los PMA no solo hay tres veces menos titulados universitarios que en los OPD, sino que además la fuga de cerebros es muchísimo mayor, lo cual ensancha

Gráfico 1.8. Tasa de matriculación en la enseñanza superior, PMA y OPD, 1970-2013

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en abril de 2016).

aún más la brecha entre esos países: la proporción de titulados universitarios de los PMA que viven en el extranjero (el 12,4% en 2000) supera en más de 50% la de los OPD (el 7,9%) (UNCTAD, 2007).

También hay una brecha tecnológica creciente entre, por un lado, los PMA y, por el otro, los OPD y los países desarrollados, tendencia documentada en anteriores estudios de la UNCTAD (UNCTAD, 2014b). Se observa una enorme disparidad entre los resultados respectivos de esos grupos en materia de ciencia y tecnología. La relación entre el número *per capita* de patentes registradas por ciudadanos de los OPD y los PMA pasó de 35 en 1980 a 907 en 2014, lo cual es reflejo de la notable intensificación de los esfuerzos desplegados por los OPD en las esferas de la ciencia y la tecnología y el estancamiento casi total de los PMA (gráfico 1.9A). La proporción de las manufacturas que exigen mano de obra mediana o altamente calificada y son intensivas en tecnología en las exportaciones totales de mercancías (un indicador del grado de complejidad de las exportaciones) siempre ha sido unas 10 veces más alta en los OPD que en los PMA y esa diferencia se ha incrementado aún más en años recientes (gráfico 1.9B).

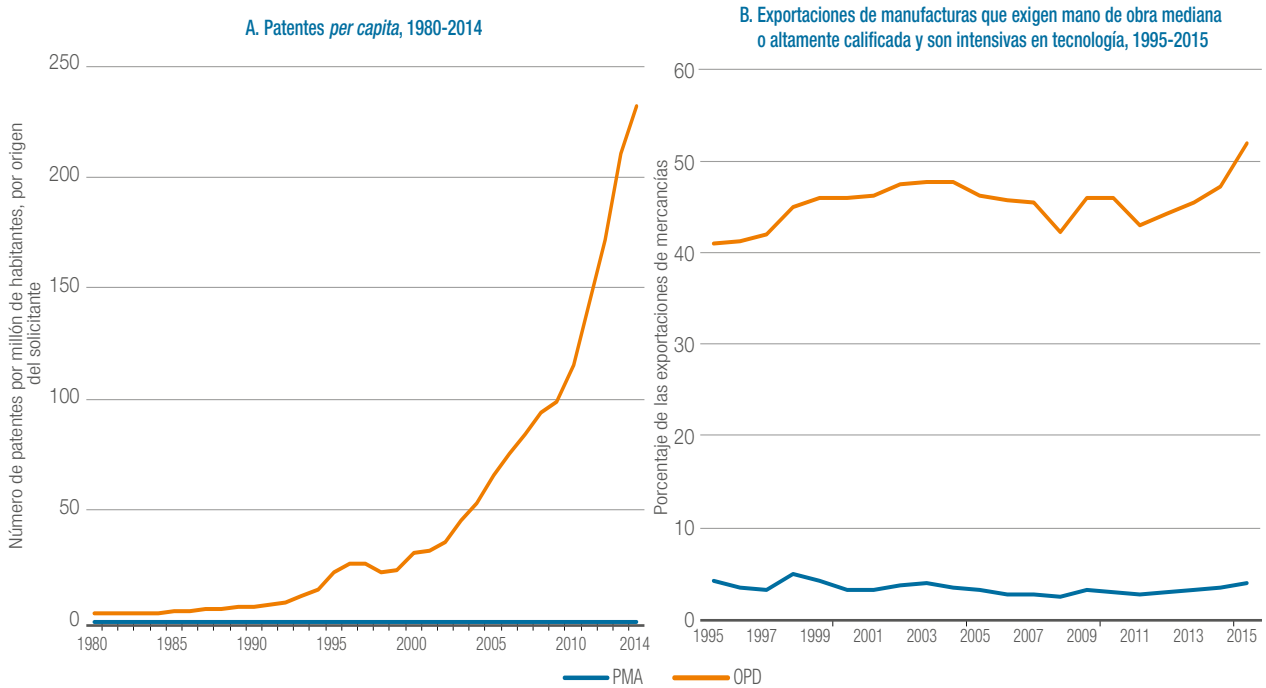
Las disparidades en el consumo de energía —otro indicador importante de las capacidades productivas— también son enormes (gráfico 1.10). Entre 1971 y 2013, el consumo *per capita* de energía en los PMA se incrementó en apenas el 12,5%, frente al 169 en el conjunto de los OPD.

La profundidad financiera y la inclusión en el sistema financiero son otros facilitadores importantes del desarrollo de las capacidades productivas, en

... el registro de patentes y la exportación de manufacturas que exigen mano de obra calificada y son intensivas en tecnología.

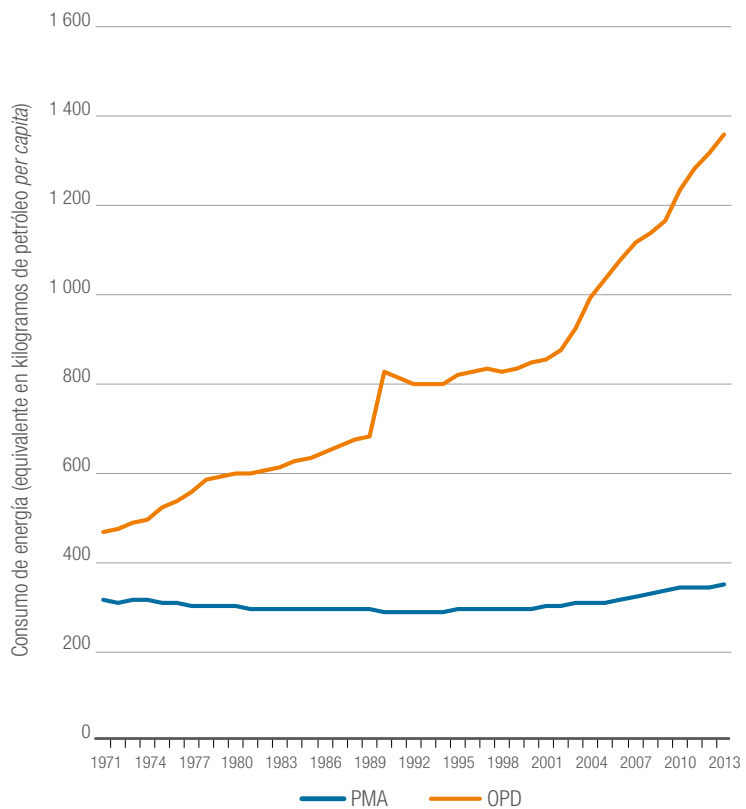
El desfase también puede observarse en el consumo per capita de energía, la profundidad financiera y la inclusión en el sistema financiero.

Gráfico 1.9. Indicadores seleccionados de la capacidad tecnológica de los PMA y los OPD



Fuente: Cálculos de la secretaria de la UNCTAD, a partir de Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, base de datos estadísticos de la OMPI y base de datos UNCTADstat (consultadas en septiembre de 2016).

Gráfico 1.10 . Consumo de energía per capita, PMA y OPD, 1971 a 2013



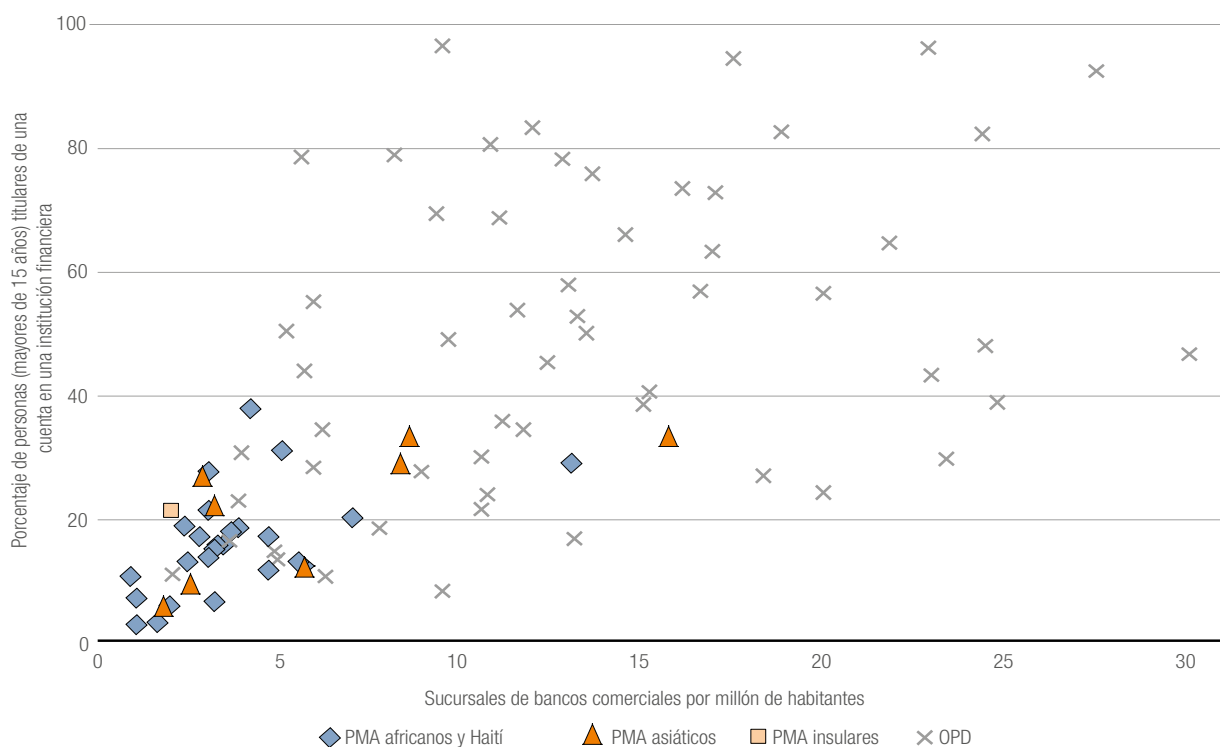
Fuente: Cálculos de la secretaria de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en abril de 2016).

vista de su importancia en la financiación de la inversión productiva (UNCTAD, 2006), así como en el aprovechamiento de las remesas para el desarrollo en los países con grandes diásporas (UNCTAD, 2012). En la mayor parte de los PMA, menos del 20% de la población adulta tiene una cuenta en una institución financiera; solo en cuatro de esos países (Bhután, Nepal, Rwanda y Zambia) ese porcentaje es superior al 30%. En cambio, en la mayoría de los OPD, ese valor se sitúa por encima del 40% —nivel al que no llega ninguno de los PMA. De igual manera, solo dos PMA (Angola y Bhután) tienen más de 10 sucursales de bancos comerciales por cada millón de habitantes, mientras que ese es el caso de dos tercios de los OPD (gráfico 1.11).

Pese a los notables avances logrados en la adopción de nuevas tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) por algunos PMA, en su mayoría están muy por detrás de los OPD (gráfico 1.12 y cuadro 1.1). El nivel medio de acceso a Internet en el conjunto de los PMA es inferior al quinto del de los OPD, y a la novena parte en el caso de los PMA africanos y Haití (respectivamente, 9,0 y 5,8 usuarios por cada 100 habitantes, frente a 44,7). Incluso en los PMA asiáticos esa cifra no llega a la cuarta parte de la de los OPD. También hay mucho menos contratos de suscripción a la telefonía móvil en los PMA —un promedio de 65 por cada 100 habitantes, frente a 110 en los OPD. En este caso también, los PMA asiáticos se sitúan un poco por encima de los demás, con 77,5 suscripciones por cada 100 habitantes, pero muy por debajo de los OPD, mientras que en los PMA insulares el número de suscripciones es un poco inferior al de los PMA africanos y Haití (62,7 frente a 64,0)⁷. En materia de infraestructura de TIC, las diferencias son mucho mayores: en 2014, los OPD tenían, en promedio, 34,3 servidores de Internet seguros por cada millón de habitantes, mientras que los PMA solo tenían 1,5⁸.

Pese a los notables avances logrados, también sigue habiendo un amplio desfase en la infraestructura de TIC.

Gráfico 1.11. Acceso a los servicios financieros, PMA y OPD, 2011-2014 (último año disponible)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en mayo de 2016).

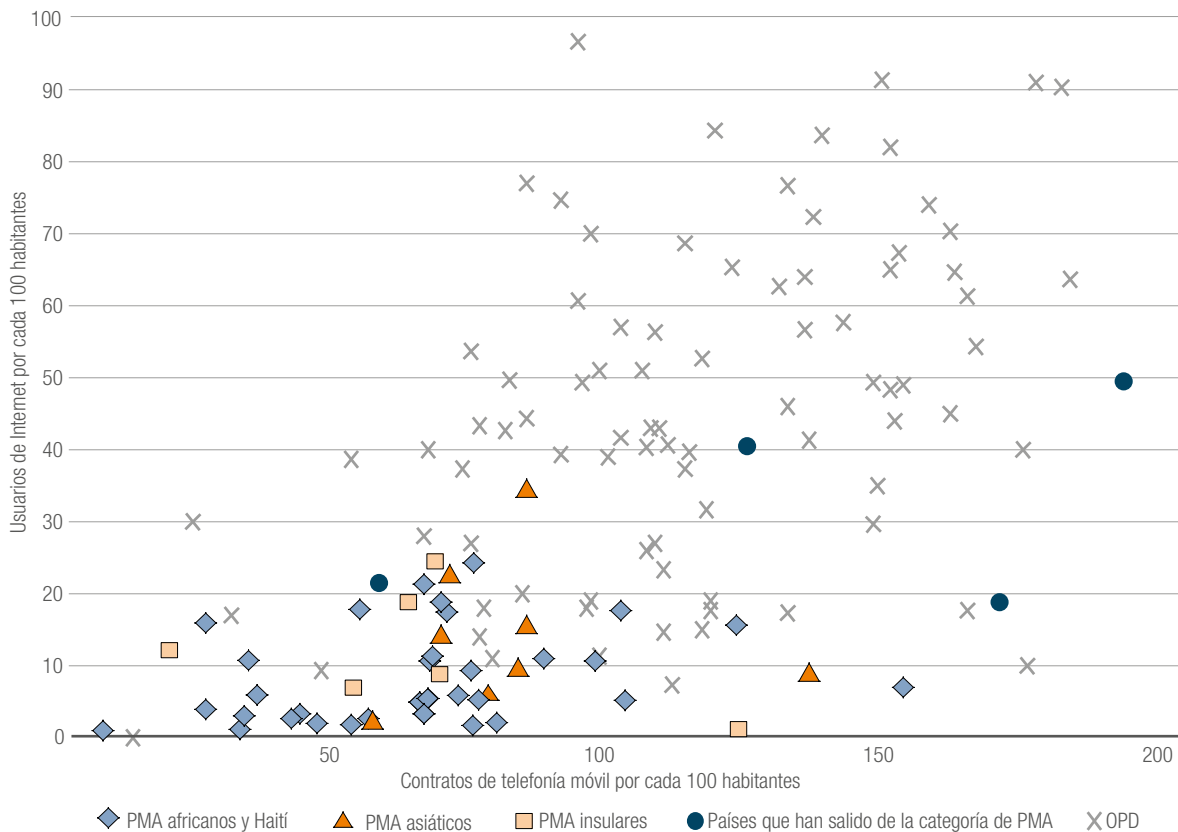
3. CARÁCTER CAMBIANTE DEL ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL DEL DESARROLLO

Las diferencias antes descritas entre los indicadores económicos y sociales y las capacidades productivas de los PMA y los OPD están estrechamente relacionadas con los profundos cambios que ha sufrido la economía mundial en los últimos decenios, especialmente desde la perspectiva del desarrollo (UNCTAD, 2015b). Esas diferencias se deben en particular al enorme aumento de la importancia de las transacciones comerciales y la correlativa reducción de la de los mecanismos no relacionados con los mercados desde que se creó la categoría de PMA. Esto puede verse claramente en el gráfico 1.12. El comercio ha pasado de representar el 12% del PIB mundial en los años sesenta a cerca del 30% desde 2011. La IED que, entre 1970 y 1985 representaba en promedio un 0,4% del PIB mundial, se sitúa entre el 2% y el 5% desde 1998. La AOD, en cambio, ha disminuido casi la mitad en porcentajes del PIB mundial, pasando del 0,35% a principios de los años sesenta a un promedio de menos del 0,2% desde 1996. Las remesas de los migrantes, en cambio, que a principios de los años setenta no llegaban a la mitad de la AOD, ahora la triplican. Las corrientes de IED, que en los años setenta y a principios de los ochenta eran 1,5 veces mayores que la AOD, alcanzan cuantías entre 10 y 20 veces mayores que la AOD desde 1997.

La divergencia también se vincula con un aumento del peso, en la economía mundial, de las transacciones comerciales en comparación con la AOD.

En el contexto de los PMA y su reclasificación, esto tiene tres importantísimas consecuencias. La primera es que ese enorme aumento de la importancia del comercio y la inversión internacional en la economía mundial hace que el éxito

Gráfico 1.12. Acceso a las TIC, PMA, OPD y países reclasificados, 2014



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en mayo de 2016).

Cuadro 1.1. Grado mediano de acceso a las TIC por grupo de países, 2014

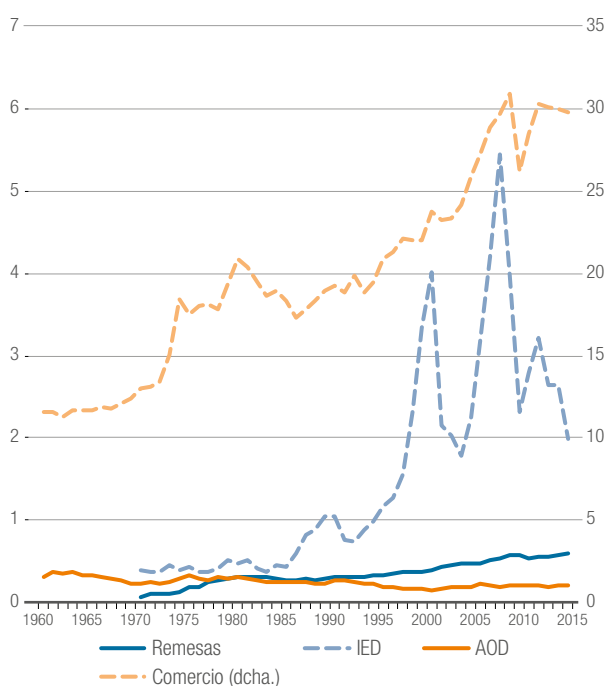
	Suscripciones a la telefonía móvil	Usuarios de Internet	Servidores de Internet seguros
	<i>(Por cada 100 habitantes)</i>		<i>(Por millón de habitantes)</i>
PMA (total)	64,9	9,0	1,5
PMA africanos y Haití	64,0	5,8	1,4
PMA asiáticos	77,5	11,9	1,6
PMA insulares	62,7	10,6	9,1
Países que han salido de la categoría de PMA	144,5	30,7	40,9
Otros países en desarrollo	110,1	44,7	34,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de indicadores del desarrollo mundial (consultada en mayo de 2016).

del desarrollo dependa, ahora más que nunca, de la buena interacción con los mercados de exportación y los inversores extranjeros y, posteriormente, del logro de una posición en los segmentos de mayor valor añadido de las cadenas de valor mundiales. Esto pone claramente de relieve el desfase entre los PMA y los OPD en lo que respecta a las capacidades productivas e intensifica sus efectos en las perspectivas de éxito de los PMA.

La segunda es que el enorme aumento de las corrientes de comercio e inversión internacional ha tenido como resultado un incremento de los beneficios para los países que salen ganando de la competencia por captar

Gráfico 1.13. AOD, comercio, IED y remesas en porcentajes del PIB mundial, 1960-2015



La creciente importancia de los mercados internacionales intensifica el efecto de la divergencia de las capacidades productivas en las perspectivas de los PMA...

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en abril de 2016).

esas corrientes. Esos dos factores juntos han determinado en gran medida las crecientes diferencias antes señaladas entre los PMA y los OPD en materia de desarrollo económico y humano. Al mismo tiempo, esto ha aumentado la necesidad de un apoyo internacional efectivo al desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, para que puedan competir mejor en el cambiante entorno internacional.

... ampliando la brecha económica con los OPD y aumentando la necesidad de un apoyo internacional más eficaz.

En tercer lugar, la disminución de la AOD en comparación con las corrientes de capitales privados y el comercio ha limitado sus efectos. La eficacia de la AOD también se ha visto menoscabada por el hecho de que su asignación depende de factores externos como consideraciones comerciales, financieras, geopolíticas y de política interna y no de las necesidades relativas (Alesina and Dollar, 2000; Dollar and Levin, 2006). En los años sesenta, la AOD que recibían los actuales PMA, expresada en términos *per capita*, era aproximadamente equivalente a la que recibían los OPD, que apenas aumentó en el curso de esa década. Tras el reconocimiento oficial de la categoría de PMA en 1971, la AOD destinada a los PMA aumentó espectacularmente y en 1987 alcanzó su nivel máximo, 3,5 veces mayor que la que recibían los OPD, en términos *per capita*. Posteriormente se invirtió esa tendencia y para 1999 la relación era de 2. Pese a que tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 (Programa de Acción de Bruselas), de 2001, se incluyó la meta de que los donantes destinaran a los PMA una AOD de entre el 0,15% y el 0,20% de su INB, la relación entre la AOD destinada a los PMA y la destinada a los OPD ha variado ampliamente entre 2 y 3 desde 2000 pero sin seguir una tendencia clara (gráfico 1.14).

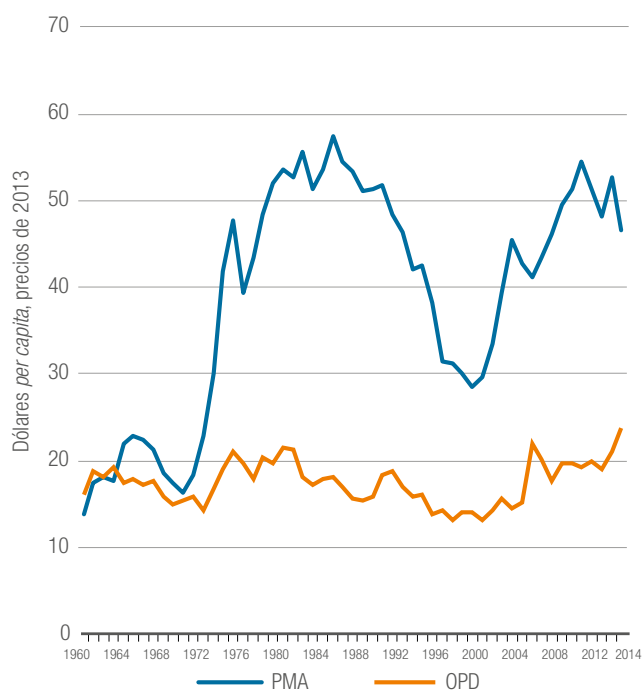
F. Después de la reclasificación, ¿qué?

1. UN HITO, NO LA META FINAL

El análisis que antecede hace resaltar la importancia de considerar la salida de la categoría de PMA en el contexto de un proceso de desarrollo más amplio y más largo. Si bien se suele clasificar a los países en desarrollo en distintas categorías, como la de los PMA, por lo general estas no representan a grupos claramente delimitados. Antes bien, los países en desarrollo forman parte de un espectro continuo, ya sea desde el punto de vista de sus ingresos, su dependencia de los productos básicos, su fragilidad, o cualquier otro criterio o conjunto de criterios. El hecho de que la inclusión de un país en el grupo de los PMA se base en criterios precisos no significa que sea posible definir límites claros para clasificar a economías fundamentalmente diferentes, como también ocurre con los umbrales que separan a los países de bajos ingresos de los de ingresos medios o a estos de los de altos ingresos. Es inevitable que haya cierto grado de arbitrariedad en toda clasificación de ese tipo.

Los criterios relativos a los PMA no marcan límites claros entre economías fundamentalmente diferentes.

El carácter progresivo del desarrollo hace que la reclasificación —y más aún el cumplimiento de los criterios estadísticos para cambiar de categoría— no sea un fin en sí mismo. La reclasificación marca el final de un proceso *político* y *administrativo*, pero no la conclusión de un *proceso económico* o *de desarrollo*. Antes bien, la salida de la categoría de PMA debería ser señal de que un país ha logrado cierto nivel mínimo de desarrollo, etapa inicial de un único proceso continuo— es decir que ha traspasado el umbral entre la dependencia de las medidas de apoyo internacional y la capacidad de vivir principalmente de los ingresos obtenidos en los mercados.

Gráfico 1.14. Entradas netas de AOD *per capita*, PMA y OPD, 1960-2014

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en marzo de 2016).

Por ende, la reclasificación no es la meta final de la carrera para dejar de ser un PMA sino el primer hito en la maratón del desarrollo. Esto incide profundamente en la forma en que los PMA enfocan el desarrollo y la reclasificación. Del mismo modo que no conviene correr a toda velocidad en el primer kilómetro de una maratón, no es suficiente centrarse simplemente en cumplir los criterios de exclusión. También es necesario sentar las bases para seguir avanzando en el desarrollo *después* de la reclasificación. Al dedicar toda la atención y los recursos al cumplimiento de los indicadores de reclasificación se corre el riesgo de descuidar otros aspectos del desarrollo que serán de primordial importancia una vez lograda la reclasificación y por mucho tiempo después.

Esto es de particular importancia porque muchas de las condiciones previas del desarrollo dependen de medidas adoptadas con anterioridad y pueden tardar muchísimo en darse; la efectividad y la sostenibilidad de esas condiciones pueden verse gravemente comprometidas si, de forma poco realista, se intenta despachar esa labor previa en un período de tiempo demasiado breve.

Lo que precede es especialmente válido en el caso de la reclasificación sobre la única base del ingreso. Como muestran las experiencias de Angola y Guinea Ecuatorial, es posible que un PMA alcance el nivel de ingresos necesario para la reclasificación sin haber progresado mucho en lo relativo al capital humano o la vulnerabilidad económica. Especialmente en los casos en que el crecimiento se basa en un sector extractivo que funciona como un enclave, el aumento de los ingresos puede constituir una base muy endeble para el desarrollo después de la salida de la categoría de PMA, a no ser que las rentas generadas por los recursos naturales se reinviertan en un proceso de desarrollo más profundo y de alcance más amplio.

La reclasificación no es la meta final de la carrera para salir de la categoría de PMA sino el primer hito en la maratón del desarrollo.

La reclasificación basada únicamente en el ingreso puede constituir una base endeble para el desarrollo futuro, sobre todo cuando se funda en los sectores extractivos.

Puede resultar tan importante la forma en que se cumpla el criterio relativo a los ingresos como el momento en que se lo cumpla, y la naturaleza del crecimiento puede ser tan relevante como su ritmo.

Incluso en los casos en que un país logra la reclasificación cumpliendo dos criterios (por lo general el ingreso *per capita* y el índice de capital humano), se plantean problemas similares. Aunque es indiscutible que los indicadores en que se basan esos criterios son importantes, hay muchos aspectos fundamentales del desarrollo que solo reflejan indirectamente o de forma insuficiente. Así pues, puede ocurrir que un país logre la reclasificación habiendo progresado relativamente poco en esferas clave como la infraestructura, la transformación estructural y la eficacia de las instituciones y la gobernanza. No obstante, si no se sientan las bases necesarias en esas esferas, el proceso de desarrollo puede verse frenado en la etapa posterior a la reclasificación.

Eso significa que puede resultar tan importante la forma en que se cumpla el criterio relativo a los ingresos (es decir, la naturaleza del crecimiento) como el momento en que se lo cumpla (el ritmo de crecimiento). Un crecimiento moderado pero de base amplia, fundado en el desarrollo de las capacidades productivas (lo cual supone el incremento de la productividad, la transformación estructural y el desarrollo de la infraestructura) puede resultar, a largo plazo, más propicio al desarrollo que un crecimiento más rápido con bases menos sólidas, aunque este lleve a una reclasificación más rápida.

Centrarse en determinados indicadores utilizados en los criterios de exclusión no es suficiente...

También es preciso actuar con cautela en lo que respecta a los componentes del indicador relativo al capital humano. Proponiéndose mejorar las estadísticas sobre la mortalidad de los niños menores de 5 años, por ejemplo con programas de inmunización verticales, se lograría maximizar la reducción de la mortalidad en la niñez a corto plazo, con el consiguiente avance hacia el cumplimiento del criterio de reclasificación relativo al capital humano. Ahora bien, es indiscutible que la inmunización de los niños es de primordial importancia, pero dando mayor peso al desarrollo de sistemas eficaces de atención de la salud se crearía una base más sólida para el desarrollo después de la salida de la categoría de PMA y se impulsaría un progreso más amplio y más sostenible en materia de salud infantil.

De igual manera, se puede acelerar el progreso hacia la reclasificación concentrándose en incrementar la tasa de matriculación en la enseñanza secundaria habilitando más aulas y fomentando la asistencia escolar. Ahora bien, desde el punto de vista del desarrollo, no basta con la presencia de los niños en las aulas, también son fundamentales la naturaleza y la calidad de la enseñanza impartida, aunque sean menos fáciles de medir. Además, habida cuenta del tiempo que lleva educar a un niño, el desarrollo a largo plazo pasa por la previsión, con un decenio o más de anticipación, de las necesidades que puedan presentarse en el futuro. Los niños que se incorporan ahora al sistema educativo conformarán la generación de adultos a la que pertenecerán los poseedores de títulos universitarios de grado y de posgrado de aquí a unos 15 a 20 años.

... ya que la imagen que dan del proceso de desarrollo es, inevitablemente, imperfecta e incompleta.

Así pues, es preciso tener presentes los criterios de exclusión y cada uno de sus componentes. Para ello se seleccionan indicadores que, primero, presenten una fuerte correlación con aspectos clave del desarrollo; y, segundo, puedan medirse fácil y objetivamente. Este último aspecto reviste particular importancia en los PMA, donde la recopilación de datos fiables se ve dificultada por una serie de factores, como la insuficiencia de los recursos financieros y humanos, las limitaciones institucionales y aspectos logísticos como la escasa densidad demográfica y las deficiencias de la infraestructura de transporte y comunicaciones.

Aunque los indicadores sean fácilmente mensurables, la imagen que dan del proceso de desarrollo es, inevitablemente, imperfecta e incompleta. Proponerse mejorar los resultados con respecto a determinados indicadores equivaldría

a concentrar la atención en los objetivos más fáciles de medir y no los más importantes —ocupándose por ejemplo de la mortalidad en la niñez y no de otros aspectos de la salud de los niños y los adultos o del establecimiento de un sistema eficaz de atención de la salud. Desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo, esto no es deseable⁹.

De lo anterior se desprende que una estrategia de reclasificación debería estar centrada principalmente en las necesidades del proceso de desarrollo a largo plazo y no en los criterios particulares utilizados para determinar la admisibilidad para la reclasificación. Esto es lo que en el presente Informe se llama “reclasificación con impulso”, es decir una salida de la categoría de PMA en condiciones que ofrezcan una base sólida para un desarrollo sostenido después de la reclasificación, de modo que puedan evitarse los escollos de las etapas posteriores del desarrollo.

2. RECLASIFICACIÓN CON IMPULSO: LA IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

La clave de un proceso de reclasificación con impulso es el desarrollo de las capacidades productivas —un aspecto en el que se ha insistido en todas las ediciones del *Informe sobre los Países Menos Adelantados* (véase en particular UNCTAD, 2006). Para ello es necesaria una reorientación de la producción hacia bienes y servicios más complejos, mediante la inversión en la modernización tecnológica del aparato productivo y el establecimiento de nuevos sectores y actividades; y la diversificación y modernización de la estructura de las exportaciones incorporando un mayor número de productos con alto valor añadido. Un aspecto importantísimo es la fabricación de productos que no solo sean nuevos, sino también “mejores”, es decir, que generen una proporción mayor de valor añadido en el país, con eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás y externalidades positivas. También es importante mejorar la calidad de los productos, apuntar a la diferenciación de los productos para aprovechar los precios más elevados en mercados especializados e incrementar la oferta interna de los servicios asociados a la producción.

Ese desarrollo de las capacidades productivas permite la transformación estructural de la economía, con un desplazamiento de la mano de obra y los capitales hacia sectores y actividades más productivos (UNCTAD, 2014c), y contribuye a crear los empleos necesarios para la creciente población de los PMA, con mayores niveles de productividad del trabajo y valor añadido, lo cual a su vez permite elevar el nivel de vida (UNCTAD, 2013b). Este proceso de incremento progresivo del grado de complejidad de la estructura de la producción (y de las exportaciones) es un elemento esencial de toda trayectoria de desarrollo exitosa (Hausmann y otros, 2007).

Esa modalidad “virtuosa” de desarrollo, basada en el fomento de las capacidades productivas y en la transformación estructural, también es esencial para reducir la vulnerabilidad de los PMA ante los riesgos y las perturbaciones externas, en particular las sacudidas económicas (vulnerabilidad que se debe a factores como la dependencia de los productos básicos, los déficits crónicos de la balanza por cuenta corriente, la dependencia con respecto a la importación de insumos esenciales, las consecuencias de la liberalización en las pequeñas economías y los factores que limitan la recaudación de ingresos fiscales) y los choques ambientales (como los desastres naturales y las consecuencias del cambio climático, en algunos casos agravadas por factores geográficos). Como esa vulnerabilidad suele disuadir a los inversores y por ende perjudica el desarrollo, el aumento de la resiliencia se añade a los factores que contribuyen al avance hacia la reclasificación y el desarrollo posterior.

Las estrategias de reclasificación deberían centrarse principalmente en las necesidades del desarrollo a largo plazo, para lograr una reclasificación con impulso.

Para lograr una reclasificación con impulso es preciso desarrollar las capacidades productivas que propician la transformación estructural...

... de modo que los PMA puedan reducir su vulnerabilidad ante las perturbaciones económicas y ambientales.

El concepto de reclasificación con impulso guarda una estrecha relación con la Agenda 2030.

En algún punto de esa trayectoria —que en principio está marcada por la reclasificación— los PMA deberían dejar de necesitar medidas de apoyo internacional especiales y estar en condiciones de hacer frente a la competencia internacional gracias a las capacidades productivas que han desarrollado. Ahora bien, esa es solo una etapa en el continuo del desarrollo y con frecuencia ocurre que los PMA sigan aquejados por problemas como la dependencia de los productos básicos y en alguna medida, la vulnerabilidad. La necesidad de seguir desarrollando las capacidades productivas y modernizando el aparato productivo es por lo tanto permanente.

El concepto de reclasificación con impulso también guarda una estrecha relación con la Agenda 2030. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible prevén una integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, reconociendo plenamente que son interdependientes. En particular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1, 8 a 12 y 17 prevén el logro del desarrollo sostenible mediante el fomento de las capacidades productivas, la transformación estructural, la modernización tecnológica, la diversificación, el incremento de la productividad y la creación de más y mejores empleos. Así pues, para que el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible sea igualmente equilibrado, es preciso adoptar una estrategia de desarrollo que esté en consonancia con la que se viene recomendando desde hace tiempo en las ediciones del *Informe sobre los Países Menos Adelantados*, resumida en el gráfico 1.14. Si los PMA alcanzaran todos los Objetivos y sus metas, lograrían también una reclasificación con impulso.

Si los PMA alcanzan los ODS, lograrán al mismo tiempo una reclasificación con impulso.

Huelga decir que en la práctica, ese ideal no se consigue en todos los casos ni mucho menos. Aunque los criterios de exclusión se han fijado de tal modo que se pueda estar seguro de que los países que los cumplen son plenamente capaces de seguir desarrollándose en la etapa posterior a la reclasificación, una vez que ya no sean beneficiarios de las medidas de apoyo internacional, se trata de criterios imperfectos, como es inevitable, y pueden omitir algunos aspectos importantes del desarrollo. Así pues, como se analiza en el capítulo 2, algunos países pueden llegar a salir de la categoría de PMA sin haber avanzado notablemente en materia de transformación estructural.

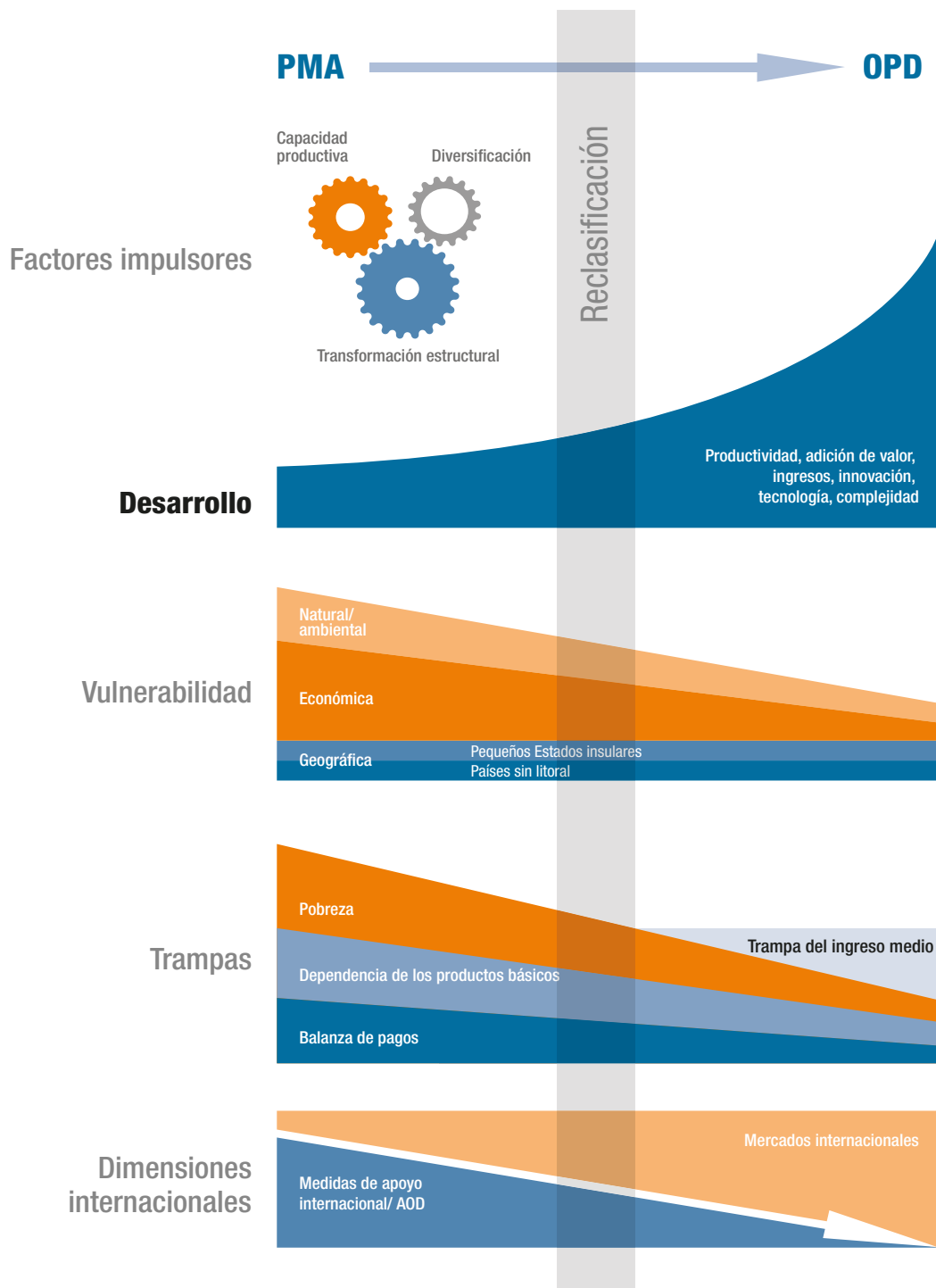
3. IMPORTANCIA PRIMORDIAL DE LA INCLUSIÓN Y EL GÉNERO

Algunos países pueden llegar a salir de la categoría de PMA sin haber avanzado mucho en su transformación estructural.

La transformación estructural y el desarrollo de las capacidades productivas que son esenciales para una reclasificación con impulso exigen que se utilicen plenamente los recursos productivos, entre ellos el capital humano. Para ello, es preciso aprovechar la productividad, las competencias, los talentos, la creatividad y el dinamismo emprendedor de toda la población y ponerlos al servicio del desarrollo. Dada la función potencialmente transformadora del empoderamiento de las mujeres, un importante aspecto de lo anterior consiste en lograr una mayor igualdad de género en el acceso a la educación, las oportunidades laborales y los factores de producción¹⁰. La mejor manera de lograr y mantener una reclasificación con impulso consiste en velar por que haya inclusión en el acceso a los recursos productivos y en su utilización, entre otras cosas mediante la aplicación de medidas en favor de las mujeres, siempre que ello sea necesario para compensar las desventajas particulares que estas enfrentan.

En los PMA las mujeres sufren limitaciones particulares en el acceso a los recursos productivos y los mercados. Cabe destacar en particular las desventajas que tienen en materia de salud reproductiva y en el mercado de trabajo y su falta de autonomía: en los PMA el índice de desigualdad de género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se cifró en 0,57

Gráfico 1.15. Reclasificación de los PMA y desarrollo sostenible



Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

en 2015, frente a 0,45 en el conjunto de los países en desarrollo¹¹. Los PMA también están muy a la zaga de los OPD en lo relativo al índice de desarrollo ajustado por género (calculado sobre la base de la relación entre los indicadores de las mujeres y los hombres en materia de salud, educación y control de los recursos económicos). En 2014, el índice de desarrollo ajustado por género global de los PMA fue de 0.87, frente al 0,90 del conjunto de los países en

desarrollo. De los 36 PMA sobre los que se dispone de datos, 26 están en la categoría inferior de las 5 establecidas en función de este índice y otros 6 en la penúltima. Solo 4 PMA, todos africanos, obtuvieron mejores resultados: Madagascar y la República Unida de Tanzania quedaron clasificados en la tercera categoría, mientras que Lesotho y Rwanda se situaron en la segunda (UNDP, 2015: cuadro 4).

No adoptar medidas eficaces para fomentar la igualdad de género acarrea un costo considerable. Según estimaciones citadas en el *Informe Sobre Desarrollo Humano en África 2016* (UNDP, 2016) el costo de la desigualdad de género en los mercados de trabajo del África Subsahariana se cifró en 105.000 millones de dólares en 2014 (el 6% del PIB). Para reducir esos costos es preciso hacer efectiva la contribución potencial de las mujeres al desarrollo, procurando detectar y eliminar las limitaciones particulares a que se enfrentan para acceder a la educación, el mercado de trabajo y otros mercados. En general, las mujeres tienen limitaciones de tiempo porque asumen la responsabilidad de cuidar a otros miembros de su familia; una serie de prácticas y normas culturales discriminatorias limitan su acceso al mercado de trabajo y a otros mercados; se ven obligadas a asumir funciones, tareas (en particular en la agricultura) y ocupaciones consideradas propias de su género; tienen escaso control sobre el producto de las ventas de los productos agrícolas; están poco integradas en el sistema financiero y su acceso a los servicios financieros es limitado; tienen poco acceso a la educación y la formación; y son víctimas de prácticas, costumbres y leyes discriminatorias (por ejemplo en lo relativo a la propiedad de la tierra, la obtención de títulos de propiedad y las sucesiones).

La desigualdad de género no es, en modo alguno, un fenómeno exclusivamente rural, pero suele ser un problema particularmente acuciante en el campo y, por consiguiente, tiene particular relevancia para la transformación de las economías rurales (UNCTAD, 2015a, cap. 4). Los obstáculos basados en el género, agravados por otras imperfecciones del mercado en las zonas rurales, reducen la productividad de las mujeres e inhiben su potencial empresarial, lo que a su vez ralentiza la transformación de las economías rurales. Mientras no se eliminen esos obstáculos, la reacción de la oferta a los incentivos destinados a incrementar la producción seguirá siendo débil, puesto que la mitad de la población no estará en condiciones de sumarse a ese esfuerzo colectivo. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011), la producción agrícola total podría incrementarse entre un 2,5% y un 4% si se diera a las mujeres el mismo acceso que a los hombres a los recursos productivos.

G. Cálculo de los costos y beneficios económicos y políticos de la reclasificación

1. CÁLCULO ECONÓMICO

En principio, la reclasificación debería ser la consecuencia lógica de la consecución de determinado nivel de desarrollo desde el punto de vista del ingreso *per capita*, el capital humano y la vulnerabilidad económica; y este desarrollo conlleva de por sí ventajas económicas claras. Ahora bien, esas ventajas pueden verse acentuadas o atenuadas por las consecuencias económicas de la reclasificación (es decir, la pérdida de la condición de PMA en sí); y esos posibles efectos son un elemento determinante de la forma en que los PMA enfocan la reclasificación.

Uno de los principales efectos de la pérdida de la condición de PMA es que el país que cambia de categoría pierde, tras un período de transición de tres años, la posibilidad de beneficiarse de las medidas de apoyo internacional especialmente destinadas a los PMA. Esto puede llegar a tener un costo económico considerable, como se analiza más a fondo en el capítulo 4 del presente Informe. Cabe tener en cuenta que la importancia de las medidas de apoyo internacional para un país en vías de reclasificación depende de los beneficios que obtenía de ellas mientras todavía estaba en la categoría de PMA. Como se analiza en el capítulo 3, esos beneficios suelen estar sujetos a grandes condicionamientos y limitaciones.

La pérdida del acceso a las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA puede ocasionar costos económicos...

La reclasificación también puede acarrear costos indirectos. Por ejemplo, el hecho de que se haga cada vez más hincapié en los PMA en el discurso de la cooperación para el desarrollo podría contribuir a una reducción de la AOD que reciban los países que cambien de categoría. Una vez que un país pierde la condición de PMA, la AOD que recibe ya no se contabiliza como parte de las aportaciones de los donantes correspondientes al objetivo de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% de su INB a la AOD destinada a los PMA. Como para los países donantes ese es un objetivo importante, ello podría tener como consecuencia que la AOD antes destinada al país reclasificado se reasigne a los PMA restantes.

... pero también generar beneficios en cuanto a las percepciones de los mercados internacionales.

Ahora bien, la reclasificación puede tener más consecuencias positivas que negativas. Si bien la condición de PMA puede conllevar la ventaja de tener acceso a las medidas de apoyo internacional, la reclasificación puede acarrear (o por lo menos así lo pueden percibir los gobiernos) beneficios potenciales en materia de relaciones comerciales, sobre todo porque hace que el país sea más atractivo para los inversores extranjeros. Las percepciones del mercado son importantes, sobre todo para la IED, las calificaciones crediticias y el acceso al crédito internacional y su costo. Esas ventajas podrían, en principio, compensar las pérdidas que conlleve el dejar de tener acceso a las medidas de apoyo internacional.

Los costos y beneficios de la reclasificación evolucionan a lo largo del proceso de desarrollo...

Por consiguiente, el cálculo económico de la reclasificación consiste en hacer un balance de esos aspectos positivos y negativos, con resultados que probablemente evolucionarán a lo largo del proceso de desarrollo. En las etapas iniciales del desarrollo, la capacidad de un país de atraer inversores extranjeros (por lo menos en sectores distintos de los extractivos) se ve limitada por el bajo nivel de los ingresos, las limitaciones del capital humano, la insuficiencia de la infraestructura, las condiciones relativamente deficientes de la salud y la nutrición y, a menudo, la inestabilidad económica, social y/o política. Por consiguiente, cabe prever que los posibles beneficios de la reclasificación desde el punto de vista de la IED sean cada vez mayores conforme avance el desarrollo y el país vaya haciéndose más atractivo como destino para la IED.

... y como resultado de los cambios en la economía mundial.

La evolución de los efectos de las medidas de apoyo internacional a lo largo del proceso de desarrollo es menos clara. Aunque la necesidad de apoyo internacional suele ser mayor en las primeras etapas del desarrollo, cuando la capacidad de un país de competir en los mercados internacionales es mínima, las posibilidades que tiene de aprovechar y beneficiarse de ciertas medidas de apoyo internacional —por ejemplo el acceso a los mercados— dependen del nivel de desarrollo de su capacidad productiva. Por consiguiente, los beneficios que obtenga de esas medidas y, por ende, los posibles efectos de su pérdida al cambiar de categoría, pueden aumentar conforme vaya avanzando el desarrollo.

También cabe prever que el cálculo económico de la reclasificación cambie con el tiempo, a la par de los cambios que se den en la economía mundial. Como se indicó anteriormente, la importancia de las transacciones comerciales ha aumentado considerablemente con el tiempo, mientras que la AOD destinada

a los PMA ni siquiera ha vuelto a su nivel de 1980 (en términos *per capita*). Asimismo, tal como se analizó en el capítulo 3, los posibles beneficios del acceso preferencial a los mercados se han reducido porque el proceso mundial de liberalización comercial de los últimos decenios ha tenido el efecto de erosionar las preferencias.

Las consideraciones económicas no son sino una parte del cálculo político relativo a la reclasificación...

De lo anterior se desprende que el balance del cálculo económico probablemente se haya inclinado considerablemente a favor de la reclasificación desde su introducción a principios de los años noventa, conforme fue aumentando la importancia de las transacciones comerciales y la IED en comparación con las transacciones no comerciales como la AOD. La experiencia de los países que han cambiado de categoría parece confirmarlo, como se verá en el capítulo 2.

2. CÁLCULO POLÍTICO

... porque la reclasificación puede mejorar la imagen del Gobierno en el país, y del país a nivel internacional.

En la práctica, la forma en que las políticas nacionales enfocan la reclasificación (y otros aspectos del desarrollo), no solo dependen de consideraciones económicas, sino también de cálculos políticos. Aunque el cálculo económico es parte importante de ello, se le sobreponen una serie de consideraciones políticas, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel interno, el Gobierno tiene la posibilidad de suscitar la aprobación nacional, esto es, la oportunidad de mejorar su imagen y obtener una ventaja política para el futuro al reclamar para sí el mérito de haber sacado a un país de la categoría de PMA para equipararlo con los OPD. Esto puede haber alentado a los gobiernos de algunos PMA a formular estrategias específicamente orientadas a alcanzar la reclasificación en un plazo determinado.

En el plano internacional, puede haber además un efecto de estatus, en el sentido de que se considera que la reclasificación mejora la imagen del país ante la comunidad internacional, lo cual puede tener efectos positivos en la influencia del país en los foros regionales e internacionales. Además, al disminuir su dependencia con respecto a las medidas de apoyo, que son de carácter esencialmente discrecional, puede aumentar su poder de negociación a nivel internacional. Tales beneficios podrían reforzar a su vez los efectos económicos positivos de la reclasificación. La reclasificación suele ser un momento de sumo orgullo nacional, en el que se reafirma y refuerza el proyecto de desarrollo a largo plazo del país; así ocurrió en el caso de Cabo Verde, por ejemplo (Resende Dos Santos, 2016).

Puede haber tensiones entre los cálculos económicos y políticos relativos a la reclasificación.

La perspectiva de beneficiarse de uno u otro de esos efectos, o de ambos, suele inclinar la balanza del cálculo político de modo tal que se procura cambiar de categoría antes de lo que aconsejarían las consideraciones económicas. Los ciclos políticos y electorales suelen reforzar esta tendencia, al punto que los Gobiernos procuran granjearse las ventajas políticas de la reclasificación mientras están en el poder.

De ahí que pueda llegar a haber una tensión considerable entre los aspectos económicos y los aspectos políticos de la reclasificación. Mientras que, como se analizó anteriormente, desde el punto de vista económico, es más importante cómo se reclasifica un país que el momento en que lo hace, desde el punto de vista político puede ser al revés. Si bien esto puede acelerar el avance hacia las metas fijadas en el Programa de Acción de Estambul para la reclasificación, también puede aumentar el riesgo de que algunos PMA cambien de categoría sin el impulso necesario para un desarrollo sostenido en la fase posterior.

Las actitudes de los PMA con respecto a la reclasificación son esencialmente el resultado de una combinación de los razonamientos políticos y económicos

antes mencionados. Los dividendos políticos derivados de la reclasificación y la disminución de la eficacia económica de algunas de las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA podrían explicar que la aparente renuencia a salir de la categoría de PMA observada en los años noventa y a principios de la década del 2000 haya dado paso a la reciente adopción de estrategias específicamente destinadas a conseguir una rápida reclasificación.

H. Resumen

- En el Programa de Acción de Estambul de 2011 se formuló por primera vez un objetivo explícito en materia de reclasificación: que al menos 49 de los países que en ese entonces figuraban en la lista de PMA lograran cumplir los criterios que les permitieran salir de esa categoría para 2020.
- En principio, la reclasificación marca el momento en el que un PMA ha logrado romper los círculos viciosos que obstaculizan su desarrollo en la medida suficiente para beneficiarse de los mercados internacionales en pie de igualdad con los OPD.
- Así pues, al salir de la categoría de PMA, un país pasa de depender principalmente de las medidas de apoyo internacional a depender de los mercados —es decir, pasa de una situación de dependencia a un grado mayor de autosuficiencia.
- La reclasificación es el primer hito en la maratón del desarrollo, no es la meta final en una carrera para escapar de la condición de PMA. La reclasificación marca el final de un *proceso político y administrativo*, pero no la conclusión de un *proceso económico o de desarrollo*.
- No es suficiente que un país salga de la categoría de PMA; tiene que lograr una reclasificación con impulso, en condiciones que ofrezcan una base sólida para un desarrollo sostenido después de la reclasificación, de modo que puedan evitarse los escollos de las etapas posteriores.
- Para lograr una reclasificación con impulso es preciso desarrollar las capacidades productivas y operar una transformación estructural de la economía. Este debería ser el objetivo principal de las estrategias de reclasificación y no el mero cumplimiento de los criterios estadísticos de exclusión.
- Habida cuenta de las divergencias económicas y sociales entre los PMA y los OPD, en particular en lo que respecta a su capacidad productiva, la categoría de PMA es más relevante que nunca. La Agenda 2030 lo reafirma.
- Mientras que desde el punto de vista económico, es más importante cómo se reclasifica un país que el momento en que lo hace, desde el punto de vista político puede ser al revés, por lo que puede crearse una tensión entre esos dos aspectos.

Notas

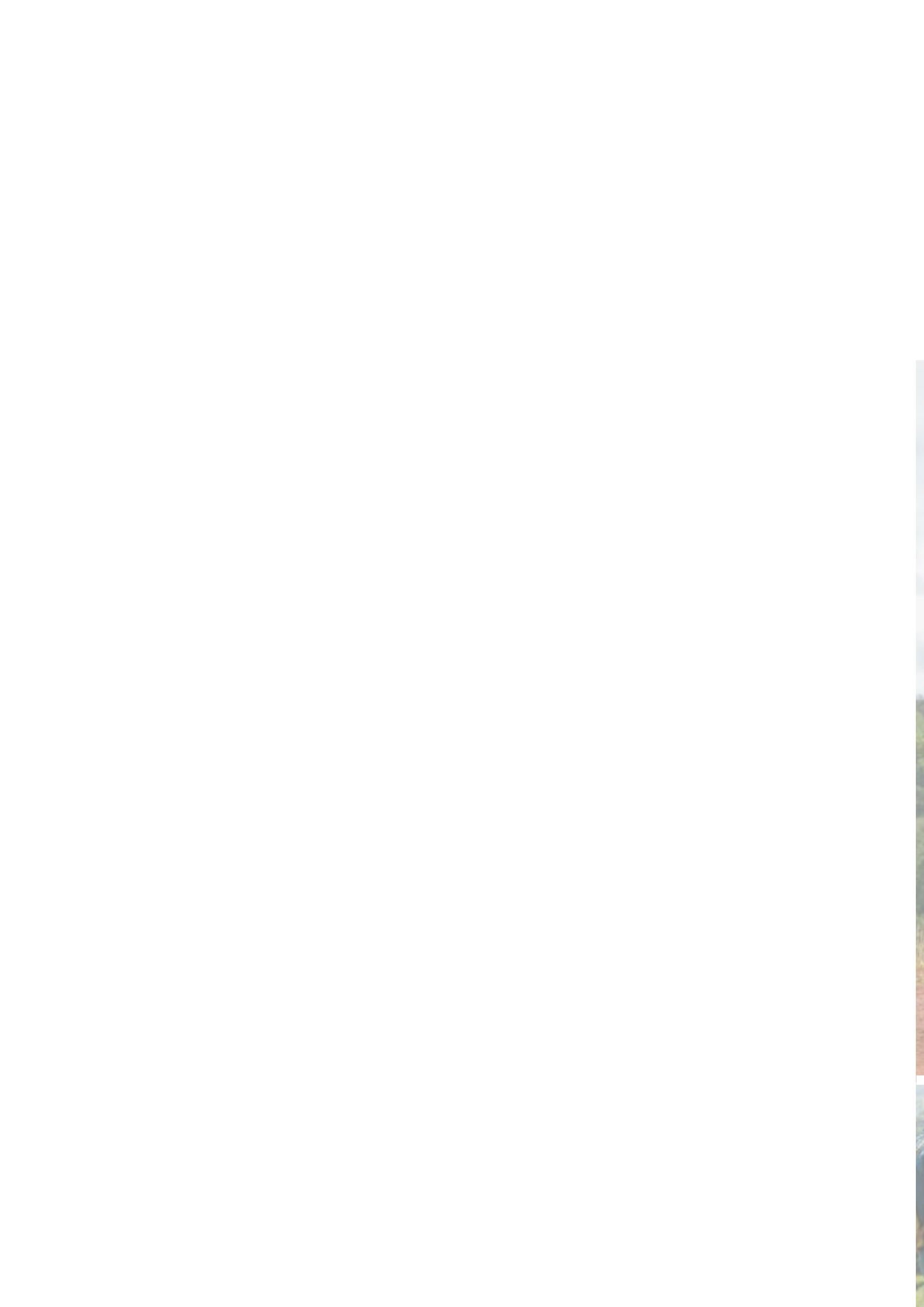
- 1 El Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 se celebró a nivel intergubernamental en Antalya (Turquía), del 27 al 29 de mayo de 2016.
- 2 Sobre la base de un umbral de pobreza de 1,25 dólares diarios por persona en paridad de poder adquisitivo de 2005. En el momento en que se redactó el presente Informe, no se disponían de datos correspondientes a todos los PMA calculados sobre la base del umbral de pobreza revisado del Banco Mundial de 1,90 dólares diarios por persona en paridad de poder adquisitivo de 2011.
- 3 En su labor de análisis de la convergencia y la divergencia en la economía mundial, los economistas han dedicado tiempo y recursos considerables a tratar de entender por qué los países más ricos y los más pobres no convergen en lo relativo a la producción por trabajador. (Véase, por ejemplo, Ben-David, 1998; Mayer-Foulkes, 2010).
- 4 En la literatura sobre el crecimiento, la trampa de la pobreza se caracteriza esencialmente por la presencia de múltiples equilibrios con un factor de atracción de bajo nivel localmente estable, de modo que los países tienden espontáneamente hacia el equilibrio de alto nivel solo por encima de un umbral determinado (por lo general caracterizado por determinado nivel de ingresos y/o inversiones). Entre los principales mecanismos que pueden crear trampas de la pobreza figuran: el consumo de subsistencia y los problemas demográficos (lo cual perturba la linealidad del ahorro); los rendimientos crecientes debidos a las externalidades y al aprendizaje por experiencia directa (en el sector manufacturero sobre todo); la complementariedad entre factores de producción heterogéneos; las externalidades financieras que influyen en la demanda; las imperfecciones del mercado del crédito; los fallos en la coordinación; y las trampas institucionales (Azariadis, 1996; Azariadis and Stachurski, 2005; Acemoglu y otros, 2005).
- 5 El Sudán y Timor-Leste son otros exportadores importantes de combustibles. Ahora bien, el primero está clasificado como exportador mixto (lo cual refleja la proporción considerable en sus exportaciones de los minerales, los metales y los servicios). En el caso de Timor-Leste, los ingresos en divisas del sector energético proceden principalmente del pago de regalías, por lo que quedan clasificados como ingresos por exportación de servicios. En consecuencia, el país está clasificado como exportador de servicios.
- 6 Al 30 de septiembre de 2016, eran beneficiarios del Servicio de Crédito Ampliado el Afganistán, Burkina Faso, el Chad, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, el Níger, la República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe y Sierra Leona; por su parte Mozambique y Rwanda eran usuarios del Servicio de Crédito Stand-By.
- 7 Cabe señalar que en estas cifras están comprendidas personas con más de un contrato de suscripción, fenómeno particularmente común en los países en que la cobertura de la señal de los diferentes proveedores es limitada o poco fiable.
- 8 En este caso, los resultados de los PMA insulares son mucho mejores que los de los demás grupos de PMA, pues tienen 9,1 servidores seguros por millón de habitantes (lo cual indudablemente se debe a que la mayoría de ellos tienen una población muy pequeña), cifra que es seis veces mayor que la de los otros dos grupos, pero aun así no llega ni a la cuarta parte del promedio de los OPD.
- 9 En el capítulo 5 del presente Informe se analizan posibles mejoras a los criterios relativos a los PMA.
- 10 Las consideraciones de la presente sección se aplican también (en grados que varían según el país de que se trate) a otros grupos poblacionales que resultan sistemáticamente desfavorecidos, especialmente los que viven en la pobreza, las minorías étnicas, los migrantes, los refugiados y los desplazados, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y enfermedades crónicas y las personas que viven con el VIH/SIDA. Hay una intersección entre todas estas dimensiones y el género, por lo que las mujeres de esos grupos pueden resultar particularmente desfavorecidas.
- 11 El índice de desigualdad de género es igual a cero cuando hay igualdad entre las mujeres y los hombres y es igual a 1 cuando uno de los dos géneros tiene la peor puntuación posible en todas las dimensiones consideradas.

Bibliografía

- Acemoglu D, Johnson S and Robinson JA (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: Aghion P and Durlauf SN, eds. *Handbook of Economic Growth* vol.1A. Handbooks in Economics. No.22. Elsevier. Amsterdam:385–472.
- Alesina A and Dollar D (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*. 5(1):33–63.
- Azariadis C (1996). The economics of poverty traps part one: Complete markets. *Journal of Economic Growth*. 1(4):449–486.
- Azariadis C and Stachurski J (2005). Poverty traps. In: Aghion P and Durlauf S, eds. *Handbook of Economic Growth*. Handbooks in Economics. Elsevier. Amsterdam:295–384.
- Barrett CB, Travis AJ and Dasgupta P (2011). On biodiversity conservation and poverty traps. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 108(34):13907–13912.
- Ben-David D (1998). Convergence clubs and subsistence economies. *Journal of Development Economics*. 55(1):155–171.
- Cavallo E, Eichengreen B and Panizza U (2016). Can countries rely on foreign saving for investment and economic development? Working paper No. 07-2016. Economics Section, Graduate Institute of International and Development Studies. Geneva.
- CDP and UNDESA (2015). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*. United Nations publication. Sales No. E.07.II.A.9. New York.
- Dollar D and Levin V (2006). The increasing selectivity of foreign aid, 1984–2003. *World Development*. 34(12):2034–2046.
- FAO (2011). *The State of Food and Agriculture 2010–11: Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development*. Rome.
- Frankel JA (2010). The natural resource curse: A survey. Working paper No. 15836. National Bureau of Economic Research. Cambridge (MA).
- Gereffi G, Humphrey J and Sturgeon T (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*. 12(1):78–104.
- Guillaumont P (2009). *Caught in a Trap: Identifying the Least Developed Countries*. Economica. Paris.
- Gylfason T (2001). Natural resources and economic growth: What is the connection? CESifo Working Paper Series. No. 530. CESifo. Munich.
- Hausmann R, Hwang J and Rodrik D (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*. 12(1):1–25.
- Mayer-Foulkes D (2010). Divergences and convergences in human development. Human Development Research Paper 2010/20. United Nations Development Programme. New York.
- Mevel S, Vakataki Ofa S and Karingi S (2013). Illicit Financial Flows from Africa through Trade Mispricing and Assessing Their Incidence on African Economies. Presented at the Sixteenth Annual Conference on Global Economic Analysis. Shanghai. 12–14 June. Available at https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=4192 (accessed 22 October 2016).
- Morris M and Fessehaie J (2014). The industrialisation challenge for Africa: Towards a commodities based industrialisation path. *Journal of African Trade* 1(1): 25–36.
- Nissanke M and Mavrotas G, eds. (2010). *Commodities, Governance and Economic Development Under Globalization*. Palgrave Macmillan. Basingstoke, Hampshire.
- Nurkse R (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford University Press. New York.
- Pietrobelli C and Rabellotti R (2011). Global value chains meet innovation systems: Are there learning opportunities for developing countries? *World Development*. 39(7):1261–1269.
- Resende Dos Santos J (2016). Cabo Verde: Impacts and lessons of graduation from the LDC list. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. UNCTAD. Geneva.
- Sachs J and Warner AM (1995). Natural resource abundance and economic growth. National Bureau of Economic Research Working paper No. 5398. Cambridge (MA).
- Sindzingre A (2012). The impact of the 2008–2009 crisis on commodity-dependent low-income African countries: Confirming the relevance of the concept of poverty trap? *Journal of International Development*. 24(8):989–1007.

- Staritz C and Morris M (2013). Local embeddedness, upgrading and skill development global value chains and foreign direct investment in Lesotho's apparel industry. Manchester: Capturing the Gains working paper 2013/20. Capturing the Gains. University of Manchester. Available at <http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg-wp-2013-20.pdf> (accessed 22 October 2016).
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*. 32 (128):45–53.
- UNCTAD (2002). *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.13. New York and Geneva.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010). *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *Commodities and Development Report: Perennial Problems, New Challenges and Evolving Perspectives*. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). *The Least Developed Countries Report 2013: Growth with Employment for Inclusive and Sustainable Development*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013c). *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014a). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014b). *Transfer of Technology and Knowledge Sharing for Development: Science, Technology and Innovation Issues for Developing Countries*. UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation, No. 8. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014c). *The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation – A Post-2015 Development Agenda*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015a). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015b). *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. United Nations publication. Sales No: E.15.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016a). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016b). Trade misinvoicing in primary commodities in developing countries: The cases of Chile, Côte d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia. Special Unit on Commodities. UNCTAD/SUC/2016/ 2. New York and Geneva. Available at <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2016d2.pdf> (accessed 22 October 2016).
- UNCTAD and Arbeiterkammer Wien (2011). *Price Formation in Financialized Markets: The Role of Information*. United Nations publication. UNCTAD/GDS/2011/1. New York and Geneva.
- UNDP (2011). Illicit financial flows from the least developed countries: 1990–2008. Discussion paper. New York. Available at https://www.researchgate.net/publication/272534851_Illicit_Financial_Flows_from_the_Least_Developed_Countries_1990-2008 (accessed 22 October 2016).
- UNDP (2015). *Human Development Report, 2015: Work for Human Development*. United Nations Development Programme (UNDP). Sales No. E.15.III.B.1. New York.
- UNDP (2016). *Africa Human Development Report 2016: Accelerating Gender Equality and Women's Empowerment in Africa*. United Nations Development Programme (UNDP). New York.

- UNECA and AUC (2013). *Economic Report on Africa 2013: Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- UNECA (2015a). *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.K.2. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- UNECA (2015b). Illicit financial flows. Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa. Available at http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf (accessed 9 October 2016).
- United Nations (1964). Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March–16 June 1964. E/CONF.46/141. New York.
- United Nations (1968). Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, second session, New Dehli, 1 February–29 March 1968. TD/97. New York.
- United Nations (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. United Nations publication. New York.



CAPÍTULO **2**

**LA DINÁMICA NACIONAL DE
LA RECLASIFICACIÓN**



A. Introducción

En los 45 años transcurridos desde el establecimiento de la categoría de países menos adelantados (PMA), tan solo cuatro miembros del grupo han logrado salir de ella (Botswana, Cabo Verde, Maldivas y Samoa). Aun teniendo en cuenta las sucesivas modificaciones de que han sido objeto los criterios relativos a los PMA (como se puede observar en el recuadro 1.1 del capítulo 1) y el hecho de que hasta 1991 no existieran disposiciones que regularan la reclasificación, el dato indica que se ha avanzado muy poco en este sentido. También apunta a que ni los esfuerzos realizados por los PMA en materia de políticas internas ni las medidas de apoyo internacional establecidas en su favor han tenido un efecto decisivo en la mejora de sus perspectivas de desarrollo. Este capítulo se ocupa de la dimensión nacional de esta cuestión, centrándose en los procesos que pueden permitir a los PMA salir del subdesarrollo a que se hace referencia en el capítulo 1 y avanzar hacia la reclasificación.

El presente capítulo empieza, en la sección B, con un examen de los casos pasados y actuales de reclasificación y con una evaluación de las perspectivas de reclasificación de los PMA durante el período 2017-2024. En la sección C se analiza la manera en que los factores geográficos influyen en la reclasificación. La sección D se ocupa de los procesos nacionales que hicieron posible que Botswana, Cabo Verde, Maldivas y Samoa salieran de la categoría de PMA, y de las estrategias y prioridades nacionales de los PMA restantes desde la perspectiva de la transformación estructural necesaria para lograr una “reclasificación con impulso”. En la sección E se examinan los rasgos que probablemente tendrá el grupo de los PMA una vez que se haya producido la próxima oleada de reclasificaciones previstas.

B. Casos pasados, actuales y futuros de reclasificación

Los casos de reclasificación pasados y actuales se enumeran en el cuadro 2.1. Si bien Botswana salió de la categoría de PMA en 1994, tres años después de que el país cumpliera por primera vez los criterios de exclusión, otros tardaron mucho más tiempo, y varios de los países que han satisfecho esos criterios todavía no han salido de la categoría. Samoa salió de ella 23 años después de haber cumplido por primera vez los criterios; Maldivas, 14 años después; y Cabo Verde, 13 años después. De estos primeros cuatro países, uno era un país sin litoral de África que exportaba sobre todo minerales (principalmente diamantes), y los otros tres eran pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), mayoritariamente exportadores de servicios. Los cuatro reunieron las condiciones para la reclasificación cumpliendo el criterio del ingreso y el relativo al índice de capital humano (o su precursor, el índice ampliado de la calidad material de vida), pero ninguno de ellos satisfizo el criterio relativo a la vulnerabilidad.

A los efectos del presente Informe, la UNCTAD ha evaluado también las perspectivas de que los actuales PMA salgan de esta categoría durante el período 2017-2024, basándose en las decisiones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas hasta mediados de 2016 (en las que se tienen en cuenta los resultados del último examen trienal, realizado en 2015) y en las proyecciones del grado de cumplimiento de los criterios de exclusión por cada PMA en los exámenes trienales de 2018 y 2021. La metodología empleada en esas proyecciones se describe en el recuadro 2.1, y los resultados se resumen en el cuadro 2.2.

Hasta la fecha, tan solo cuatro países han salido de la categoría de PMA.

Ninguno de los cuatro países que han salido de la categoría de PMA ha cumplido el criterio de la vulnerabilidad.

Este Informe presenta unas proyecciones indicativas de la reclasificación hasta 2024.

Cuadro 2.1. La historia de la reclasificación hasta la actualidad

País	Año en que el país cumplía los criterios estadísticos previos para la reclasificación	Año en que el país cumplía los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación	Criterios cumplidos	Año en que el Comité de Políticas de Desarrollo (CPD) recomendó la reclasificación	Año en que el ECOSOC hizo suya la recomendación de reclasificación	Aprobación de la recomendación de reclasificación por parte de la Asamblea General
Botswana	1991	1994	Ingresos, IACMV	1994	1994	1994 (resolución 49/133, de 19 de diciembre) [Diciembre de 1994]
Samoa	1991	1997	Ingresos, IACMV	No se recomendó debido a los efectos probables de la reducción de la asistencia oficial para el desarrollo		
	2003	2006	Ingresos, ICH	2006	2007	2007 (resolución 62/97, de 17 de diciembre) 2010 (resolución 64/295, de 7 de septiembre, tras el tsunami de 2009) [Enero de 2014]
Cabo Verde	1994 (no se reconoció que cumpliera los criterios previos)		Ingresos, IACMV			
	1997 (se reconoció que cumplía los criterios previos)	1997 (se reconoció que cumplía los criterios previos)		2003	2004	2004 (resolución 59/210, de 20 de diciembre) [Diciembre de 2007]
Vanuatu	1994	1997	Ingresos, IACMV	1997	1997	1997 (resolución 52/210, de 18 de diciembre; se aplazó el examen del caso hasta el examen de 2000, a la espera de que concluyera el examen relativo a la vulnerabilidad)
	2006	2009	Ingresos, ICH	2012	2012	2013 (resolución 68/18, de 4 de diciembre; decisión sobre la reclasificación en diciembre de 2017) 2015 (resolución 70/78, de 9 de diciembre; reclasificación aplazada hasta diciembre de 2020)
Maldivas	1997	2000	Ingresos (ambos), IDE (1997), IACMV (2000)	2000	2004	2004 (resolución 59/210, de 20 de diciembre) 2005 (resolución 60/33, de 30 de noviembre; reclasificación aplazada hasta enero de 2011) [Enero de 2011]
Kiribati	2003 (no se reconoció que cumpliera los criterios previos)	2006	Ingresos, ICH			
	2006, 2012 (se reconoció que cumplía los criterios previos)	2015		Decisión sobre la reclasificación aplazada por el CPD hasta el examen de 2018		
Tuvalu	2003 (no se reconoció que cumpliera los criterios previos) 2006 (se reconoció que cumplía los criterios previos)	2009 (el CPD puso en duda "la sostenibilidad del nivel actual de ingresos" y no recomendó su reclasificación)	Ingresos, ICH	2012	El ECOSOC no adoptó ninguna decisión sobre el caso de Tuvalu hasta julio de 2015, fecha en que decidió aplazar hasta 2018 el examen de la recomendación de excluir a Tuvalu de la categoría de PMA	
Guinea Ecuatorial	2006	2009	Ingresos (únicamente)	2009	2009	2015 (resolución 68/18, de 4 de diciembre; reclasificación fijada para junio de 2017)
Angola	2012	2015	Ingresos (únicamente)	2015	2015	2016 (resolución 70/253, de 12 de febrero; reclasificación fijada para febrero de 2021)
Bhután	2015		Ingresos, ICH	Si estos países vuelven a cumplir los criterios de exclusión durante el examen trienal de 2018, el CPD podrá recomendar su reclasificación.		
Nepal	2015		ICH, IVE			
Santo Tomé y Príncipe	2015		Ingresos, ICH			
Islas Salomón	2015		Ingresos, ICH			
Timor-Leste	2015		Ingresos (únicamente)			

Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD, a partir de investigación propia e información de los siguientes sitios web: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_data.shtml; <http://unohrlls.org/about-ldcs/criteria-for-ldcs/> (consultados en junio de 2016).

Nota: ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; IACMV: índice ampliado de la calidad material de vida; ICH: índice de capital humano; IDE: índice de desarrollo económico; IVE: índice de vulnerabilidad económica.

Cuadro 2.2. Casos proyectados de reclasificación, 2017-2024

País	Año en que cumplía o se proyecta que cumplirá los criterios estadísticos previos para la reclasificación	Año en que cumplía o se proyecta que cumplirá los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación	Criterios cumplidos	Año de reclasificación ya decidido o proyectado
Guinea Ecuatorial	2006	2009	Ingresos (únicamente)	2017
Vanuatu	2006	2009	Ingresos, ICH	2020
Angola	2012	2015	Ingresos (únicamente)	2021
Bhután	2015	2018	Ingresos, ICH	2021
Kiribati ¹	2006, 2012	2015	Ingresos, ICH	2021
Nepal	2015	2018	ICH, IVE	2021
Santo Tomé y Príncipe	2015	2018	Ingresos, ICH	2021
Islas Salomón	2015	2018	Ingresos, ICH	2021
Timor-Leste	2015	2018	Ingresos (únicamente)	2021
Tuvalu ¹	2006	2009	Ingresos, ICH	2021
Afganistán ²	2018	2021	ICH, IVE	2024
Bangladesh	2018	2021	Ingresos, ICH, IVE	2024
Djibouti	2018	2021	Ingresos, ICH, IVE	2024
República Democrática Popular Lao	2018	2021	Ingresos, IVE	2024
Myanmar	2018	2021	ICH, IVE	2024
Yemen ³	2018	2021	ICH, IVE (2018); Ingresos, ICH, IVE (2021)	2024

Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD. La metodología y los supuestos utilizados para las proyecciones figuran en el recuadro 2.2.

Notas: En el cuerpo del texto se describen las salvedades relativas a la interpretación de los resultados que se presentan en este cuadro.

- 1 Aunque este país ya ha cumplido los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación vigentes, es posible que la decisión relativa a su reclasificación efectiva se aplase en vista de su persistente vulnerabilidad.
- 2 Las proyecciones de la UNCTAD indican que este país cumple los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación vigentes. No obstante, es posible que la decisión relativa a su reclasificación efectiva finalmente se aplase dados sus persistentes problemas de seguridad, que podrían tener una incidencia negativa en los tres criterios de exclusión.
- 3 Si bien las proyecciones de la UNCTAD indican que este país cumple los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación vigentes, es posible que la decisión relativa a su reclasificación efectiva finalmente se aplase dados sus persistentes problemas de seguridad y la drástica disminución (del 28%) del PIB proyectada para 2015. Esta disminución se tiene plenamente en cuenta en las previsiones relativas a los ingresos, pero no así en las proyecciones de los índices de capital humano y vulnerabilidad económica. Es probable que la persistencia del conflicto militar tenga una incidencia negativa en los tres criterios de exclusión.

El ejercicio tenía por objeto:

- a) Evaluar el impacto de los procesos internos en el fomento de las capacidades productivas y la transformación estructural de los países y, por ende, en el incremento de las probabilidades de reclasificación;
- b) Identificar los casos previstos de salida de la categoría de PMA durante el período 2017-2024;
- c) Determinar la probabilidad de que se cumpla la meta de reclasificación del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul);
- d) Evaluar las trayectorias seguidas por los PMA que probablemente saldrán de dicha categoría cumpliendo dos criterios en comparación con los lo harán cumpliendo únicamente el criterio del ingreso;
- e) Examinar las principales características que probablemente tendrá el grupo de los PMA una vez que hayan salido de esa categoría los países cuya reclasificación se proyecta.

Cabe destacar que estas proyecciones tienen un carácter meramente indicativo y se han elaborado con fines exclusivamente analíticos. No pretenden prejuzgar las decisiones de los propios PMA, el Comité de Políticas de Desarrollo

(CPD), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) ni la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como se señala en el capítulo 1, las decisiones de esos Estados y órganos no se rigen mecánicamente por los criterios estadísticos, sino que se basan también en otras consideraciones. Estas últimas no se tienen en cuenta en las proyecciones utilizadas en el presente Informe, aunque en las notas del cuadro 2.2 se indican algunos casos en los que es probable que tales consideraciones modifiquen una decisión basada exclusivamente en los criterios estadísticos (y, por ende, la fecha de reclasificación). Por ejemplo, es probable que los conflictos militares persistentes incidan en las perspectivas de reclasificación de los países afectados, pero sus posibles consecuencias no se han incorporado en las proyecciones debido a la incertidumbre inherente a esos procesos. Por consiguiente, es probable que los casos efectivos de reclasificación en el período analizado difieran de los indicados en el presente documento.

Los principales resultados de este ejercicio son los siguientes:

- Según las proyecciones, 16 países saldrán de la categoría de PMA en el período 2017-2024, entre ellos la mayoría de los PMA asiáticos e insulares pero solo tres PMA de África.
- La reclasificación puede ser el resultado de un proceso amplio de desarrollo de las capacidades productivas, transformación estructural y diversificación de la estructura económica, de conformidad con lo que en este Informe se denomina “reclasificación con impulso”, como en el caso de dos exportadores de manufacturas (Bangladesh y Bhután) y dos exportadores de productos varios (Myanmar y República Democrática Popular Lao). Sin embargo, esto no siempre es así.
- Casi la mitad de los países que, según se proyecta, saldrán de la categoría de PMA son exportadores de servicios, lo que pone de manifiesto el importante papel que desempeñan estas exportaciones en el avance hacia la reclasificación. Estos países han diversificado sus exportaciones hacia el turismo (en particular los PMA insulares pero también Nepal) o los servicios públicos (Afganistán y Djibouti). La diversificación de las exportaciones hacia los servicios repercute en el índice de vulnerabilidad económica, pero no implica necesariamente una transformación estructural de la economía.
- La extracción de combustibles es un importante factor impulsor de la reclasificación en el período. Se trata de un factor que tiende a estimular el crecimiento de los ingresos pero no está necesariamente ligado a un desarrollo humano acorde ni a la diversificación económica. Según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA cuatro países exportadores de combustibles (Angola, Guinea Ecuatorial, Timor-Leste¹ y Yemen), todos ellos cumpliendo únicamente el criterio del ingreso, salvo en el caso del Yemen, que cumplirá dos criterios².
- Se proyecta que el Afganistán, Myanmar y Nepal saldrán de la categoría de PMA cumpliendo los criterios relativos a los índices de capital humano y de vulnerabilidad económica. Si esto es así, será la primera vez que no se cumpla el criterio del ingreso en el momento de la reclasificación.
- En el presente documento, la meta de reclasificación del Programa de Acción de Estambul se interpreta en el sentido de que en 2020 la mitad de los PMA deberían cumplir los criterios estadísticos definitivos de exclusión (como se explica en el capítulo 1). No obstante, según las proyecciones de la UNCTAD, es poco probable que esta meta se logre, ya que para esa fecha se prevé que tan solo 10 PMA cumplirán los criterios estadísticos definitivos, en lugar de los 24 fijados como objetivo. Incluso en 2021, solo 16 países habrán logrado cumplir los criterios estadísticos definitivos, una

Según las proyecciones, 16 países saldrán de la categoría de PMA en 2017-2024.

Tan solo tres de los países que saldrán de la categoría de PMA están en África, y casi la mitad son exportadores de servicios.

Las proyecciones apuntan a que no se cumplirá la meta de reclasificación establecida en el Programa de Acción de Estambul.

cifra que sigue siendo considerablemente inferior a la meta del Programa de Acción de Estambul.

Las diferentes trayectorias de crecimiento y desarrollo que conducen a la reclasificación tienen especial importancia en el contexto actual. Algunos PMA están bien encaminados para lograr una reclasificación con impulso, caracterizada por un proceso amplio de desarrollo de las capacidades productivas y transformación estructural de la economía. Sin embargo, se prevé que otros PMA saldrán de esta categoría sin experimentar un proceso de esa índole. En algunos casos, la reclasificación viene de la mano de un crecimiento impulsado por enclaves (especialmente cuando el motor del crecimiento son las industrias extractivas). En otros, en particular en el caso de las economías pequeñas, se produce gracias a la inversión en desarrollo humano, sumada a un grado limitado de diversificación de las exportaciones, factores que hacen que los índices de capital humano y vulnerabilidad económica superen los respectivos umbrales de exclusión. En ninguno de esos dos casos, la reclasificación indica que esos países han experimentado una transformación estructural.

Los resultados de las proyecciones señalan la necesidad de revisar los criterios de exclusión para que reflejen la “reclasificación con impulso”.

La posibilidad de que los países salgan de la categoría de PMA sin estar encaminados hacia una transformación estructural pone de manifiesto la necesidad de revisar los criterios de exclusión para que reflejen más fielmente los procesos de desarrollo a plazo largo en los que se fundamenta la reclasificación con impulso. Esta cuestión se examina más a fondo en el capítulo 5. Ahora bien, según los criterios de exclusión vigentes, es de suma importancia que los Estados y los órganos que influyen en la reclasificación o la deciden (los propios PMA, el CPD, el ECOSOC y la Asamblea General) sigan teniendo debidamente en cuenta factores adicionales al cumplimiento de los criterios estadísticos de exclusión. Como se observa en el cuadro 2.1, esta ha sido la práctica que se ha observado hasta la fecha.

Cabe destacar que las proyecciones que se hacen en el presente documento dependen en gran medida de la metodología y los supuestos utilizados (recuadro 2.1). Otras proyecciones, que emplean metodologías y supuestos distintos, han obtenido otros resultados. Drabo y Guillaumont (2016) proyectan que, en el examen de 2021 de la lista de PMA, entre 8 y 13 países cumplirán únicamente el criterio del ingreso, dependiendo de las hipótesis acerca de las tasas de crecimiento del ingreso nacional bruto (INB)/producto interno bruto (PIB). Según las proyecciones de Kawamura (2014) en un documento publicado antes del examen trienal de 2015, para el examen trienal de 2021, un máximo de 11 países habrán logrado cumplir los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación³.

Tan solo un país sin litoral ha salido de la categoría de PMA, y está previsto que cuatro de ellos lo hayan hecho para 2024, todos ellos de Asia.

C. Papel de los factores geográficos en la reclasificación

1. FACTOR DE PAÍS EN DESARROLLO SIN LITORAL

Existe una correlación importante entre la condición de PMA y la ausencia de litoral: más del 40% de los PMA (20 de 48) carecen de litoral, y esos 20 PMA representan casi las dos terceras partes de los 32 países en desarrollo sin litoral (PEDSL) (gráfico 2.1). También existe una relación entre la falta de litoral y la reclasificación: aunque el primer país que alcanzó la reclasificación en 1994 (Botswana) era un PEDSL, ningún otro PEDSL ha salido de la categoría de PMA desde entonces, y de los 16 países que, según las proyecciones, ya

Recuadro 2.1. Metodología para la proyección de la reclasificación de los PMA hasta 2024

La proyección de los avances de cada PMA hacia la reclasificación elaborada por la UNCTAD para el presente Informe se basa en los supuestos y métodos que se detallan a continuación. El primer conjunto de supuestos, relacionados con el proceso de reclasificación, es el siguiente:

- En los casos en que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho suya la recomendación formulada por el ECOSOC, la reclasificación se hará efectiva en la fecha que se haya fijado.
- Una vez que un país haya logrado cumplir los criterios estadísticos definitivos para la reclasificación, el CPD formulará una recomendación a tal efecto, que será aprobada por el ECOSOC. A continuación, la Asamblea General de las Naciones Unidas hará suya la recomendación y fijará un período de gracia general de tres años.
- Durante ese período no se añadirá ningún país a la lista de PMA, sino que solo se excluirá a países que ya estén en ella.

El segundo conjunto de supuestos está relacionado con las proyecciones del ingreso nacional bruto (INB) *per capita* y los índices de capital humano y vulnerabilidad económica de cada país.

El INB *per capita* de cada PMA en los exámenes trienales de 2018 y 2021 se calculó aplicando la previsión de crecimiento del producto interno bruto (PIB) del país en cuestión en el período comprendido entre los sucesivos exámenes al nivel del INB *per capita* correspondiente al examen de 2015. Por lo tanto, se supone que la proporción entre el INB y el PIB de cada PMA permanecerá igual a lo largo de todo el período de la proyección. Las previsiones de crecimiento del PIB proceden de Fondo Monetario Internacional, base de datos del World Economic Outlook (edición de abril de 2016)⁴. También se supone que el CPD seguirá su práctica habitual de utilizar datos de dos años atrás. Las proyecciones para el examen de 2018, por ejemplo, se basaron en el INB *per capita* correspondiente al período 2014-2016. Habida cuenta de que la tasa de inflación es actualmente muy baja en todo el mundo, se partió del supuesto de que los umbrales de exclusión relativos al ingreso de 2015 serían aplicables en los exámenes de 2018 y 2021 (es decir, que no se hizo ningún ajuste por inflación de los umbrales o las proyecciones del INB *per capita*).

Los valores de 2018 y 2021 de los índices de capital humano y vulnerabilidad económica correspondientes a cada país se calcularon sobre la base de los valores de 2015, aplicando la tendencia logarítmica derivada de los niveles de los índices empleados en los exámenes de 2006, 2009, 2012 y 2015. De conformidad con la práctica del CPD, se partió del supuesto de que los umbrales de exclusión de 2018 y 2021 permanecerían idénticos a los niveles fijados en 2012.

habrán salido de ella en 2025, solo 4 —todos de Asia— son países sin litoral (Afganistán, Bhután, Nepal y República Democrática Popular Lao) (cuadro 2.2).

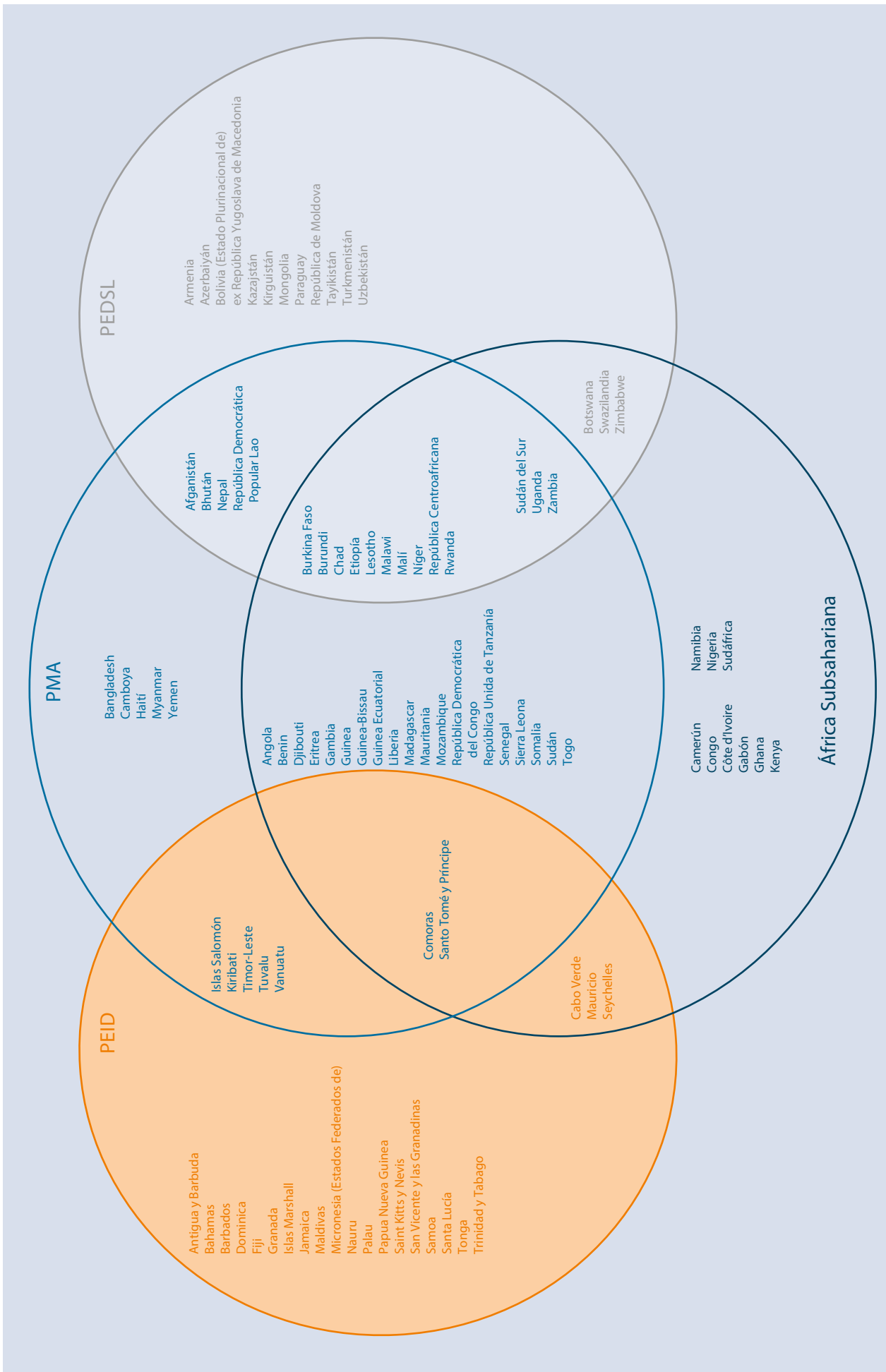
El Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024 (United Nations, 2014a, párr. 1) pone de relieve los problemas particulares de los PEDSL, que guardan relación con la falta de acceso territorial al mar, la lejanía y el aislamiento de los mercados mundiales. Su comercio internacional depende del tránsito a través de otros países. El cruce de otras fronteras y la lejanía de los principales mercados, junto con procedimientos de tránsito engorrosos y una infraestructura inadecuada, aumentan considerablemente los gastos totales del transporte y otros costos de transacción, lo que menoscaba su competitividad, reduce su crecimiento económico y, por consiguiente, afecta negativamente a su capacidad para promover un desarrollo económico sostenido, el progreso humano y social y la sostenibilidad ambiental.

Aparte de los problemas estructurales comunes a todos los PMA (como los que se han examinado en el capítulo 1), los PMA sin litoral afrontan varias dificultades adicionales, especialmente los altos costos de las transacciones comerciales, la falta de competitividad de sus exportaciones, la dependencia excesiva de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), una elevada deuda externa, la insuficiencia de las reservas de divisas y la dependencia de las remesas de los migrantes. Otra dificultad específica de los PEDSL es la dependencia de su comercio exterior con respecto a la situación económica, política y ambiental de los países vecinos, en particular de los países de tránsito. Si estos son economías grandes y dinámicas, pueden impulsar el crecimiento económico de los PEDSL (Paudel, 2014). Los cuatro países sin litoral que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA a más

Los PMA sin litoral se enfrentan a dificultades adicionales en comparación con los demás PMA...

... pero esas dificultades son más limitadas en el caso de los países limítrofes con economías grandes y dinámicas.

Gráfico 2.1. Grupos de países: PMA, PEDSL, PEID y países del África Subsahariana



Nota: Si bien los países del África Subsahariana no constituyen una categoría reconocida por las Naciones Unidas sino un grupo geográfico, en este gráfico se alude expresamente a él porque la inmensa mayoría de ellos pertenece a esta categoría (lo cual no sucede en el caso de otras regiones).

tardar en 2024, así como el único PEDSL que ha salido de ella hasta la fecha (Botswana), comparten fronteras con grandes economías en desarrollo que no son PMA y que, en su mayoría, han experimentado un crecimiento relativamente rápido.

No obstante, el desarrollo de los PMA sin litoral puede verse obstaculizado si los países vecinos presentan problemas como pobreza, crecimiento económico lento, inestabilidad política y/o vulnerabilidad a las perturbaciones naturales. La dependencia que tienen los PEDSL de sus vecinos y sus estrechos vínculos económicos con ellos hacen que estén expuestos tanto a las perturbaciones externas (económicas y ambientales) y la inestabilidad social y política que afectan a sus países vecinos, como a las que los afectan directamente (UN-OHRLLS, 2014). En particular, la mayoría de los países de tránsito de los PMA sin litoral de África tienen una estructura económica bastante similar y padecen la misma escasez de recursos que los propios PMA sin litoral, lo cual limita considerablemente las posibilidades de aprovechar las complementariedades económicas.

La mayoría de los estudios económicos que han analizado la repercusión de la falta de litoral en el crecimiento económico han constatado que carecer de acceso directo al mar constituye un obstáculo al crecimiento económico (Collier and Gunning, 1999; Dollar and Kraay, 2003; Friberg and Tinn, 2009). Después de controlar los otros factores determinantes, la tasa de crecimiento de los países sin litoral resulta en promedio 3,5 puntos porcentuales inferior a la de otros países, y este efecto no se puede compensar totalmente con políticas internas favorables al crecimiento (Paudel, 2014).

Asimismo, los PMA sin litoral tienen también un nivel de ingresos y de desarrollo del capital humano inferior a otros subgrupos de países en desarrollo (incluidos los otros PMA). Los PMA sin litoral son más pobres que los otros PMA, y su INB *per capita* medio es inferior en más de una cuarta parte al promedio de los PMA y en un 37% a de los otros PMA (costeros e insulares) (gráfico 2.2). En promedio, los PMA sin litoral tienen también un índice de capital humano inferior al de los otros PMA (45,7 frente a 54,7), aunque esa diferencia es menor (gráfico 2.3).

En proporción, el desempeño de los PMA sin litoral es mejor en lo que respecta al índice de vulnerabilidad económica. Su valor medio es del 39,3, en comparación con el 42,6 de los PMA con litoral (gráfico 2.3) y el 52,0 correspondiente a los PMA que son PEID (gráfico 2.4), pero esta cifra está muy por encima del umbral de exclusión de 32,0 (cuanto menor es la cifra, menor es la vulnerabilidad). No obstante, lo anterior se debe en parte a que en el índice de vulnerabilidad económica se incluye el porcentaje de la población que vive en zonas costeras bajas, que, por definición, es del 0% en el caso de los PEDSL.

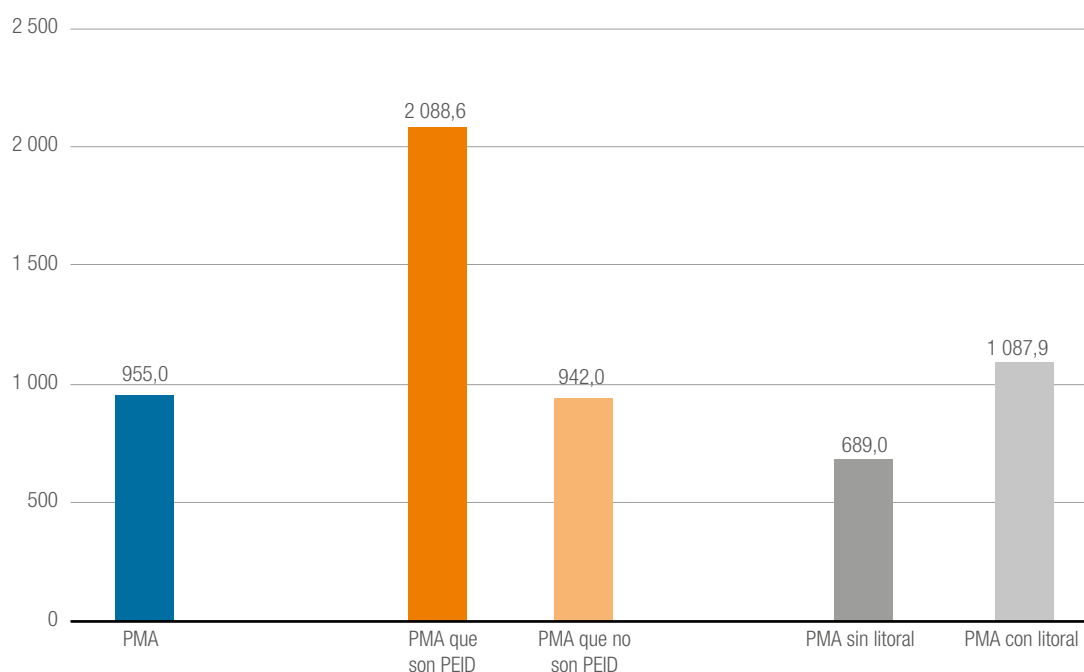
A la luz de las dificultades descritas, no resulta sorprendente que se prevea una escasa reclasificación de PMA sin litoral en un futuro cercano. Si bien según las proyecciones cuatro países sin litoral habrán salido de la categoría de PMA para 2024, cabe destacar una vez más que todos ellos comparten fronteras con otras economías en desarrollo relativamente grandes y en expansión.

Los PMA sin litoral suelen tener un INB per capita inferior y un desarrollo humano más limitado.

Los obstáculos a la reclasificación para los países sin litoral no son insalvables si se adoptan políticas adecuadas.

2. FACTOR DE PEQUEÑO ESTADO INSULAR EN DESARROLLO

En la actualidad siete países están incluidos tanto en la categoría de PMA como en la de los PEID⁵: Comoras, Islas Salomón, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu y Vanuatu (gráfico 2.1). A diferencia de los PMA

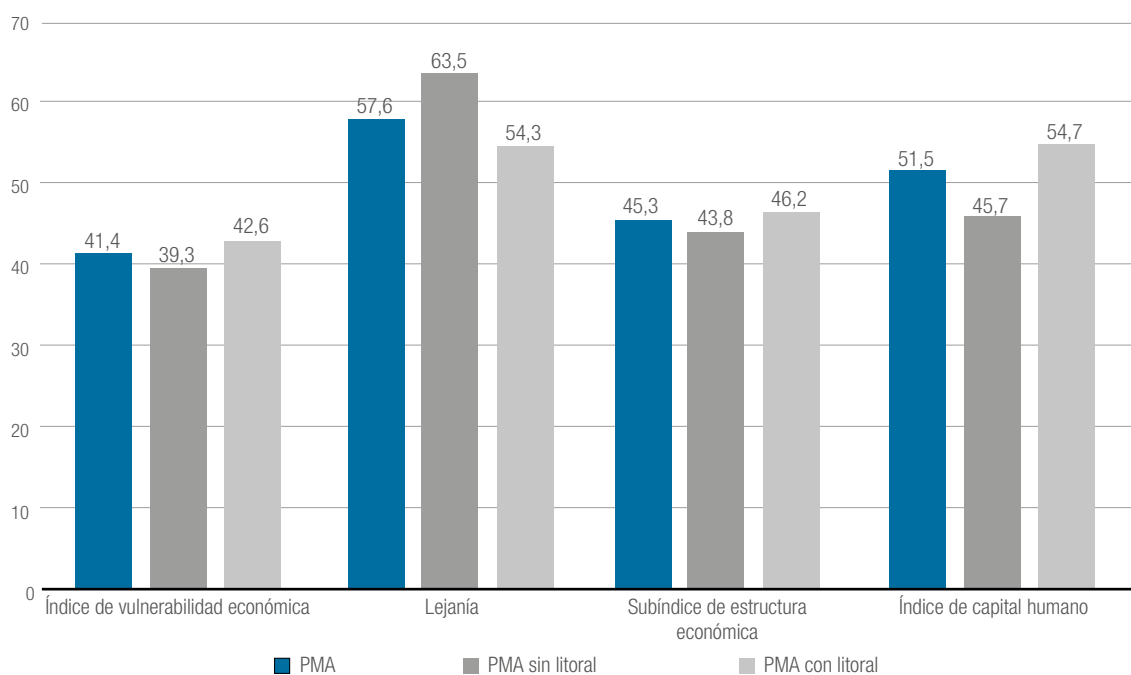
Gráfico 2.2. Ingreso nacional bruto *per capita* de los PMA y sus subgrupos, 2013-2015

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en septiembre de 2016); Naciones Unidas, base de datos de los principales agregados de las cuentas nacionales en los casos de Djibouti, Eritrea, Myanmar, Somalia y el Yemen (consultada en septiembre de 2016).

Notas: Los agregados son promedios ponderados.

En el caso de las Comoras, Djibouti, Eritrea, Gambia, Lesotho, Mauritania, Myanmar, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Tuvalu, Vanuatu y el Yemen, los promedios corresponden a 2012-2014.

Gráfico 2.3. Indicadores estructurales seleccionados de los PMA sin litoral



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la secretaría del CPD para el examen trienal de 2015 de la lista de PMA.

Nota: Los agregados son promedios simples.

sin litoral, los PMA que son PEID han tenido unos resultados notablemente buenos en términos de reclasificación, y se prevé que sigan teniéndolos. Tres de los cuatro países que han salido de la categoría hasta la fecha son PEID, al igual que la mayoría (6 de 10) de los países que, según las proyecciones, habrán salido de ella para 2021. Eso quiere decir que se espera que, para esa fecha, se haya producido la reclasificación de todos los Estados insulares actualmente incluidos en la categoría de PMA, salvo las Comoras.

No obstante, pese a sus buenos resultados en materia de reclasificación, los PMA que son PEID se enfrentan a una “doble desventaja estructural” evidente, puesto que reúnen los problemas y las vulnerabilidades de los PMA y los PEID. Entre los principales problemas a que se enfrentan los PEID figuran su pequeño tamaño, lejanía de los grandes mercados, escasas posibilidades de generar economías de escala derivadas debido a la interacción de esas dos características y su muy acentuada vulnerabilidad económica ante las perturbaciones económicas externas y naturales.

La considerable coincidencia entre los problemas de desarrollo de los PEID y los de los PMA se refleja en el Programa de Acción de Estambul y en las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)⁶. Entre esos problemas se incluyen los siguientes:

- Unas capacidades productivas limitadas, que a su vez obstaculizan la diversificación económica, la competitividad internacional, la diversificación de los socios comerciales y la integración en la economía mundial;
- La amenaza del cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos y los desastres naturales;
- Las deficiencias importantes y generalizadas en materia de infraestructura, en particular de transporte, generación de energía (incluida energía sostenible), agua, saneamiento y tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC);
- La falta de seguridad alimentaria y nutricional, a menudo sumada a una gran dependencia de las importaciones de alimentos;
- La insuficiente movilización de recursos internos y sostenibilidad de la deuda externa.

Debido al reducido tamaño de las economías de los PEID, estos países también suelen depender en gran medida del comercio internacional y de las corrientes financieras y, por ende, estar más expuestos a las perturbaciones exógenas.

Se han elaborado diversos modelos para explicar la estructura y la dinámica de sus economías, que condicionan las estrategias de desarrollo que pueden aplicar (recuadro 2.2).

Aparte de los problemas económicos y ambientales comunes a todos los PMA, los PMA que son PEID poseen varias características distintivas. En primer lugar, tienen una vulnerabilidad económica muy acentuada: su índice de vulnerabilidad económica (52,0) es superior al de los PMA que no son PEID (39,6) (gráfico 2.4). Kiribati tiene el índice de vulnerabilidad económica más elevado de los 145 países contemplados en el cálculo de dicho índice por el CPD. De los 20 países con un mayor índice de vulnerabilidad económica, 13 son PEID (4 de ellos, PMA), mientras que 5 son PMA que no son PEID, y tan solo 2 no están incluidos en ninguna de esas categorías. Esto pone de manifiesto que tanto los PEID como los PMA presentan una vulnerabilidad particularmente elevada.

Los pequeños PMA insulares han tenido muy buenos resultados en materia de reclasificación...

... a pesar de sus desventajas estructurales y de su mayor vulnerabilidad económica y ambiental.

Recuadro 2.2. Los modelos MIRAB, PROFIT y SITE para las pequeñas economías insulares

Las necesidades y situaciones económicas particulares de las pequeñas economías insulares empezaron a ser objeto de estudio de las ciencias sociales en los años sesenta. Algunos de los primeros especialistas en estas economías, basándose en las obras de autores como Robinson (1960), hicieron hincapié en las desventajas relacionadas con “una base productiva reducida, la vulnerabilidad macroeconómica a las fluctuaciones del comercio, los elevados costos administrativos y una tendencia hacia los mercados monopolísticos”. Otros, como Kuznets, por el contrario, destacaron las ventajas de las pequeñas economías insulares, asociadas a su abundante capital social (solidaridad, cohesión social y sentido de comunidad) y su capacidad de adaptarse con facilidad y continuamente a circunstancias económicas cambiantes (Oberst and McElroy, 2007).

En los años ochenta, Bertram y Watters (1985) elaboraron el modelo MIRAB como caracterización de varias economías insulares del Pacífico, que también es aplicable a otras pequeñas economías insulares. MIRAB es un acrónimo de migración (M), remesas (R), ayuda exterior (A) y burocracia pública (B). Básicamente, el modelo postula que los microestados del Pacífico dependen de estos cuatro elementos para mantener el nivel de vida de sus poblaciones en un contexto caracterizado por una producción económica nacional aparentemente limitada y un pequeño sector privado de crecimiento lento (Oberst and McElroy, 2007; Tisdell, 2014).

El modelo MIRAB predominó en la literatura especializada durante casi dos décadas, hasta que se elaboraron los modelos PROFIT y SITE. El modelo PROFIT (Baldacchino, 2006) hace hincapié en el desarrollo basado en las personas (es decir, la emigración) (P), los recursos (R), la orientación de las relaciones internacionales (es decir, la diplomacia) (O), las finanzas (F) y el transporte (T). Lo que distingue a las economías PROFIT de las MIRAB es su uso activo de la política interna, el dinamismo de su sector privado y una orientación estratégica hacia la diversificación (Oberst and McElroy, 2007:165). McElroy (2006) estudió las pequeñas economías insulares turísticas (de aguas cálidas) (SITE, por su sigla en inglés), que a menudo se asocian con zonas francas industriales y centros bancarios supranacionales, como una subcategoría de la clase PROFIT. Basándose en lo anterior, Oberst y McElroy (2007) propusieron clasificar las islas pequeñas como MIRAB o PROFIT-SITE, como se ha hecho con los PEID en el cuadro de recuadro 2.1.

Según este ejercicio, los siete PEID que son PMA (Comoras, Islas Salomón, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu y Vanuatu) son economías MIRAB, al igual que dos de los tres PEID que han salido de la categoría (Cabo Verde y Samoa). El otro PEID que ha salido de la categoría de PMA (Maldivas) está clasificado como PROFIT-SITE. No obstante, la clasificación de algunos PEID que están en la categoría de PMA o que han salido de ella como economías MIRAB podría verse afectada por cambios recientes de sus circunstancias económicas: Cabo Verde, por ejemplo, se encuentra ahora claramente en la categoría SITE, habida cuenta de la magnitud del desarrollo relativamente reciente de su actividad turística.

Cuadro de recuadro 2.1. Clasificación de las economías insulares según los modelos MIRAB y PROFIT-SITE

MIRAB	PROFIT-SITE
Cabo Verde	Antigua y Barbuda
Comoras	Bahamas
Dominica	Barbados
Kiribati	Fiji
Islas Marshall	Granada
Estados Federados de Micronesia	Jamaica
Nauru	Maldivas
Samoa	Mauricio
Santo Tomé y Príncipe	Palau
Islas Salomón	Saint Kitts y Nevis
Timor-Leste	Santa Lucía
Tonga	San Vicente y las Granadinas
Tuvalu	Seychelles
Vanuatu	Trinidad y Tabago

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de Oberst y McElroy (2007) y la lista de PEID de la UNCTAD.

Nota: En el texto del recuadro se explica el significado de los modelos.

Hay cuatro motivos de peso que explican la vulnerabilidad particular de los PMA que son PEID:

- Están más alejados de economías más importantes que los otros PMA; su índice de lejanía es del 71,2 en comparación con el 55,2 de los PMA que no son PEID (gráfico 2.4).
- Sus mercados internos son mucho más pequeños lo que, al limitar el potencial de realizar economías de escala, reduce su competitividad y, al mismo tiempo, incrementa su dependencia de los mercados de exportación y, por consiguiente, aumenta su exposición a las veleidades de los mercados internacionales y su vulnerabilidad a las crisis económicas mundiales.
- Sus estructuras económicas son más frágiles que las de cualquier otro PMA o PEID; su nivel de concentración de las exportaciones es más elevado y sus mercados menos diversificados, lo que aumenta su exposición a las crisis comerciales. Ninguno de los PMA que son PEID tiene una base de exportación de productos manufacturados desarrollada.
- Los PMA que son PEID también son especialmente vulnerables en el plano ambiental. En promedio, el 34,3% de su población vive en zonas costeras bajas, en comparación con el 20,4% en el caso de los PEID que no son PMA y con únicamente el 3,9% en el de los PMA que no son PEID.

Una segunda característica distintiva de los PMA que son PEID es su dependencia particularmente pronunciada de la AOD y del alivio de la deuda. Sus déficits de financiación externa deben ser compensados con una combinación de AOD, préstamos y otros recursos externos, como las remesas de los trabajadores. En 2014, la AOD *per capita* recibida por los PMA que son PEID se situó entre 96 dólares (las Comoras) y 3.480 dólares (Tuvalu), cuando el promedio correspondiente al conjunto de los PMA se situaba en 47 dólares *per capita*.

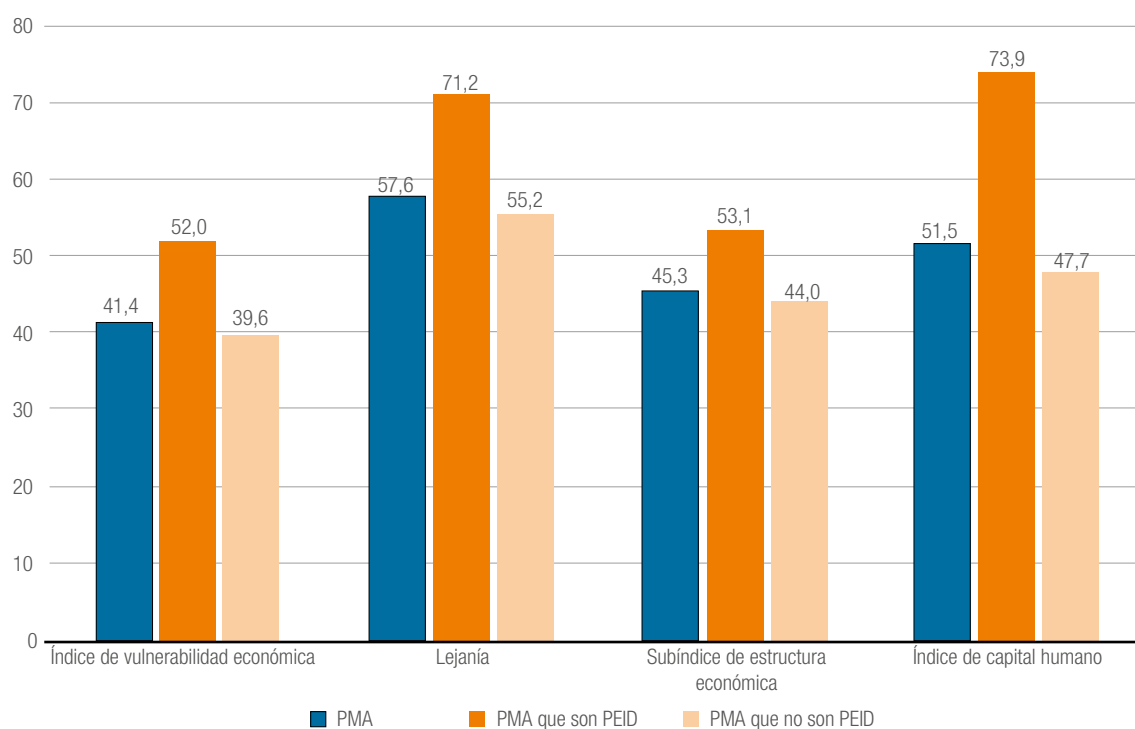
Asimismo, los PMA que son PEID tienen, en promedio, una dotación de capital humano considerablemente superior y unos niveles de ingreso *per capita* mayores que los PMA que no son PEID, una situación que se ha dado en llamar la “paradoja de los pequeños Estados insulares”. En promedio, los PMA que son PEID tienen un índice de capital humano del 73,9, en comparación con el 47,7 de los PMA que no son PEID (gráfico 2.4). El INB *per capita* medio de los PMA que son PEID correspondiente a 2013-2015, de 2.088,6 dólares, duplicó con creces al de los otros PMA, de 942 dólares, (gráfico 2.2).

Dado que los PMA pueden salir de dicha categoría alcanzando únicamente los umbrales de exclusión del INB *per capita* y el índice de capital humano, las ventajas de los PMA insulares en lo que respecta a estos dos indicadores son suficientes para compensar sus múltiples desventajas en términos de vulnerabilidad. Los tres casos pasados de reclasificación de PEID se debieron al cumplimiento de los criterios del ingreso *per capita* y del índice de capital humano (o de su precursor, el “índice ampliado de la calidad material de vida”), al igual que cinco de los seis casos proyectados hasta 2024. La única excepción es Timor-Leste que, según las proyecciones, saldrá de la categoría de PMA cumpliendo únicamente el criterio del ingreso⁷. Por consiguiente, si bien varios PMA sin litoral no tienen la posibilidad de salir de dicha categoría a mediano plazo a causa de sus bajos ingresos e índices de capital humano relativamente reducidos, los ingresos *per capita* e índice de capital humano más elevados que caracterizan a la mayoría de los PMA que son PEID les permiten salir de esta categoría con más facilidad que a los otros PMA, a pesar de su mucho mayor vulnerabilidad, según el índice de vulnerabilidad económica.

La vulnerabilidad hace que los pequeños PMA insulares sean particularmente dependientes de la AOD y del alivio de la deuda.

Unos ingresos y un desarrollo humano más elevados permiten a los PMA insulares salir de la categoría con más facilidad que otros países.

Gráfico 2.4. Indicadores estructurales seleccionados de los PMA que son PEID



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la secretaría del CPD para el examen trienal de 2015 de la lista de PMA.

Nota: Los agregados son promedios simples.

D. Procesos nacionales conducentes a la reclasificación

Las políticas y estrategias nacionales tienen una importancia crucial para superar las desventajas estructurales.

A pesar del “círculo vicioso” del subdesarrollo descrito en el capítulo 1 y de las dificultades geográficas que se tratan en la sección C del presente capítulo, el hecho de que algunos países hayan logrado salir de la categoría de PMA y los avances de muchos otros países hacia tal fin demuestran que esos elementos no son obstáculos insalvables. La eliminación (o al menos la mitigación) de estos obstáculos es un objetivo determinante de las medidas de apoyo internacional, pero las políticas, las estrategias, los mecanismos y las medidas nacionales también tienen una importancia crucial para superar estas desventajas estructurales y explotar el potencial de desarrollo de los PMA. En la presente sección se examinan las estrategias nacionales que hicieron posible la reclasificación de los países que han salido hasta la fecha de la categoría de PMA, así como las estrategias de reclasificación de los actuales PMA.

Ninguno de los países que han salido hasta la fecha de la categoría tenía una estrategia explícitamente orientada a la reclasificación.

1. ESTRATEGIAS DE LOS PAÍSES QUE HAN SALIDO HASTA LA FECHA DE LA CATEGORÍA DE PMA

Uno de los elementos comunes de las estrategias que hicieron posible que Botswana, Cabo Verde, Maldivas y Samoa salieran de la categoría de PMA es que ninguno de ellos elaboró políticas específicamente orientadas a

la reclasificación. En lugar de ello, cada Gobierno adoptó políticas nacionales, regionales e internacionales con objetivos de desarrollo más amplios, y la reclasificación se produjo como consecuencia indirecta de ellas. Entre los factores que contribuyeron a ese logro se incluyeron, en diversa medida, la estabilidad macroeconómica, el apoyo a la inversión productiva, la buena gobernanza, la inversión en salud y educación, y el aprovechamiento estratégico de los recursos, las ventajas y las oportunidades de cada país para promover un proceso amplio de desarrollo.

a) Botswana

Un factor decisivo para el éxito de las políticas de desarrollo de Botswana ha sido la calidad y la naturaleza de su gobernanza, basada en una combinación de las tradiciones y costumbres tswanas y el sistema romano-holandés y británico adoptado tras la independencia. Durante los 23 años que Botswana permaneció en la categoría de PMA, las siguientes políticas nacionales contribuyeron de manera importante a su reclasificación en 1994 (Mogae, 2016).

Planificación económica y social. Desde la independencia de Botswana en 1966, su Gobierno ha promulgado varios planes nacionales de desarrollo quinquenales. En la práctica eran planes continuos que se solapaban entre sí cuando las circunstancias obligaban a introducir modificaciones. Desde el inicio del primer plan nacional de desarrollo, cuya ejecución se llevó a cabo entre 1968 y 1973, el Gobierno ha centrado sus actividades de desarrollo en elevar el nivel de vida de toda la población. Así, la mitigación de la pobreza y el suministro de una infraestructura y unos servicios sociales básicos han constituido la base de la política de desarrollo. Cada plan incluía objetivos tanto económicos como sociales, que se consideraban indisolubles. El proceso de planificación tenía por objeto conseguir el máximo beneficio posible de los escasos recursos financieros de que disponía el Gobierno mediante el establecimiento de un orden de prioridades entre las políticas, los programas y los proyectos. También permitió al Gobierno fijar metas y objetivos con los que evaluar los resultados de manera objetiva. Asimismo, el Gobierno participó activamente en la gestión de la ayuda y la coordinación de los donantes, y exigió a los asociados para el desarrollo que destinaran sus fondos a los proyectos clasificados como prioridades nacionales en el plan.

Entre 1966 y 1974, Botswana fue una de las economías de más rápido crecimiento del mundo. En promedio, el crecimiento del PIB real fue del 16% entre 1970 y 1974, y se mantuvo en tasas elevadas de un solo dígito hasta 1989. Tras el descubrimiento de diamantes en 1967 y la posterior adopción de una política industrial explícita de promoción de un desarrollo de la minería orientado al sector privado, esta se convirtió en el principal sector económico de Botswana (cosa que sigue siendo hasta la fecha) tras superar a la agricultura en 1977/78. En promedio, los ingresos públicos como porcentajes del PIB se situaron en el 50% (con un máximo del 64% registrado en 1988), lo que dio lugar a un superávit fiscal. El ahorro interno comenzó a aventajar a la inversión, y la balanza comercial también generó un superávit.

Aprovechamiento de los recursos minerales en pro del desarrollo. Desde la independencia, el Gobierno central es titular de los derechos mineros, lo que le confirió el control efectivo cuando se descubrieron diamantes. Esto tuvo una importancia crucial para el establecimiento de la autoridad del Estado y proporcionó una fuente asegurada de ingresos públicos. Se introdujo una eficaz política impositiva aplicable a los minerales en virtud de la cual el Estado cobraba una modesta tasa fija de regalías y tenía una participación en el capital de la empresa minera, lo que le aseguraba una parte de los

La planificación económica y social contribuyó a que Botswana saliera de la categoría de PMA.

La titularidad estatal de los derechos minerales y una eficaz política impositiva en ese sector desempeñaron un papel crucial.

beneficios que se obtuvieran de las operaciones futuras. Cuando De Beers halló diamantes, el Gobierno retuvo en un primer momento una participación del 15% en las minas, pero cuando se hicieron evidentes la magnitud y el valor reales de los yacimientos, renegoció el contrato (Hazleton, 2002). Se creó la De Beers Botswana Mining Company (Proprietary) Limited, la cual ha pasado a denominarse Debswana y es ahora propiedad conjunta de De Beers y del Gobierno de Botswana como socios en partes iguales. La creación de un fondo soberano (el Fondo Pula) en 1994 ha permitido al Gobierno conservar una parte de los ingresos procedentes de las exportaciones de diamantes para las generaciones futuras y utilizar los recursos generados para financiar la promoción de la diversificación económica.

Las exportaciones de diamantes hicieron que la falta de litoral resultara menos problemática para Botswana.

Desarrollo de corredores de transporte y de una buena infraestructura.

Por su condición de país sin litoral, Botswana depende enormemente de la infraestructura de sus países vecinos de tránsito para el transporte de bienes hacia y desde los puertos. Las exportaciones de diamantes ofrecieron una ventaja importante en este sentido, ya que su elevada relación entre valor y volumen hizo que resultara rentable transportarlos por vía aérea. La creación de un corredor de transporte eficiente a través de Sudáfrica ha limitado aún más la repercusión de la falta del litoral, al reducir los costos del comercio con otros productos. Asimismo, el Gobierno ha invertido en más corredores regionales, en concreto en Namibia y Mozambique. También se ha centrado en la mejora de la infraestructura nacional, en particular la destinada al transporte aéreo y por carretera, para facilitar el comercio y atraer inversores.

Mejora de la educación. A fin de universalizar la enseñanza básica y hacer frente a la escasez de mano de obra cualificada y de capital humano, Botswana fue destinando una parte cada vez mayor de su presupuesto a educación, que pasó del 15% en los años setenta a más del 20% en los años noventa. Se eliminó el pago de la matrícula escolar y las tasas de escolarización aumentaron considerablemente en todos los niveles de enseñanza. Con objeto de facilitar la transferencia de aptitudes, conocimientos y experiencias, se realizaron ejercicios de localización en los sectores público y privado, mediante los cuales diversos expatriados orientaron a homólogos adecuadamente cualificados en el país para velar por que se impartiera una formación adecuada.

b) Cabo Verde

Al igual que Botswana, Cabo Verde ha gozado de paz y estabilidad política desde su independencia en 1975, con una dinámica democracia pluripartidista, instituciones dignas de crédito y una gobernanza relativamente buena. Sus estrategias de desarrollo han hecho hincapié en los elementos que figuran a continuación (Resende dos Santos, 2016).

Cabo Verde ha maximizado los efectos de los recursos externos sobre el desarrollo...

Gestión macroeconómica prudente y orientada al futuro. Pese a carecer de recursos minerales explotables y de un tamaño suficiente para lograr la autonomía económica, Cabo Verde ha gestionado hábilmente su vulnerabilidad y, al mismo tiempo, ha maximizado los efectos de sus recursos externos (principalmente AOD y remesas) sobre el desarrollo. La modernización del Estado, especialmente en el ámbito de la administración de las finanzas públicas, ha reforzado considerablemente la capacidad de gestión macroeconómica del país; la introducción en 2002 de un sistema integrado de administración presupuestaria y financiera contribuyó a mejorar tanto la recaudación de ingresos como la planificación nacional. Asimismo, el Gobierno adoptó una estrategia orientada al futuro para mejorar la infraestructura rural, financiando proyectos de desarrollo intensivos en mano de obra con las ganancias procedentes de las ventas nacionales de ayuda alimentaria, lo que a su vez generó empleo y redujo la pobreza rural.

Políticas dirigidas por el Estado con apoyo privado. El Gobierno invirtió también en proyectos importantes de infraestructura social, como el suministro de agua, el saneamiento, los sistemas de salud pública y las escuelas, así como en infraestructura económica, lo que ha contribuido de forma considerable al crecimiento y a la generación de empleo. Cerca del 90% de la inversión pública ha sido financiada con AOD (en la que se incluyen los préstamos en condiciones favorables) desde la década de 1980, cuando esta representaba la mayor parte del gasto interno. Sumadas a una reducción del impuesto sobre las sociedades, esas inversiones alentaron también las entradas de inversión extranjera directa (IED). La apertura de la economía al sector privado, entre otras cosas mediante la privatización de las empresas estatales de los ámbitos de las telecomunicaciones, el agua, la energía y la banca, también contribuyó al crecimiento. La creación de cuentas de ahorro específicas para los emigrantes en el sistema bancario nacional ayudó a incrementar la inversión privada y el crédito interno, lo que permitió que las remesas se convirtieran en una fuente importante de inversión privada nacional y estimuló el crecimiento de diversos sectores y de las actividades de construcción. En 1996, estas medidas habían hecho que la participación del sector privado en el total de las inversiones ascendiera a más del 50%.

... financiando el 90% de la inversión pública con AOD.

Desarrollo del turismo. Habida cuenta de su limitado margen para el desarrollo agrícola o industrial, la economía de Cabo Verde se ha basado en los servicios. El sector terciario ha generado la mayor parte del crecimiento económico que ha experimentado desde 1990, fundamentalmente gracias a los buenos resultados del turismo, que también ha impulsado el crecimiento del transporte, la construcción, la banca y los seguros.

El turismo ha sido un importante motor del crecimiento económico en Cabo Verde.

Mejora de la educación y la salud. El Gobierno destinó una cantidad considerable de recursos —el equivalente a cerca del 10% del PIB— a la atención de la salud y la educación. Gracias a ello, se logró la escolarización gratuita, universal y obligatoria, durante al menos seis años.

c) Maldivas

Entre las estrategias adoptadas por el Gobierno de Maldivas que contribuyeron a que el país saliera de la categoría de PMA en 2011 figuran las siguientes (Lui, 2016):

En Maldivas el turismo también fue un pilar clave del desarrollo...

Fomento del crecimiento impulsado por el turismo. Durante las décadas de 1980 y 1990, el Gobierno realizó importantes inversiones en la construcción, el transporte y las comunicaciones asociados al turismo y atrajo inversiones para la construcción de complejos de vacaciones. Esto generó empleo y unas elevadas tasas de crecimiento del PIB. En 1985, el turismo sustituyó a la pesca como principal sector de la economía, y en 2013 representó más de las dos terceras partes del PIB. El crecimiento del turismo estuvo en parte impulsado por el sector privado extranjero, con el apoyo de incentivos y estrategias gubernamentales, y se vio facilitado por la ausencia de impuestos y los bajos alquileres. En 1983, el Primer Plan General de Turismo sentó las bases del desarrollo sostenible del turismo y su integración en el desarrollo social y económico del país, entre otras cosas mediante el establecimiento de normativas que regulaban la calidad de las instalaciones y los servicios dirigidos a los turistas (Kundur, 2012). No obstante, la reducida base económica derivada de esta gran concentración en el turismo hace que la economía sea vulnerable a las perturbaciones externas, en particular a las veleidades de las tendencias en los viajes internacionales.

... y cobró más importancia que la pesca.

Reactivación del sector pesquero. La pesca era el pilar tradicional de la economía maldiva. El Gobierno ha modernizado el sector, que antes formaba parte de la economía informal, introduciendo técnicas más avanzadas y eficaces.

La Ley núm. 6/96 de las Zonas Marinas de Maldivas, que entró en vigor el 27 de junio de 1996, delimitó 12 millas de mar territorial, 24 millas de zona contigua y 200 millas de zona económica exclusiva (United States Department of State, 2005). Posteriormente, se aumentó el número de embarcaciones que operaban en la zona económica exclusiva al permitir el acceso a ella a inversores extranjeros y nacionales.

El fortalecimiento de la educación y los servicios de salud fue una de las principales prioridades.

Política macroeconómica y fiscal prudente. El crecimiento económico de Maldivas estuvo en ocasiones sostenido por un uso proactivo de las políticas macroeconómicas. A comienzos de la década de 1990, por ejemplo, se registró una desaceleración del crecimiento económico, debida por una parte a la drástica disminución de la afluencia de turistas en razón de la recesión que vivía Europa y de la Guerra del Golfo y, por otra, a la reducción de los precios mundiales del atún. Esto provocó graves desequilibrios macroeconómicos, incluidos importantes déficits fiscales y una fuerte presión sobre la balanza de pagos. Sin embargo, el incremento de los déficits fiscales fue invertido por medidas destinadas a aumentar los ingresos y reducir los gastos (en particular en sueldos y salarios), lo que hizo que el déficit se redujera de cerca de un 10% del PIB entre 1990 y 1993 a menos del 5% entre finales de la década de 1990 y 2004. Esto permitió a Maldivas mantener su fuerte crecimiento de los años ochenta a lo largo de toda la década de 1990.

Fortalecimiento de los servicios de educación y salud. El Gobierno dedicó considerables esfuerzos a satisfacer las necesidades de aprendizaje de niños y adultos. Sus estrategias educativas tenían por objeto facilitar el acceso al empleo y a las oportunidades de autoempleo, y resultaron muy eficaces para lograr el acceso universal a la enseñanza básica. También se mejoraron considerablemente los resultados en materia de salud como consecuencia de la asignación del 10% del presupuesto del Estado a la sanidad, entre otras cosas a los servicios y la infraestructura. La mortalidad en la niñez se redujo de 48 por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 a 13 por cada 1.000 nacidos vivos en 2010, y la esperanza de vida al nacer, que era de 63,5 años, ha ascendido a 72,6 años para los hombres y a 74,4 años para las mujeres.

Política laboral y mano de obra migrante. A fin de satisfacer las necesidades de los inversores, el Gobierno ha permitido que la fuerza de trabajo nacional se complementara con mano de obra extranjera en sectores como el turismo. Durante la tercera fase del desarrollo del turismo en Maldivas, entre 1989 y 1997, el Gobierno compensó la escasez de mano de obra local a que se enfrentaba el sector permitiendo la inmigración de trabajadores extranjeros y flexibilizando la aplicación de las normativas nacionales. A finales de 2006, 11.095 de los 22.000 puestos de trabajo del sector del turismo estaban ocupados por expatriados, a pesar del límite del 50% impuesto a la proporción de expatriados con respecto al total de empleados en los complejos turísticos (Kundur, 2012).

En Samoa, la diversificación y la modernización de la agricultura desempeñaron un papel importante, al igual que el turismo.

d) Samoa

Samoa logró salir de la categoría de PMA en 2014 gracias a las Estrategias para el Desarrollo de Samoa (2002-2004, 2005-2007 y 2008-2012)⁸, que estaban basadas en los siguientes pilares fundamentales (Enari, 2016).

Modernización y diversificación de la agricultura. Las dos terceras partes de los hogares del país se dedican a la agricultura, que sigue siendo la columna vertebral de la economía. Mediante una estrategia de diversificación agrícola se trató de combinar la producción para el consumo local, destinada a mejorar la seguridad alimentaria, con la inversión comercial (incluidas

inversiones en agricultura a gran escala) para mejorar la producción agrícola, la pesca, la ganadería y el desarrollo forestal. Se promovió la inversión en nuevos cultivos de gran valor (vainilla, pimienta y noni), así como el procesamiento de productos existentes y la diversificación hacia mercados especializados, en particular el de la producción orgánica (por ejemplo, de aceite de coco virgen, plátanos y productos a base de noni). Entre las medidas destinadas a fomentar la diversificación, el Gobierno incrementó la investigación y los servicios de extensión para el desarrollo de productos, elaboró el Plan de Gestión del Atún e invirtió en infraestructura de apoyo, como instalaciones de refrigeración.

Promoción del turismo. El Gobierno también estimuló el desarrollo del turismo, en particular mediante la construcción de la infraestructura necesaria y la promoción activa de Samoa como destino turístico, poniendo de relieve la cultura y las tradiciones samoanas. Se alentó la IED y la inversión interna en el desarrollo hotelero, y se creó el Comité de Arrendamiento de Tierras para la inversión turística, encargado de negociar con los propietarios y los inversores para maximizar los beneficios, en vista de la escasez y el elevado valor de la tierra.

Fortalecimiento del sector privado. El Gobierno procuró crear un entorno propicio para el desarrollo del sector privado y promovió la inversión en aquellos ámbitos en los que Samoa gozaba de una ventaja comparativa. La política de inversión se vio respaldada por una política fiscal flexible y mejoras de la infraestructura y los servicios públicos, en particular del suministro de electricidad y agua, las TIC y el transporte. Se aplicaron políticas de promoción de las inversiones para reducir los costos de las transacciones, racionalizar los gastos y proporcionar incentivos financieros y de otra índole para el desarrollo de pequeñas empresas en las zonas rurales. Asimismo, el Gobierno puso en marcha una serie de iniciativas para facilitar la concesión de créditos.

Mejora de los servicios de educación y salud. Un objetivo importante ha sido la mejora de la educación y la atención médica para el samoano medio, en parte mediante el fortalecimiento del papel de las comunidades en el apoyo a la enseñanza. Asimismo, el Gobierno ha procurado mejorar la salud a través de programas preventivos y mejoras de los establecimientos sanitarios.

Preparación para casos de desastre y sostenibilidad ambiental. Las consideraciones ambientales, incluidos el cambio climático y la gestión de los desastres, han sido importantes aspectos transversales en todas las actividades de planificación. Además, el Gobierno ha incrementado el gasto destinado a la recuperación y la reconstrucción después de perturbaciones externas como tsunamis, ciclones y crisis financieras.

La emigración ha desempeñado también un papel importante en el desarrollo y la reclasificación de Samoa, tanto aliviando la presión sobre el empleo, la educación y los servicios de salud del país como generando remesas, que en 2015 representaron el 20% del PIB.

Las políticas tenían por objeto crear un entorno propicio, promover la salud y la educación y mejorar la preparación para casos de desastre.

2. ESTRATEGIAS, PLANES Y POLÍTICAS DE LOS ACTUALES PAÍSES MENOS ADELANTADOS

En la presente sección se hace un análisis no exhaustivo de las estrategias y prioridades nacionales de los PMA desde la perspectiva de la transformación estructural necesaria para lograr una reclasificación con impulso. En cuanto a los criterios de exclusión, la principal prioridad de los Gobiernos nacionales suele ser el crecimiento económico, que repercute directamente en el criterio del ingreso,

aunque tiene efectos secundarios sobre el índice de vulnerabilidad económica (especialmente en lo que respecta a la inestabilidad de las exportaciones y la estructura del PIB)⁹ y sobre el índice de capital humano.

La mayoría de los países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA a más tardar en 2024 se han fijado la reclasificación como objetivo específico...

a) Objetivos nacionales: reclasificación versus clasificación por ingresos

La mayoría de los países que, según las proyecciones, habrán salido de la categoría de PMA para 2024 han incluido expresamente la reclasificación entre los objetivos de sus planes y programas de desarrollo, y cinco de estos países (Bangladesh, Bhután, Myanmar, Nepal y República Democrática Popular Lao) han fijado calendarios a tal efecto (United Nations, 2015b). Por ejemplo, la reclasificación para 2020 se cuenta entre las principales prioridades del 11^o Plan Quinquenal de Bhután (2013-2018), mientras que el 13^{er} Plan de Nepal incluye ese mismo objetivo para 2022 (fecha adelantada con respecto a la contenida en 12^o Plan (2030), a la luz de la meta de reclasificación del Programa de Acción de Estambul).

En algunos casos, esto entraña una atención expresa al cumplimiento de los criterios de exclusión. En Nepal, el documento conceptual de la Comisión Nacional de Planificación sobre la meta de reclasificación para 2022 incluye “orientaciones y medidas estratégicas” para cada uno de los tres criterios, así como en materia de seguimiento y evaluación (Nepal, National Planning Commission, 2014). Por su parte, Bangladesh se está centrando sobre todo en el criterio relativo al índice de capital humano, puesto que ya cumple el del índice de vulnerabilidad económica y sigue estando muy por debajo del umbral de exclusión relacionado con el INB. A este respecto, la sociedad civil ha participado activamente en el debate de las perspectivas de reclasificación y las políticas orientadas a ese objetivo, dirigido por el Centro para el Diálogo sobre Políticas, un laboratorio de ideas local.

... mientras que la mayoría de los países cuya reclasificación no está prevista sino hasta más adelante tienen objetivos relacionados con los ingresos.

Algunos de los países que se están acercando a la reclasificación también han creado instituciones para apoyar y supervisar el proceso. Myanmar, por ejemplo, ha establecido un comité de alto nivel para la reclasificación encabezado por el Vicepresidente, así como subcomités específicos para cada criterio de exclusión. El Gobierno de Angola (cuya salida de la categoría de PMA está programada para 2021) también ha creado un comité de alto nivel para supervisar el proceso.

En cambio, la mayoría de los PMA cuya reclasificación no está prevista sino hasta después de 2024 hacen hincapié en objetivos relacionados con la clasificación por ingresos, y no la salida de la categoría de PMA. Esas aspiraciones figuran, por ejemplo, en los planes nacionales de desarrollo de Etiopía, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda y Zambia. El objetivo del Plan de Crecimiento y Transformación de Etiopía es pasar a ser un país de ingresos medios¹⁰ entre 2020 y 2025; la Visión Nacional de Zambia es haberse convertido en “una próspera nación de ingresos medios en 2030”; y tanto la Segunda Estrategia de Desarrollo Económico y Reducción de la Pobreza de Rwanda como el Segundo Plan Nacional de Desarrollo de Uganda incluyen el objetivo de haber adquirido la condición de país de ingresos medios en 2020. En el caso del Senegal, el Plan Senegal Emergente tiene por objeto que este se haya convertido en un país “emergente” en 2035, y la Tercera Fase de la Estrategia Rectangular de Camboya tiene como objetivo “pasar de la condición de país de bajos ingresos a la de país de ingresos medios-bajos en un futuro inmediato, y a la de país de ingresos medios-altos a más tardar en 2030”.

Muchos PMA han adoptado políticas sectoriales e industriales para promover la transformación estructural.

b) Establecimiento de las bases para la transformación estructural

La transformación estructural de la economía supone el incremento de la productividad de los sectores y el traslado de recursos de las actividades y los sectores menos productivos hacia otros de mayor productividad. La transformación estructural orientada a luchar contra la pobreza necesaria para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere un incremento de la productividad del trabajo acompañado de un aumento del empleo, en particular en un contexto de alto subempleo y rápido crecimiento de la fuerza de trabajo (dado que la reducción de las tasas de mortalidad en la niñez supera a la disminución de las tasas de natalidad) (UNCTAD, 2015a). Los PMA han adoptado una serie de políticas sectoriales e industriales para lograr esos objetivos, algunas de las cuales se examinan a continuación.

La energía y el transporte son prioridades importantes, a nivel tanto nacional como regional.

El sector de la energía reviste particular importancia para la transformación estructural, especialmente en los casos en que el acceso a fuentes modernas de energía es limitado. En los PMA africanos en particular, el abaratamiento de la energía renovable a pequeña escala representa una gran oportunidad para la transformación de las economías rurales (UNCTAD, 2014: recuadro 5). Varios PMA han presentado información sobre proyectos energéticos nuevos y en curso destinados a aprovechar el potencial de las energías renovables, en general a mayor escala. Por ejemplo, se espera que, cuando concluya en 2017 la construcción de la Presa del Renacimiento en el Nilo, la capacidad de generación energética de Etiopía se habrá cuadruplicado, mientras que la República Democrática del Congo cuenta con varias iniciativas relacionadas con la energía hidroeléctrica y está estudiando alternativas como las energías solar y eólica (UNECA, 2016). En Zambia, un nuevo proyecto de energía solar a gran escala ha sido el más barato de esa índole en África (Potheary, 2016). Fuera del sector de la energía renovable, la central eléctrica de lignito de Hongsa Power Company, en la República Democrática Popular Lao, tiene por objeto eliminar los cuellos de botella internos en el suministro de energía, así como generar ingresos exportando la energía a Tailandia.

La mejora del transporte también contribuye a la transformación estructural, especialmente al reducir los costos a lo largo de la cadena de suministro. En Etiopía, la red de carreteras duplicó su tamaño entre 1997 y 2011. La rehabilitación de las carreteras también puede tener repercusiones considerables en los costos del transporte; por ejemplo, los costos de transporte por una ruta de entre 17 y 20 kilómetros en Rwanda se redujeron en dos terceras partes entre 1999-2000 y 2009-2010 (Lunogelo and Baregu, 2014).

Varios PMA han reformado recientemente su sistema fiscal para incrementar la movilización de recursos internos.

Las iniciativas regionales son particularmente importantes en el ámbito del transporte, sobre todo para los PEDSL. Haciendo frente a sus problemas de transporte, Nepal y la República Democrática Popular Lao aspiran a perder la condición de “país sin litoral” para ser considerados países “comunicados por tierra”. En 2014 se puso en marcha una iniciativa para construir una nueva vía férrea en África Oriental que conectará Burundi, Kenya, Rwanda, Sudán del Sur y Uganda. Entre las nuevas iniciativas también se cuentan vías férreas que unirán Etiopía y Djibouti y que conectarán Bhután y Nepal con China y la India. Asimismo, ya ha concluido la construcción de la vía férrea de Benguela, que conecta Angola, la República Democrática del Congo y Zambia (United Nations, 2015a).

Un pilar esencial de la transformación estructural es la movilización de recursos internos para el desarrollo sostenible, como se hizo hincapié en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la Agenda 2030 para el Desarrollo

Muchos PMA están en conformidad con la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas o son candidatos a adherirse a ella.

Sostenible (Agenda 2030), ambas aprobadas en 2015. Los PMA se enfrentan a un déficit de financiación considerable, debido a la combinación de niveles de ingresos bajos, bases impositivas reducidas, sistemas deficientes de recaudación y administración tributaria y diversas formas de corrientes financieras ilícitas (Bhattacharya and Akbar, 2014; Langford and Ohlenburg, 2015; UNCTAD, 2016a). Esto afecta tanto al desempeño económico como al logro de objetivos sociales, al limitar las inversiones del sector público y otros gastos públicos, especialmente en salud y educación. En los últimos años, varios PMA, entre ellos Angola, Bangladesh, Burundi, Etiopía, Guinea-Bissau, Liberia, Mauritania, Malí, Myanmar, el Senegal y Uganda, han llevado a cabo reformas fiscales destinadas a incrementar los ingresos públicos mediante la simplificación y modernización de la recaudación y la ampliación de la base imponible (IMF, 2011).

Varios PMA ricos en recursos naturales están tomando medidas para mejorar la recaudación y administración tributaria como medio para reorientar recursos hacia el fomento del desarrollo sostenible. En este sentido, la transparencia en el uso de los recursos públicos puede ayudar a promover una utilización eficaz de los ingresos. Un gran número de PMA ha hecho suyos los principios de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), que promueve la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a los ingresos de esas industrias y que se menciona expresamente en el Programa de Acción de Estambul. En la actualidad, 13 PMA están en conformidad con la EITI (Chad, Guinea, Liberia, Mauritania, Mozambique, Malí, Níger, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Timor-Leste, Togo y Zambia); 9 son candidatos a la adhesión a la EITI (Afganistán, Burkina Faso, Etiopía, Islas Salomón, Madagascar, Malawi, Myanmar, Santo Tomé y Príncipe y Senegal); y 2 están suspendidos (República Centroafricana y Yemen). El hecho de que la mayoría de los candidatos actuales se hayan sumado a la lista desde 2013 es un indicativo de la creciente atención que prestan los PMA a la cuestión de la transparencia. Un modelo positivo de gestión de las rentas provenientes de los recursos es el de Timor-Leste, cuyo fondo del petróleo ha sido un buen ejemplo de cómo destinar dichos ingresos al desarrollo sostenible, en contraste con la situación en otros PMA ricos en recursos naturales (Cornia and Scognamillo, 2016).

La mayoría de los PMA han hecho avances considerables en los últimos años en materia de educación.

Otro aspecto fundamental de la transformación estructural es el desarrollo del capital humano a través de la educación y la formación. Además de incrementar indirectamente la productividad del trabajo, este proporciona la base de recursos humanos necesaria para el desarrollo de sectores productivos más complejos y para el desarrollo y la adopción de mejores tecnologías. La mayoría de los PMA han hecho avances considerables en materia de educación en los últimos años, especialmente en el nivel primario, aunque en general no se ha alcanzado el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal (UNCTAD, 2014). Varios PMA han puesto en marcha programas destinados a incrementar la asistencia escolar, incluidos programas de transferencias condicionadas en metálico o en especie, como el Programa de Apoyo al Sector Educativo de Camboya y el Programa Nacional de Estipendios para las Mujeres de Bangladesh. Nepal también ha iniciado varios programas de transferencias monetarias en los ámbitos de las pensiones y las prestaciones por hijo a cargo y a mujeres solteras.

c) Prioridades sectoriales

Tradicionalmente, las estrategias de desarrollo han tendido a centrarse en la industrialización, en particular en el desarrollo de la producción manufacturera (UNCTAD, 2016b). En la fase actual de la globalización, esto suele empezar por el ingreso a una cadena de valor mundial. No obstante, los beneficios para

el desarrollo derivados de la incorporación de un país a una de estas cadenas dependen de su naturaleza y están sujetos a importantes limitaciones (UNCTAD 2007, 2015b). El análisis de la participación de los PMA asiáticos en las cadenas de valor mundiales revela que los sectores privados locales de Bangladesh y Camboya han logrado diversificar su producción y sumarse a cadenas de valor mundiales en el ámbito de la alta tecnología (DiCaprio and Suvannaphakdy, 2015). En Bangladesh, en particular, los eslabonamientos hacia atrás del sector de las prendas de vestir han desempeñado un papel importante. En Myanmar, Nepal y la República Democrática Popular Lao, sin embargo, no ha sido el sector privado nacional sino la IED la que ha tomado la iniciativa, lo que ha generado menos incentivos para el desarrollo de eslabonamientos hacia atrás.

Etiopía ha adoptado una política industrial activa (UNCTAD, 2016b): el Plan de Crecimiento y Transformación (2010-2015) designó industrias manufactureras prioritarias sobre la base de los recursos disponibles, la intensidad de mano de obra, los vínculos con la agricultura, el potencial de exportación y las (relativamente) escasas barreras tecnológicas a la entrada. Entre los sectores prioritarios figuraban las prendas de vestir y los productos textiles, la agroindustria, el procesamiento de la carne, el cuero y sus productos y la construcción. Para cada sector se establecieron institutos de apoyo encargados de coordinar las cadenas de valor y de ayudar a las empresas a modernizarse en el plano tecnológico. El Plan de Crecimiento y Transformación 2 (2015-2020) concede la máxima prioridad al sector de los productos de cuero y el sector textil y de las prendas de vestir. Esta política industrial activa ha contribuido a un rápido crecimiento (aunque partiendo de un nivel relativamente bajo) del valor añadido y las exportaciones de la industria manufacturera en los últimos años, en parte gracias a las entradas de IED.

En muchos PMA, el motor del crecimiento obedeció a la evolución de la construcción y los servicios, y no del sector manufacturero. En Rwanda, por ejemplo, los principales factores impulsores del crecimiento han sido el turismo (fomentado por la creación en 2006 de la Escuela Universitaria de Turismo de Rwanda) y los servicios relacionados con la TIC. En Malí, el crecimiento se ha visto impulsado por las telecomunicaciones y el transporte y, en menor medida, por el comercio y los servicios financieros. El Senegal ha seguido una trayectoria de crecimiento relativamente diversificada, en el que los servicios representan más de la tercera parte del crecimiento económico, en comparación con la cuarta parte en la industria. En la República Democrática Popular Lao, la construcción y los servicios han sido un importante complemento de los recursos naturales (principalmente el agua, los minerales y los bosques).

Como se destaca en UNCTAD (2015a), el desarrollo rural, sumado a la modernización agrícola y a la diversificación paralela hacia actividades no agrícolas, es esencial para la transformación estructural en los PMA. Entre los aspectos fundamentales de la modernización agrícola cabe mencionar el aumento de la productividad y la diversificación, en particular hacia cultivos de mayor valor. Un instrumento importante en ambos aspectos es la investigación y el desarrollo destinados a perfeccionar los insumos y los métodos de producción, adaptarlos a las condiciones locales y promover su utilización por parte de los productores. Los gastos de investigación y desarrollo en la agricultura han aumentado recientemente, en particular en Burundi, Madagascar, la República Unida de Tanzania, el Sudán y Uganda.

Etiopía es un buen ejemplo de combinación de la diversificación agrícola, el desarrollo de cultivos de alto valor y el aumento de la producción de alimentos. En el marco de su Estrategia de Industrialización Agrícola Orientada al Desarrollo, la producción de alimentos *per capita* aumentó en un 70% entre 2001 y 2012 (Cornia and Scognamiglio, 2016), mientras que las exportaciones de flores cortadas pasaron de tan solo 3 toneladas en 2003-2004 a más de

Algunos PMA asiáticos se han incorporado a cadenas de valor mundiales y han fomentado los eslabonamientos con sus economías locales.

En muchos PMA, el motor del crecimiento fueron la construcción y los servicios, y no el sector manufacturero.

Etiopía ha combinado con éxito la diversificación agrícola y el aumento de la producción alimentaria.

50.000 toneladas en 2011-2012, y los ingresos de exportación se elevaron de 0,32 millones a cerca de 200 millones de dólares, lo que generó empleo de forma directa e indirecta mediante eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Si bien la producción fue iniciada por empresas etíopes, las compañías extranjeras han incrementado sus inversiones en el sector. En 2012, estas últimas representaban el 63% de las empresas que operaban en él, y cabía atribuirles una importante contribución al desarrollo tecnológico y a la comercialización (UNECA, 2016).

Algunos PMA han adoptado un enfoque del desarrollo agrícola basado en las cadenas de valor.

Varios PMA han adoptado un enfoque del desarrollo agrícola basado en las cadenas de valor. El Programa de Desarrollo Agrícola (2004-2015) de Burkina Faso, por ejemplo, tiene en parte por objeto “analizar y eliminar los cuellos de botella en todos los eslabones de la cadena de producción agrícola”, y el concepto de cadenas de valor constituye un marco normativo para los cereales, los productos lácteos, el jengibre y el café en Nepal. Esa idea sustenta también el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la República del Yemen 2012-2015 y el Tercer Proyecto de Apoyo al Sector Rural de Rwanda. La Iniciativa Africana del Anacardo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y la Fundación Bill y Melinda Gates, ejecutada en Benin, Burkina Faso y Mozambique (así como en dos países que no son PMA, a saber, Côte d’Ivoire y Ghana) es un ejemplo interesante de asistencia organizativa basada en una cadena de suministro sectorial.

Los conflictos y la inseguridad suelen tener efectos muy negativos sobre el comercio, la inversión y el desarrollo.

d) Reducción de la vulnerabilidad: paz, seguridad y preparación para casos de desastre

Si bien no figuran explícitamente entre los criterios de exclusión, la paz y la seguridad son un fundamento esencial del desarrollo y el avance hacia la reclasificación, habida cuenta de los efectos negativos y a menudo considerables de los conflictos y de la inseguridad sobre el comercio, la inversión y el desarrollo (Ikejiaku, 2009). Los países que pasaron por episodios graves de violencia entre 1981 y 2005 tenían unas tasas medias de pobreza 21 puntos porcentuales, superiores a las de aquellos que no habían sufrido ningún tipo de violencia (World Bank, 2011). Las externalidades negativas de los conflictos se extienden también a otros países: por ejemplo, el 75% de los refugiados son acogidos por países vecinos. Además, aunque los conflictos entre Estados han disminuido, otros riesgos para la seguridad, en particular al terrorismo, han ocupado su lugar (Dahlman and Mealy, 2016). Esto pone de relieve la importancia de fomentar las capacidades de los Estados para asegurar la paz y la seguridad, así como de formular y aplicar políticas de desarrollo eficaces.

No obstante, varios Estados que han salido de conflictos han logrado mejorar su situación de seguridad. Timor-Leste, por ejemplo, ha logrado salir de un conflicto, y en Camboya el restablecimiento de la paz y la seguridad ha contribuido a un rápido crecimiento económico. En las Comoras, las reformas constitucionales aprobadas en 2009 transformaron las relaciones entre las distintas islas, lo que redujo considerablemente las tensiones (World Bank, 2016).

Muchos PMA están adoptando un enfoque preventivo en la preparación para casos de desastre.

Habida cuenta de la vulnerabilidad de la mayoría de los PMA a los desastres naturales, los fenómenos meteorológicos extremos y los efectos del cambio climático, la preparación para casos de desastre es una cuestión fundamental en lo relativo al desarrollo. Cada vez más PMA están adoptando un enfoque preventivo en lugar de depender de la respuesta *ex post* en caso de desastre, y muchos han introducido recientemente cambios institucionales relacionados con la gestión de la reducción de desastres. Ocho PMA (Burkina Faso, Etiopía, Islas Salomón, Mauritania, Nepal, República Democrática Popular Lao,

Vanuatu y Zambia) están entre los 34 países que han presentado información sobre la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en sus planes nacionales de desarrollo, de conformidad con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (United Nations, 2015a).

El apoyo internacional puede contribuir considerablemente a la preparación para casos de desastre en los PMA. En Eritrea, el Programa de Resiliencia ante la Sequía y de Medios de Vida Sostenibles 2015-2021, que cuenta con el apoyo del Banco Africano de Desarrollo, proporciona recursos para mitigar los efectos de las sequías recurrentes. En Kiribati, un proyecto del Fondo PMA —Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria ante el Cambio Climático— tiene por objeto aumentar la resiliencia a los efectos del cambio climático mediante la capacitación agrícola, el apoyo a iniciativas de desarrollo de la pesca en las islas periféricas y a la horticultura comunitaria y escolar, y la asistencia para la comercialización de productos agrícolas.

Las reclasificaciones proyectadas hasta 2024 tendrán una repercusión desproporcionada en la composición del grupo de los PMA.

E. El grupo de los países menos adelantados en 2025: consecuencias de las proyecciones de la UNCTAD

En general, las proyecciones de la UNCTAD que figuran en la sección B del presente capítulo apuntan a una reducción del número total de PMA, de 48 cuando se redactó este Informe a 32 en 2025 (cuadro 2.3)¹¹. Si bien esto representa una reducción de tan solo un tercio de los PMA, podría alterar de manera desproporcionada el grupo en lo que respecta a su composición geográfica, características estructurales, nivel de ingresos, pobreza y características sociales. También afectará a la economía y la geopolítica del grupo, así como a su capacidad de negociación colectiva en los foros internacionales, y podría traer consigo consecuencias importantes para las medidas de apoyo internacional a partir de 2025. Si bien, según las proyecciones, el grupo se reducirá, se prevé un aumento de sus dificultades para el desarrollo, lo que pone de relieve la necesidad de que la comunidad internacional incremente su apoyo.

En la presente sección se pretende dar una indicación sobre algunas de las características que podrá tener el grupo de los PMA en 2025 según los resultados de estas proyecciones. Al interpretar estos resultados se deben tener en mente las salvedades relacionadas con las propias proyecciones (mencionadas en la sección B), en particular los posibles efectos de factores extrínsecos como un conflicto prolongado. También cabe destacar que el análisis se basa en las características actuales de cada país y no en sus características proyectadas para 2025, ya que en el marco de este ejercicio es imposible proyectar las características socioeconómicas de cada PMA de aquí a diez años. Asimismo, el análisis pone de manifiesto las diferencias entre los PMA que, según se prevé, saldrán de la categoría de PMA cumpliendo dos criterios (incluidos los que están avanzando hacia una reclasificación con impulso) y los que saldrán de ella cumpliendo únicamente el criterio del ingreso.

Entre los 32 países que, según las proyecciones, seguirán integrando el grupo de los PMA en 2025, solo habrá 2 países fuera del continente africano y 1 pequeña economía insular.

1. CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS

Si el proceso de reclasificación tuviera lugar de conformidad con la proyección del cuadro 2.2, a mediados de 2020, 30 de los 32 PMA estarían en África (Camboya y Haití serían las únicas excepciones). Asimismo, solo quedaría un PEID (las Comoras, que también se encuentra en el continente africano). Se

El INB per capita de los países que saldrán de la categoría de PMA a más tardar en 2024 es casi el doble que el de los que seguirán perteneciendo a ella en 2025.

La base manufacturera de los países que salen de la categoría de PMA cumpliendo únicamente el criterio del ingreso está mucho menos desarrollada que la de aquellos que lo hacen cumpliendo dos criterios.

La agricultura representa el 46,6% del empleo en los países que saldrán de la categoría de PMA a más tardar en 2024, pero el 68,1% en los otros PMA.

prevé que, para 2024, todos salvo uno de los pequeños Estados insulares que actualmente pertenecen a la categoría de PMA habrán salido de ella, por lo que casi todos los PMA restantes serían o bien PEDSL, o países costeros. La mayor parte del grupo estaría integrado por países costeros, pero la proporción entre ese tipo de países y los países sin litoral permanecería prácticamente invariable (gráfico 2.5).

2. ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN Y LOS INGRESOS

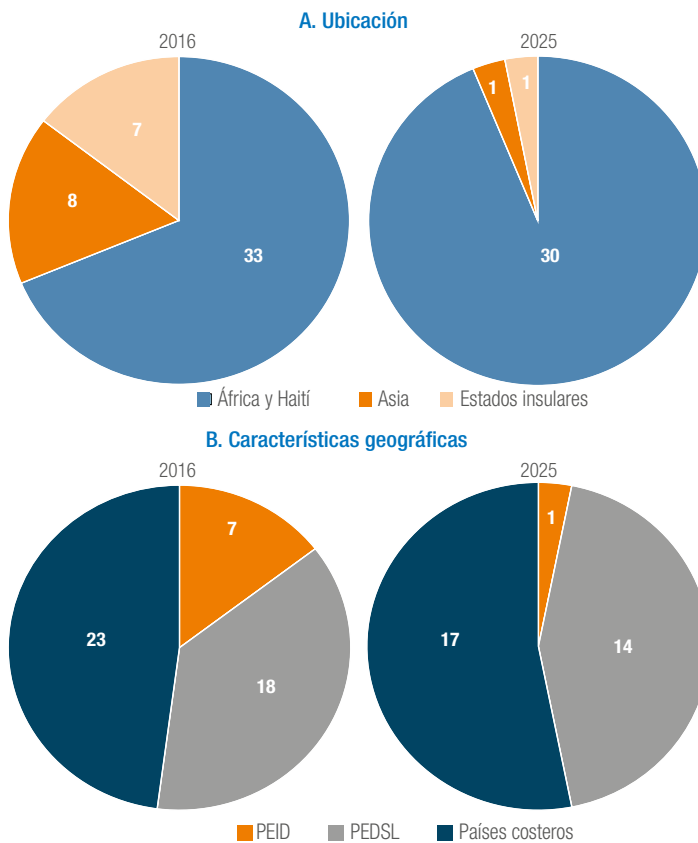
Dado que los países que, según las previsiones, no habrán salido de la categoría de PMA para 2024 se encuentran en una etapa menos avanzada de la transformación estructural, se proyecta que el grupo de los PMA será más rural y agrícola que en la actualidad. En los 32 países que, según las proyecciones, pertenecerán a la categoría en 2025, ese sector genera el 29,5% del PIB, esto es, el doble que en los 16 países cuya reclasificación está prevista entre 2017 y 2024. No obstante, incluso en este último grupo, dicha cifra es considerablemente superior que en el caso de los OPD (cuadro 2.3). Esta diferencia en la transformación estructural se refleja en los niveles de ingresos de los dos subgrupos de PMA. En 2014, el INB medio *per capita* de los países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA entre 2017 y 2024 era de 1.377 dólares, casi el doble que el de los PMA cuya reclasificación no está prevista sino hasta más adelante (731 dólares). Por lo tanto, el grupo de los PMA será mucho más pobre en 2025 que en la actualidad.

En el conjunto de países cuya reclasificación está prevista entre 2017 y 2024 existe un marcado contraste entre los que cumplirán dos criterios y los que cumplirán únicamente el criterio del ingreso. Estos últimos dependen en gran medida de las industrias extractivas: el sector de la minería representa casi la mitad de su producto, en comparación con tan solo un 7% en el caso de los primeros¹². En cambio, el sector manufacturero representa el 15,3% del producto total en los países que cumplirán dos criterios, en comparación con el mero 3,4% de los países que cumplirán únicamente el criterio del ingreso, lo que refleja el grado de transformación estructural mucho mayor del primer grupo. El sector de los servicios representa aproximadamente la mitad de la actividad económica total de los países que saldrán de la categoría de PMA entre 2017 y 2024, un porcentaje similar al de los OPD (cuadro 2.3).

3. URBANIZACIÓN Y ECONOMÍA RURAL

Las diferencias en el grado de transformación estructural también se reflejan en cierta medida en los niveles relativos de urbanización. En los países cuya reclasificación está prevista entre 2017 y 2024, el 67,9% de la población vive en zonas rurales, un porcentaje ligeramente inferior al promedio de los PMA actuales, del 69,4%. Por lo tanto, se proyecta que, tras su reclasificación, la población rural del grupo ascienda a un 70,4% en 2025. El contraste es mucho mayor en el caso del empleo agrícola, que representa el 46,6% del empleo total en la próxima oleada de países que serán excluidos de la categoría de PMA pero el 68,1% en el grupo de los países que seguirán siendo PMA en 2025. Por lo tanto, las reclasificaciones proyectadas conllevarán un aumento sustancial de la proporción de la agricultura en el empleo (del 59,7% actual al 68,1% en 2025). En todos los casos, el peso de la agricultura en el empleo es mucho mayor que en los OPD (30,3%) (cuadro 2.3).

Gráfico 2.5. Características geográficas del grupo actual de los PMA y de su proyección



Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD.
 Nota: Las cifras indican el número de países.

Cuadro 2.3. Indicadores estructurales de los PMA y otros países en desarrollo, 2010-2015

	Estructura de la producción (proporción del valor añadido bruto, en porcentajes) ^a				Población (en porcentaje) ^b		Productividad y pobreza		Financiación para el desarrollo (en porcentajes del PIB)	
	Agricultura	Minería y servicios públicos	Manufacturas	Servicios	Proporción de población rural	Proporción de la agricultura en el empleo ^c	Productividad del trabajo (dólares de 2005/trabajador) ^a	Población que gana menos de 1,25 dólares diarios (en porcentajes) ^d	Entradas de AOD ^a	Remesas ^{a e}
Grupo actual de los PMA (48 países)	21,8	16,1	10,1	44,7	69,4	59,7	3 015	45,7	5,1	4,4
Países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA en 2017-2024 (16)	15,1	22,2	11,0	44,3	67,9	46,6	4 351	35,5	3,0	5,8
Cumpliendo dos criterios ^f	21,1	7,0	15,3	50,2	68,5	46,7	1 903	34,8	4,2	8,2
Cumpliendo únicamente el criterio del ingreso ^g	4,7	48,9	3,4	33,8	60,9	45,4	10 066	42,4	0,4	0,1
Proyección del grupo de los PMA en 2025 ^h (32)	29,5	9,1	9,1	45,2	70,4	68,1	1 606	50,3	7,8	2,8
Otros países en desarrollo	8,6	11,5	20,7	52,6	48,6	30,3	17 445	12,7	0,2	1,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de UNCTAD, base de datos UNCTADstat (consultada en agosto de 2016); Organización Internacional del Trabajo, base de datos de Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Tendencias 2016 (consultada en agosto de 2016); y Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en agosto de 2016).

Notas:

- a 2012-2014.
- b 2013-2015.
- c Faltan datos sobre el empleo de los siguientes países: Djibouti, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu y Vanuatu.
- d 2010-2011. Se utiliza un umbral de pobreza de 1,25 dólares diarios porque cuando se redactó este Informe no se disponía de datos de pobreza basados en el umbral revisado de 1,9 dólares sobre varios PMA.
- e Faltan datos sobre las remesas de los siguientes países: Chad, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Mauritania, República Centroafricana, Somalia y Sudán del Sur.
- f Países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA cumpliendo dos criterios: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Djibouti, Islas Salomón, Kiribati, Myanmar, Nepal, República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu, Vanuatu y Yemen.
- g Países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA cumpliendo únicamente el criterio del ingreso: Angola, Guinea Ecuatorial y Timor-Leste.
- h Proyección del grupo de los PMA en 2025: Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Uganda y Zambia.

Las reclasificaciones proyectadas reforzarán la importancia del desarrollo rural a partir de 2025.

Por consiguiente, las reclasificaciones proyectadas hasta 2025 reforzarán la importancia del desarrollo rural. El hecho de que la diferencia entre los países que saldrán de la categoría de PMA antes y después de 2025 en materia de empleo agrícola sea mucho mayor que en lo que respecta a la población rural subraya el papel fundamental de la diversificación de la economía rural y el desarrollo de actividades rurales no agrícolas en la transformación estructural (UNCTAD, 2015a).

4. PRODUCTIVIDAD Y POBREZA

Las diferencias en la composición sectorial del empleo y el producto tienen importantes repercusiones en el nivel de productividad del trabajo, que en los países cuya reclasificación está prevista entre 2017 y 2024 es casi tres veces superior al del grupo de los PMA que, según las proyecciones, saldrán de la categoría después de 2025. No obstante, incluso en el primer grupo, la productividad del trabajo solo equivale a la cuarta parte de la de los OPD (cuadro 2.3)¹³.

La pobreza es menor en los países que saldrán de la categoría de PMA cumpliendo dos criterios que en los que lo harán cumpliendo únicamente el criterio del ingreso.

La incidencia de la pobreza en los PMA del primer grupo es mucho menor que en los del segundo (el índice de recuento de la pobreza se sitúa, respectivamente, en un 35,5% y en un 50,3%) (cuadro 2.3). Asimismo, el primero ha logrado más progresos que el segundo en materia de reducción de la pobreza. Entre los países saldrán de la categoría de PMA entre 2017 y 2024, la tasa de pobreza es considerablemente inferior en aquellos que cumplirán dos criterios de exclusión (34,8%) que en los que cumplirán únicamente el criterio del ingreso (42,4%), lo que refleja el limitado potencial de las industrias extractivas para generar un crecimiento económico inclusivo. Las tasas de pobreza son mucho más elevadas en todos los grupos de países a que se hace referencia en el cuadro 2.3 que en los OPD, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mejora mucho mayor para erradicar la pobreza extrema (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1).

5. FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

Las pautas de la financiación externa también difieren considerablemente entre los dos subgrupos de PMA. En los países cuya reclasificación está prevista entre 2017 y 2024, la AOD equivale al 3% del PIB (en comparación con el 0,2% en los OPD) (cuadro 2.3). En el caso de los países que saldrán de la categoría de PMA después de 2025, la dependencia de la ayuda es mucho mayor —la AOD equivale al 7,8% del PIB— lo que hace que sean especialmente vulnerables a los aspectos negativos de dicha dependencia (cuestión que se examina en el capítulo 3 del presente Informe).

En 2025, el grupo de los PMA dependerá más de la ayuda y recibirá unas remesas mucho más limitadas.

Las remesas se han convertido en un aporte financiero cada vez más importante para muchos PMA desde la década de 1990, y tienen particular relevancia en los PMA cuya reclasificación está prevista entre 2017 y 2024, en los que equivalen al 5,8% del PIB. Las remesas son especialmente importantes para Bangladesh, Kiribati, Nepal, Tuvalu y el Yemen, puesto que contribuyen a reducir la pobreza y, en algunos casos, a financiar la inversión productiva (UNCTAD, 2012). En los países que, según se proyecta, integrarán el grupo de los PMA en 2025, las entradas de remesas son mucho más limitadas y equivalen a apenas un 2,8% del PIB. Sin embargo, son importantes para algunos de los países de este subgrupo que están avanzando más rápidamente hacia la reclasificación, como Lesotho y el Senegal. Esto confirma la contribución que pueden hacer las remesas cuando se acompañan de políticas adecuadas, no solo al aumento de los ingresos de los hogares, sino también al fomento de la inversión productiva y la transformación estructural.

6. PRINCIPALES EXPORTACIONES

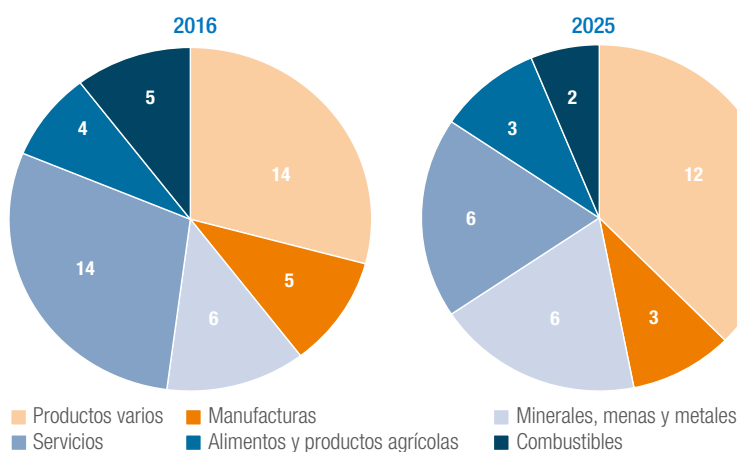
Las industrias extractivas continuarán siendo una fuente importante de ingresos en divisas para el grupo de los PMA en 2025, así como uno de los principales impulsores del cambio económico nacional. Según las proyecciones, en 2024 seguirán en la categoría de PMA todos los actuales PMA exportadores de minerales, menas y metales, y dos (Chad y Sudán del Sur) de los cinco actuales PMA exportadores de combustibles¹⁴. En 2025, el grupo más numeroso de exportadores en la categoría de PMA será el de los exportadores de productos varios, que estará integrado por 12 de los 32 PMA restantes (gráfico 2.6). No obstante, ese grupo será muy heterogéneo, e incluirá desde países que siguen dependiendo de las industrias extractivas para la mayor parte de sus ingresos en divisas, aunque en ellas no predominen los combustibles ni los minerales (Burkina Faso, Mozambique, Níger y Sudán), hasta países que han diversificado sustancialmente sus estructuras productivas (por ejemplo, Etiopía y Senegal). Las relativamente escasas perspectivas de reclasificación del primer grupo reflejan sobre todo las dificultades que encuentran la mayoría de los PMA a la hora de transformar sus industrias extractivas en polos de crecimiento que generen beneficios indirectos en forma de ingresos, empleo, productividad o tecnología para otros sectores económicos.

El subgrupo de PMA exportadores de servicios también será bastante heterogéneo en 2025, y abarcará tanto países con capacidades productivas limitadas (por ejemplo, Comoras, Eritrea y República Centroafricana) como otros que han tenido mejores resultados en la diversificación de sus economías y el desarrollo de sus capacidades productivas (como Rwanda y Uganda).

A simple vista, podría parecer sorprendente que no esté previsto que todos los exportadores de manufacturas ya hayan salido de la categoría de PMA en 2025. En principio, la diversificación hacia las manufacturas es una importante señal de la transformación estructural, ya que brinda un medio de aumentar la productividad global del trabajo y de difundir las innovaciones tecnológicas en el resto de la economía. Sin embargo, la amplitud de estos procesos varía considerablemente, incluso entre los exportadores de manufacturas. Ahora bien, aunque según las proyecciones solo dos exportadores de manufacturas (Bangladesh y Bhután) habrán salido de la categoría de PMA en 2025, otros dos países del grupo estarán cerca de la reclasificación: Camboya cumplirá los tres criterios de exclusión en 2021 y Lesotho estará cerca de alcanzar los tres

Según las proyecciones, ninguno de los exportadores de minerales, y tan solo tres de los cinco exportadores de combustibles habrán salido de la categoría de PMA para 2024.

Gráfico 2.6. Especialización exportadora del grupo de los PMA actual y proyectado



Solo dos exportadores de manufacturas habrán salido de la categoría de PMA para 2024, pero se espera que otros dos estén cerca de la reclasificación.

Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD.

Nota: Las cifras indican el número de países.

umbrales de exclusión. La única excepción a esta favorable evolución es Haití, al cual, según las proyecciones, le quedará bastante por avanzar antes de alcanzar los umbrales de exclusión, en particular los relativos al ingreso *per capita* y el índice de capital humano.

Las exportaciones de los países cuya reclasificación se basará únicamente en el ingreso están mucho menos diversificadas que las de los otros países que saldrán de la categoría.

Entre los exportadores de alimentos y productos agrícolas, el único PEID del grupo (Islas Salomón) habrá salido de la categoría para 2024, mientras que los otros tres países (Guinea-Bissau, Malawi y Somalia) seguirán en las etapas iniciales de la transformación estructural y, por tanto, necesitarán más tiempo para desarrollar sus capacidades productivas y alcanzar los umbrales de exclusión.

7. CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Existe una diferenciación muy marcada en la concentración de las exportaciones entre los subgrupos de PMA según su avance hacia la reclasificación. Los países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría hasta 2024 cumpliendo dos criterios han logrado diversificar considerablemente sus exportaciones desde mediados de la década de 1990, lo que redujo su índice de concentración del 0,46 en 1995 (un índice igual a 1 significa que la concentración es absoluta) al 0,38 en 2014, una cifra muy inferior a la correspondiente a los países que saldrán de la categoría de PMA después de 2025 (0,42). Por el contrario, los países que saldrán de la categoría para esa fecha cumpliendo únicamente el criterio del ingreso han mantenido una estructura de sus exportaciones sumamente concentrada, lo que refleja su elevada dependencia de las exportaciones de energía: el promedio de la concentración de las exportaciones se situaba en el 0,91 en 2014, cifra que representaba un aumento con respecto al 0,88, ya elevado, de mediados de los años 90, sobre todo durante el denominado superciclo de los productos básicos de 2003-2011 (cuadro 2.4). Esto pone aún más de manifiesto la posibilidad de los PMA salgan de dicha categoría sin que su economía haya experimentado una transformación estructural importante, en particular (aunque no exclusivamente) en el caso de los países que cumplen únicamente el criterio del ingreso.

Algunos de los países que conformarán el grupo de los PMA en 2025 ya han diversificado considerablemente sus exportaciones.

Al igual que en el caso de los países cuya reclasificación está prevista para antes de 2025, en el conjunto de países que, según las proyecciones, seguirán perteneciendo al grupo en 2025 también existen diferencias importantes en la concentración de las exportaciones. Benin, Etiopía, Gambia, Liberia, Rwanda y Uganda, en particular, han hecho considerables progresos en la diversificación de sus exportaciones, lo que ha reducido sus índices de concentración en al menos un 0,2 entre 1995-1996 y 2013-2014. Esto es indicativo de los distintos ritmos de avance hacia la diversificación y la transformación estructural en este grupo.

Cuadro 2.4. Índice de concentración de las exportaciones de los PMA y los OPD, 1995-2014, años seleccionados

	1995	2002	2011	2014
Grupo actual de los PMA (48 países)	0,55	0,57	0,65	0,58
Países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA en 2017-2024	0,60	0,65	0,74	0,68
<i>Cumpliendo dos criterios</i>	0,46	0,46	0,43	0,38
<i>Cumpliendo únicamente el criterio de los ingresos</i>	0,88	0,90	0,92	0,91
Proyección del grupo de los PMA en 2025	0,51	0,44	0,51	0,42
Otros países en desarrollo	0,21	0,22	0,26	0,24

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de UNCTAD, base de datos UNCTADstat (consultada en junio de 2016).

Nota: En lo que respecta a la composición de los grupos, véanse las notas del cuadro 2.2.

8. CONCLUSIONES

Del análisis anterior se desprenden tres elementos fundamentales. En primer lugar, las proyecciones sobre la reclasificación apuntan a que en 2025 se habrán producido cambios considerables en el grupo de los PMA. En concreto, será más pobre y presentará más características asociadas a las primeras etapas del desarrollo (por ejemplo, un mayor peso de la agricultura en el producto y el empleo, una urbanización más limitada, una mayor concentración de las exportaciones y dependencia de la ayuda y un menor acceso a los servicios sociales) que en 2016. Si no se adoptan medidas decisivas y eficaces a nivel nacional e internacional para promover un desarrollo acelerado en los 32 países que, según las proyecciones, seguirán perteneciendo al grupo, las reclasificaciones proyectadas ampliarán aún más el desfase entre el grupo de los PMA y los OPD¹⁵. Como se analiza en el capítulo 5, para evitar este resultado se requerirá una mayor atención, tanto de las autoridades nacionales como de la comunidad internacional.

En segundo lugar, existen diferencias sustanciales entre los países en cuanto a la trayectoria económica conducente a la reclasificación; y las distintas vías, pautas y motores de ese proceso tienen repercusiones decisivas en el desarrollo durante la etapa posterior a la reclasificación. Hay una distinción particular entre los países que salen de la categoría cumpliendo únicamente el criterio del ingreso, que suelen alcanzar una transformación estructural limitada, y los países que cumplen dos criterios, muchos de los cuales experimentan un proceso de desarrollo económico y social más amplio, que incluye un cierto grado de transformación estructural y diversificación económica. Esta segunda vía se ajusta en mayor medida al concepto de “reclasificación con impulso”, y aporta una base más sólida para el desarrollo en la etapa posterior. Por el contrario, si bien un crecimiento económico menos diversificado (por ejemplo, asociado a sectores de enclave) puede incrementar el ingreso *per capita*, es poco probable que se traduzca en inclusión social y económica o proporcione la base para un desarrollo sostenible, a menos que se apliquen políticas y estrategias eficaces para reinvertir las rentas provenientes de los recursos en el desarrollo de las capacidades productivas en otros sectores.

En tercer lugar, si bien se prevé que en 2025 el grupo de los PMA será más homogéneo a nivel geográfico (con tan solo dos países fuera de África, y solo un PEID), en otros aspectos presentará bastantes diferencias. Algunos de los países que, según las proyecciones, permanecerán en el grupo están realizando progresos claros en el desarrollo de las capacidades productivas, la diversificación económica y el desarrollo de sectores y productos de mayor valor añadido, mientras que otros siguen encontrándose en las etapas iniciales de esos procesos.

F. Resumen

- Según las proyecciones, solo 16 países habrán salido de la categoría de PMA para 2024, una cifra muy inferior a la meta de reclasificación establecida en el Programa de Acción de Estambul.
- Si bien se espera que la reclasificación de algunos de estos países se produzca a través de un proceso de desarrollo de base amplia, esto no siempre es así en absoluto, en particular en el caso de los países que saldrán de la categoría de PMA cumpliendo únicamente el criterio del ingreso.
- Aunque los PEDSL han experimentado ciertas dificultades para alcanzar la reclasificación, los PEID obtienen muy buenos resultados, puesto que

Las reclasificaciones proyectadas ampliarán aún más las diferencias entre los PMA y los OPD.

Los países que saldrán de la categoría de PMA cumpliendo dos criterios se acercan más al modelo de la “reclasificación con impulso” que aquellos cuya reclasificación se basará únicamente en el ingreso.

Si bien el grupo de los PMA será más homogéneo desde el punto de vista geográfico en 2025, habrá notorias diferencias de capacidad productiva entre los países.

la concepción de los criterios de exclusión hace que sus ingresos y su capital humano relativamente elevados compensen su muy acentuada vulnerabilidad.

- Ninguno de los cuatro países que han salido hasta la fecha de la categoría de PMA aplicaron políticas expresamente orientadas a tal fin; pero la mayoría de los que ahora están cerca de la reclasificación han hecho de esta un objetivo específico.
- La reclasificación de los cuatro países que han salido hasta la fecha de la categoría de PMA se debió en parte a la calidad de la gobernanza, la paz y la estabilidad social, la planificación económica y social, unas buenas infraestructuras, el énfasis en la educación y una gestión macroeconómica prudente y orientada al futuro.
- En el caso de los PMA actuales, entre las estrategias nacionales y las políticas internas que podrían contribuir a la reclasificación figuran las encaminadas a sentar las bases de la transformación estructural mediante la inversión en infraestructura, la movilización de recursos internos, la diversificación económica y la educación.
- Según las proyecciones, para 2024 casi todos los PMA asiáticos e insulares habrán salido de dicha categoría, lo que implica que entre los 32 países que integrarán el grupo de los PMA en 2025 solo habrá un PEID y únicamente dos países fuera del continente africano.
- Asimismo, en 2025 el grupo de los PMA presentará más características asociadas a las primeras etapas del desarrollo: un nivel inferior de ingresos, más pobreza, un mayor peso de la agricultura en el producto y el empleo, una urbanización más limitada, y una mayor concentración de las exportaciones y dependencia de la ayuda.
- Esto quiere decir el desfase en términos de desarrollo entre los PMA restantes y los OPD será mayor que en la actualidad, a menos que se adopten medidas eficaces a nivel nacional e internacional para atender sus necesidades.

Notas

- 1 En el presente Informe, Timor-Leste se incluye en la categoría de exportador de servicios porque una gran parte de sus exportaciones de combustibles se contabilizan como exportaciones de servicios. Por lo tanto, la base de las exportaciones de servicios del país es la extracción de combustibles.
- 2 Véanse las salvedades relacionadas con las perspectivas de reclasificación de este país en las notas del cuadro 2.2.
- 3 Entre ellos no figuran los tres países cuya reclasificación ya estaba programada ni aquellos cuyo cumplimiento de los criterios de exclusión ya se había reconocido cuando se redactó este Informe (Guinea Ecuatorial, Tuvalu y Vanuatu).
- 4 Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx> (consultada el 28 de octubre de 2016).
- 5 La lista de PEID elaborada por la UNCTAD se basa en tres criterios: a) la insularidad: solo se incluye a las “auténticas” islas; b) la condición de Estado: solo se tiene en cuenta a los Estados insulares autónomos; y c) un tamaño reducido: su población no puede exceder los 5 millones de habitantes (con la excepción de Papua Nueva Guinea, cuya población estaba dentro de los límites establecidos cuando se elaboró la lista). Asimismo, solo se toma en consideración a los Estados insulares cuya condición de país en desarrollo está clara en términos de características socioeconómicas (ingreso nacional y/o distribución del ingreso) (UNCTAD, 2004). La lista se compone de 29 países, como se ve en el gráfico 2.1.
- 6 La Trayectoria de Samoa (United Nations, 2014b) fue aprobada por la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que se celebró del 1 al 4 de septiembre de 2014 en Apia.
- 7 Como se ha mencionado en este capítulo, la reclasificación de Timor-Leste se basará en la extracción de combustibles.
- 8 Samoa, Ministerio de Finanzas (2002, 2005, 2008).
- 9 En el gráfico de recuadro 1.1 del capítulo 1 se describen la estructura y la composición del índice de vulnerabilidad económica.
- 10 En el debate sobre las políticas de desarrollo se suele abreviar afirmando que, tras su reclasificación, los países dejan de ser PMA y se convierten en países de ingresos medios, lo cual no es exacto. Tras su reclasificación, los países dejan de ser PMA y se convierten en países en desarrollo que no son PMA (lo que en el presente Informe se denomina “otros países en desarrollo”). Por lo general, ya se han convertido en países de ingresos medios antes de su reclasificación y, en casos excepcionales, incluso han pasado a integrar el grupo de países de ingresos altos.
- 11 Según las proyecciones, en 2025 pertenecerán a la categoría de PMA los siguientes países: Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Uganda y Zambia.
- 12 Estas cifras se refieren a la proporción de la minería y los servicios públicos (como los servicios de agua y electricidad).
- 13 La muy alta productividad del trabajo alcanzada por los países que saldrán de la categoría de PMA cumpliendo únicamente el criterio del ingreso (cuadro 2.2) es el resultado de la combinación de la elevada intensidad de capital de las industrias extractivas en que se basan sus economías con poblaciones relativamente pequeñas.
- 14 Sudán del Sur no ha sido clasificado formalmente en función de su especialización exportadora en el presente Informe debido a la falta de datos comerciales fiables y, por tanto, queda excluido de los agregados estadísticos elaborados con arreglo a este criterio que figuran en otras partes de este documento. Sin embargo, en las proyecciones de las características previstas del grupo de los PMA en 2025, hemos partido del supuesto de que el país es y seguirá siendo principalmente un exportador de combustibles.
- 15 Las diferencias económicas y sociales entre el grupo actual de los PMA y los OPD se analizan en el capítulo 1.

Bibliografía

- Baldacchino G (2006). Managing the hinterland beyond: Two ideal-type strategies of economic development for small island territories. *Asia Pacific Viewpoint*. 47(1):45–60.
- Bertram G and Watters RF (1985). The MIRAB economy in South Pacific microstates. *Asia Pacific Viewpoint*. 26(3):497–520.
- Bhattacharya D and Akbar MI (2014). Domestic resource mobilisation in the LDCs: Trends, determinants and challenges. In: *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011–2020): Monitoring Deliverables, Tracking Progress – Analytical Perspectives*. Commonwealth Secretariat. London:422–454.
- Collier P and Gunning JW (1999). Explaining African economic performance. *Journal of Economic Literature*. 37(1):64–111.
- Cornia GA and Scognamiglio A (2016). Clusters of least developed countries, their evolution between 1993 and 2013, and policies to expand their productive capacity. CDP background paper No. 33. Committee for Development Policy. New York.
- Dahlman CJ and Mealy S (2016). Obstacles to achieving the Sustainable Development Goals: Emerging global challenges and the performance of the least developed countries. In: LDC IV Monitor, ed. *Tracking Progress, Accelerating Transformations: Achieving the IPoA by 2020*. Commonwealth Secretariat. London:49–61.
- DiCaprio A and Suvannaphakdy S (2015). Are LDCs Sidelined in advanced manufacturing production networks? Paper presented at the Eleventh Annual Conference of the Asia-Pacific Economic Association. National Taiwan University. Taiwan Province of China. 7–10 July.
- Dollar D and Kraay A (2003). Institutions, trade, and Growth. *Journal of Monetary Economics*. 50(1):133–162.
- Drabo A and Guillaumont P (2016). Prospects of graduation for least developed countries: What structural change? In: LDC IV Monitor, ed. *Tracking Progress, Accelerating Transformations: Achieving the IPoA by 2020*. Commonwealth Secretariat. London:30–38.
- Enari ATS (2016). Report on Samoa's post-graduation assessment. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. United Nations Conference on Trade and Development. Geneva.
- Friberg R and Tinn K (2009). Landlocked countries and holdup. Stockholm School of Economics. Available at <http://www2.hhs.se/personal/Tinn/files/trade%20and%20holdup.pdf> (accessed 23 October 2016).
- Hazleton R (2002). Diamonds: Forever or for good? The economic impact of diamonds in Southern Africa. The Diamonds and Human Security Project. Occasional paper No. 3. Partnership Africa Canada. Ottawa. Available at http://www.pacweb.org/Documents/diamonds_KP/3_diamonds_Forever_Eng_March2002.pdf (accessed 23 October 2016).
- Ikejaku B-V (2009). The relationship between poverty, conflict and development. *Journal of Sustainable Development*. 2(1):15–28.
- IMF (2011). Tax policy and administration: Topical Trust Fund (TPA-TTF). Revenue mobilization and reform in action. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/external/np/ins/english/pdf/TPA-TTF-SS.pdf> (accessed 23 October 2016).
- IMF (2016). *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*. International Monetary Fund. Washington (DC).
- Kawamura H (2014). The likelihood of 24 least developed countries graduating from the LDC category by 2020: An achievable goal? CDP background paper No. 20. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Kundur SK (2012). Development of tourism in Maldives. *International Journal of Scientific and Research Publications*. 2(4):1–5.
- Langford B and Ohlenburg T (2015). Tax revenue potential and effort: An empirical investigation. IGC working paper. International Growth Centre. London.
- Lui D (2016). Country case study on Maldives. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. United Nations Conference on Trade and Development. Geneva.
- Lunogelo HB and Baregu S (2014). Agriculture and rural development status in LDCs. In: LDC IV Monitor, ed. *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011–2020): Monitoring Deliverables, Tracking Progress – Analytical Perspectives*. Commonwealth Secretariat. London: 167–194.
- McElroy JL (2006). Small island tourist economies across the life cycle. *Asia Pacific Viewpoint*. 47(1):61–77.

- Mogae C (2016). The road less travelled: Botswana's journey from least developed country to middle-income country. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. United Nations Conference on Trade and Development. Geneva.
- Nepal, National Planning Commission (2014). An approach to the graduation from the least developed country by 2022. Draft for comments. Available at http://www.npc.gov.np/images/download/LDC_Final_draft.pdf (accessed 23 October 2016).
- Oberst A and McElroy JL (2007). Contrasting socio-economic and demographic profiles of two, small island, economic species: MIRAB versus PROFIT/SITE. *Island Studies Journal*. 2(2):163–176.
- Paudel RC (2014). Economic growth in developing countries: Is landlockedness destiny? *Economic Papers*. 33(4):339–361.
- Pothecary S (2016). Zambia to be home to Africa's cheapest solar. PV Magazine. 15 June. Available at http://www.pv-magazine.com/news/details/beitrag/zambia-to-be-home-to-africas-cheapest-solar_100024977/#axzz4N4GRsRLf (accessed 23 October 2016).
- Resende dos Santos J (2016). Cape Verde: Impacts and lessons of graduation from the LDC list. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. United Nations Conference on Trade and Development. Geneva.
- Robinson E (1960). *Economic Consequences of the Size of Nations*. Palgrave Macmillan. London.
- Samoa, Ministry of Finance (2002). Strategy for the development of Samoa (SDS) 2002–2004: Opportunities for all. Ministry of Finance of Samoa, Treasury Department Economic Policy and Planning Division. Apia.
- Samoa, Ministry of Finance (2005). Strategy for the development of Samoa (SDS) 2005–2007: For every Samoan to achieve a better quality of life. Ministry of Finance of Samoa, Treasury Department Economic Policy and Planning Division. Apia.
- Samoa, Ministry of Finance (2008). Strategy for the development of Samoa (SDS) 2008–2012: Ensuring sustainable economic and social progress. Ministry of Finance of Samoa, Treasury Department Economic Policy and Planning Division. Apia.
- Tisdell C (2014). The MIRAB model of small island economies in the Pacific and their security issues: A draft. Working papers in Social Economics, Policy and Development No. 157. School of Economics, University of Queensland.
- UNCTAD (2004). *Is a Special Treatment of Small Island Developing States Still Possible?* United Nations publication. UNCTAD/LDC/2004/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation – A Post-2015 Development Agenda*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015a). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*. United Nations publication. Sales No: E.15.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015b). *From Decisions to Actions: Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIV*. United Nations publication. UNCTAD (XIV)/1 Rev.1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016a). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016b). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- UNECA (2016). Experiences of industrial policy in the past and the present. In: *Transformative Industrial Policy for Africa*. United Nations publication. United Nations Economic Commission for Europe. Addis Ababa.
- United Nations (2014a). Vienna Programme of Action for Landlocked Developing Countries for the Decade 2014–2024. A/CONG.225/L.1. Second United Nations Conference on Landlocked Developing Countries. United Nations General Assembly resolution 69/137. New York.
- United Nations (2014b). SIDS accelerated modalities of action (Samoa) pathway. United Nations General Assembly resolution 69/15. United Nations. New York.

- United Nations (2015a). Implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. Report of the Secretary-General. A/70/83–E/2015/75. United Nations Economic and Social Council. New York.
- United Nations (2015b). Implementation, effectiveness and added value of smooth transition measures. Report of the Secretary-General. A/70/292. United Nations General Assembly. New York.
- United States Department of State (2005). Limits in the seas No. 126: Maldives maritime claims and boundaries. United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. Washington, D.C.
- UN-OHRLLS (2014). Building productive capacities to enhance structural transformation in landlocked developing countries. The United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. New York. Available at <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2013/09/Structural-Transformation.pdf> (accessed 23 October 2016).
- World Bank (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington, D.C. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389> (accessed 23 October 2016).
- World Bank (2016). Comoros overview (2016). Washington, D.C. Available at <http://www.worldbank.org/en/country/comoros/overview#1> (accessed 23 October 2016).

CAPÍTULO **3**

**LA CONTRIBUCIÓN DE LAS
MEDIDAS DE APOYO INTERNACIONAL
A LA RECLASIFICACIÓN**



A. Introducción

La pertinencia de las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA ha sido reafirmada en varios acuerdos internacionales recientes...

A lo largo de los años, el reconocimiento creciente por parte de la comunidad internacional de las necesidades especiales de los países menos adelantados (PMA) ha dado lugar al establecimiento de una serie de medidas de apoyo internacional en su favor, además de las que se ofrecen a los otros países en desarrollo (OPD). La continuada pertinencia de la categoría de PMA y de las medidas de apoyo internacional conexas se ha reafirmado en reiteradas ocasiones en los principales acuerdos internacionales de 2015, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de París del 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP 21).

... pero su eficacia se examina cada vez con mayor rigor.

El rigor con el que se examina la eficacia de las medidas de apoyo internacional aumenta progresivamente, lo que refleja la creciente importancia que se atribuye al seguimiento y la evaluación de la ayuda internacional, en particular en el contexto del Examen de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul)¹ y de los Exámenes Globales de la Ayuda para el Comercio, que se realizan cada dos años. La eficacia de las medidas de apoyo internacional no solo debería evaluarse sobre la base de sus resultados directos, sino también, más importante aún, en función de los motivos que condujeron al establecimiento de la categoría de PMA. Como se señaló en el capítulo 1, la finalidad última de las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA es permitir a estos últimos superar las limitaciones y los círculos viciosos que menoscaban su capacidad para beneficiarse plenamente de la participación en los mercados internacionales.

En principio, la reclasificación refleja que el país ha logrado aumentar su resiliencia o reducir su exposición a los problemas estructurales que son la razón de ser de la categoría de PMA². Esa es la clave para reducir la brecha entre los PMA y los OPD. Como se ha afirmado en capítulos anteriores, superar esas desventajas para lograr una “reclasificación con impulso” exige una transformación estructural. Así pues, la eficacia de las medidas de apoyo internacional puede evaluarse en parte en función de su contribución a la transformación estructural, la modernización de la producción y la diversificación de las exportaciones, que constituyen la base de una reclasificación con impulso.

Las medidas de apoyo internacional deben evaluarse en parte en función de su contribución a la transformación estructural.

Desde un primer momento, cabría hacer tres salvedades. En primer lugar, la multiplicidad de las medidas de apoyo internacional (que abarcan ámbitos tan diversos como la financiación, el comercio, la tecnología, el cambio climático y la asistencia técnica) hace que el análisis resulte particularmente complejo y difícil, sobre todo debido a las grandes diferencias en las condiciones iniciales de los PMA. En segundo lugar, como se señaló en el capítulo 2, hay varias trayectorias para alcanzar la reclasificación. Por lo tanto, aun cuando una medida internacional de apoyo haya sido decisiva en un caso concreto, ello no significa necesariamente que vaya a ser importante en otras situaciones. En tercer lugar, es improbable que, incluso utilizando complejas técnicas econométricas, el progreso de un PMA se pueda atribuir definitivamente a una o varias medidas de apoyo internacional, y tal atribución estará necesariamente sujeta a reservas.

Habida cuenta de estas salvedades, el presente capítulo intenta arrojar algo de luz sobre la eficacia de las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA en el contexto de la reclasificación. En él se examina hasta qué punto tales medidas contribuyen a generar cambios transformadores en los PMA y, por tanto, mejoran las perspectivas de reclasificación de esos países, en consonancia con los objetivos del Programa de Acción de Estambul. Tras una sinopsis de las principales medidas de apoyo internacional para los PMA (sección B), se hace una breve evaluación de su eficacia general en las grandes esferas de la financiación, el comercio y la tecnología (secciones C a E). En la sección F se analiza la contribución de las medidas de apoyo internacional a los países que han salido de la categoría de PMA, y en la sección G se presentan los resultados de una encuesta, realizada para el presente Informe, sobre las opiniones de los PMA acerca de los efectos de estas medidas en el desarrollo. Por último, la sección H contiene algunas conclusiones del análisis que precede.

Hay 136 medidas de apoyo internacional específicas para los PMA, que difieren notablemente en cuanto a su naturaleza, orientación y contenido.

B. Sinopsis de las medidas de apoyo internacional

A lo largo de los años, el reconocimiento creciente de las necesidades de desarrollo de los PMA se ha traducido en el establecimiento de cada vez más medidas de apoyo internacional específicas para favorecer el desarrollo de esos países, que se suman a las que tienen a su disposición los países en desarrollo en general. El Portal de Medidas de Apoyo para los Países Menos Adelantados, creado y mantenido por la Secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo (CPD)³, incluye 136 de esas medidas en las esferas de la financiación para el desarrollo, el comercio, la tecnología y la asistencia técnica. El cuadro 3.1 presenta un panorama general de las principales medidas de apoyo internacional en esas cuatro esferas, que se examinan con más detalle en las siguientes secciones⁴.

Como muestra el cuadro 3.1, a pesar de su objetivo común, las medidas de apoyo internacional abarcan instrumentos muy diferentes en cuanto a su naturaleza, orientación y contenido. Si bien algunas están claramente definidas y son directamente aplicables por la comunidad internacional (por ejemplo, el acceso preferencial a los mercados y los mecanismos específicos para los PMA, como el Fondo PMA y el Marco Integrado Mejorado (MIM)), otras requieren que los propios PMA tomen iniciativas, como muchas disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Por lo tanto, estas medidas de apoyo internacional dependen de la capacidad institucional de los PMA, por ejemplo, de sus aptitudes jurídicas y técnicas o de una coordinación interministerial eficaz. Otras medidas de apoyo internacional son esencialmente indicativas; no existen mecanismos concretos de rendición mutua de cuentas o ejecución, por lo que su aplicación es limitada. El ejemplo típico de esto último es el compromiso de los países donantes, que se remonta a 1990 pero sigue sin cumplirse, de destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto (INB) a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los PMA.

La financiación para el desarrollo y las preferencias comerciales se consideran las medidas de apoyo internacional más fácilmente accesibles.

Debido a esta heterogeneidad y a las muy diferentes circunstancias de los propios PMA, la contribución relativa de las distintas medidas de apoyo internacional a los avances hacia la reclasificación varía de un PMA a otro en función de las características estructurales de cada país y de sus posibilidades de movilizar apoyo en distintas esferas. No obstante, en general, el acceso a la financiación para el desarrollo y las preferencias comerciales se consideran las medidas de apoyo internacional más significativas y fácilmente accesibles.

Cuadro 3.1. Principales medidas de apoyo internacional en favor de los PMA

	Medidas de apoyo internacional	Observaciones	Fuentes jurídicas
Financiación	Meta de AOD de entre el 0,15% y el 0,20% del INB de los países donantes	Ciertas organizaciones multilaterales (PNUD, UNICEF, PMA, FMAM/ Fondo PMA, FNUDC, etc.) cuentan con fondos/asignaciones presupuestarias específicos.	Programa de Acción de París en favor de los PMA (1990)
	Modalidades de la ayuda: ayuda no vinculada	La recomendación del CAD propone expresamente: i) desvincular la AOD a los PMA en la mayor medida posible; ii) promover y asegurar unas corrientes de AOD adecuadas; y iii) equilibrar los esfuerzos de los miembros del CAD en la desvinculación de la ayuda.	Recomendación de la Reunión de Alto Nivel del CAD (2001)
	Modalidades de la ayuda: elemento de donación	La recomendación establece que el elemento de donación medio de todos los compromisos debe ser de al menos el 90% para el conjunto de los PMA (en un año determinado) o del 86% para cada PMA (a lo largo de 3 años).	Recomendación sobre los Términos y Condiciones de la Ayuda (1978)
	Fondo PMA	Se estableció en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para ayudar a los PMA a preparar y aplicar programas nacionales de adaptación.	
	Limitación de las contribuciones al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a las operaciones de mantenimiento de la paz	Las contribuciones de los PMA al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas no pueden superar el 0,01% del presupuesto total de la Organización (en 2015 seis PMA se beneficiaron de este límite máximo: Angola, Bangladesh, Guinea Ecuatorial, Myanmar, Sudán y Yemen).	
	Medidas generales de apoyo	Se sufraga parte de los gastos de viaje de los funcionarios de los PMA para que asistan a las reuniones de la Asamblea General y otras reuniones y convenciones relacionadas con las Naciones Unidas.	
Comercio	Adhesión de los PMA a la OMC	Las directrices tienen por objeto racionalizar y facilitar la adhesión de los PMA a la OMC, teniendo en cuenta que los miembros de la OMC actuarán con moderación al solicitar concesiones de los PMA en proceso de adhesión.	Decisión del Subcomité de Países Menos Adelantados de la OMC WT/COMTD/LDC/21 (2012), WT/L/508
	Acceso preferencial a los mercados	Los esquemas de preferencias suelen ser unilaterales y no recíprocos (como excepciones al principio NMF), y sus márgenes de preferencia varían. Algunos son específicos para los PMA, pero no todos; por ejemplo, la mayoría de los esquemas del SGP engloban subesquemas específicos para los PMA.	Cláusula de habilitación del GATT, decisiones del Consejo General WT/L/304 (1999) y WT/L/759 (2009), Declaración Ministerial de Hong Kong WT/MIN (05)/DEC (2005). Además, decisiones unilaterales de los países otorgantes de preferencias
	Normas de origen preferenciales para los PMA	Se pide el máximo empeño para aplicar normas de origen más flexibles a las exportaciones procedentes de los PMA; ello requiere que los PMA negocien con sus socios comerciales.	Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong WT/MIN(05)/DEC (2005); Decisiones Ministeriales WT/MIN(13)/42, WT/L/917 (2013) y WT/MIN(15)/47 — WT/L/917 (2015)
	Trato especial y diferenciado en el AGCS	Se da especial prioridad a los PMA con miras a incrementar su participación en el comercio de servicios (art. IV, párr. 3), entre otras cosas mediante un trato especial (art. XIX, párr. 3) y la cooperación en materia de telecomunicaciones (Anexo sobre telecomunicaciones).	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (1995)
	Exención relativa a los servicios	Es una exención del trato NMF (en virtud del AGCS) para los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. Su puesta en práctica todavía está en curso; su plena aplicación requiere que los PMA negocien con sus socios comerciales.	Declaraciones Ministeriales de la OMC WT/L/847 (2011), WT/L/982 (2015)
	Trato especial y diferenciado en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*	Se otorgan a los PMA condiciones más flexibles para la categorización de diversas medidas y su aplicación. También se concede un trato especial y diferenciado a los otros países en desarrollo, aunque en términos menos flexibles.	Sección II del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio WT/MIN(13)/36, WT/L/911 (2013)
	Acuerdo sobre la Agricultura	En virtud del artículo 15.2, los PMA no están obligados a comprometerse a reducir los aranceles o subvenciones. Además, según lo dispuesto en el artículo 16, los países desarrollados actuarán con arreglo a la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios; el Comité de Agricultura ejercerá labores de vigilancia, según proceda.	Acuerdo sobre la Agricultura (1994); Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (1994)

Cuadro 3.1 (continuación)

	Medidas de apoyo internacional	Observaciones	Fuentes jurídicas
	Acuerdo sobre las MIC	En virtud de los artículos 5.2 y 5.3 se concede a los PMA un período de transición de siete años (prorrogable) para eliminar todas las medidas en materia de inversiones que no estén en conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Hasta la fecha, solo Uganda ha notificado las MIC a la OMC.	Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (1994); Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong WT/MIN(05)/DEC (2005)
	Subvenciones y medidas compensatorias	De conformidad con el artículo 27.2 y el Anexo VII, los PMA están exentos de la prohibición de las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación.	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (1994)
	Solución de diferencias	En virtud del artículo 24, los miembros de la OMC ejercerán la debida moderación al plantear casos en que intervengan PMA (hasta la fecha ningún PMA ha sido parte demandada) y los PMA podrán solicitar los buenos oficios del Director General para resolver una diferencia.	Normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias: Apéndice 2 del Acuerdo de la OMC (1994)
Asistencia técnica	Marco Integrado Mejorado (MIM)	Es un programa de múltiples donantes que ayuda a los PMA a participar más activamente en el comercio internacional, centrándose en: i) incorporar el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo; ii) coordinar la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio; y iii) desarrollar las capacidades para el comercio. Se creó en 1997, se revisó en 2005, y su mandato se prorrogó hasta 2022.	
Tecnología	Aplicación de los ADPIC: prórroga del período de transición	En virtud del artículo 66.1, el período de transición para los PMA se prorroga hasta julio de 2021.	Decisión del Consejo de los ADPIC de la OMC IP/C/64 (2013)
	Acuerdo sobre los ADPIC en relación con los productos farmacéuticos: prórroga del período de transición, y exención de las obligaciones contempladas en los artículos 70.8 y 70.9	El período de transición se prorroga nuevamente, hasta enero de 2033; se prorroga hasta esa misma fecha la exención de las obligaciones contempladas en los artículos 70.8 y 70.9.	Decisión del Consejo General de la OMC WT/I/971 y Decisión del Consejo de los ADPIC IP/C/73 (2015)
	Obligaciones de los ADPIC sobre la transferencia de tecnología	En virtud del artículo 66.2, los países desarrollados miembros ofrecerán incentivos a las empresas e instituciones para fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los PMA.	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (1994)
	Banco de Tecnología	El Programa de Acción de Estambul insta a la creación de un banco de tecnología y un mecanismo de apoyo para la ciencia, la tecnología y la información dedicados a los PMA. El Consejo de Administración de la nueva institución se reunió por primera vez en julio de 2016 y, según se ha señalado, se ha iniciado su plena puesta en marcha.	Programa de Acción de Estambul (2011)

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD, a partir de CPD (2010), Naciones Unidas (2011) y OMC (2016).

Notas: La mayoría de las medidas que se mencionan en el cuadro son específicas para los PMA. Sin embargo, algunas también pueden aplicarse a algunos OPD.

Acuerdo sobre las MIC: Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio; Acuerdo sobre los ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; FMAM-Fondo PMA: Fondo para el Medio Ambiente Mundial – Fondo para los Países Menos Adelantados; FNUDC: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización; GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; MIM: Marco Integrado Mejorado; NMF: nación más favorecida; PMA: Programa Mundial de Alimentos; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; SGP: Sistema Generalizado de Preferencias.

* El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio aún no había entrado en vigor cuando se redactó este Informe.

Si bien las medidas de apoyo internacional son sin duda útiles, sobre todo en estos dos ámbitos, su efecto en el desarrollo a plazo largo suele ser limitado y su idoneidad en relación con las necesidades de los PMA de fomento de las capacidades productivas es, en el mejor de los casos, cuestionable (UNCTAD, 2010). Además, como muestra la siguiente evaluación, las limitaciones y las deficiencias de las medidas de apoyo internacional existentes se han hecho más evidentes a la luz de las ambiciosas metas acordadas por la comunidad internacional en el contexto del Programa de Acción de Estambul y la Agenda 2030.

Hay pocas medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación específicamente dirigidas a los PMA.

C. Medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación

Históricamente, en el debate sobre las políticas para los PMA (y en términos más generales los países en desarrollo), en particular en el contexto de la alianza mundial para el desarrollo, se ha hecho mucho hincapié en el apoyo financiero y las corrientes de ayuda. Esto se deriva en parte de que la AOD sigue siendo la principal fuente de financiación externa para el conjunto de los PMA, además de una fuente esencial de ingresos públicos, a pesar de que su importancia en ambos aspectos varíe considerablemente de un país a otro⁵. Sin embargo, la notable visibilidad de la cuestión y el importante papel de la AOD en la financiación y el desarrollo contrastan sensiblemente con el limitado número de medidas de apoyo internacional para los PMA. Además del objetivo, citado frecuentemente, de destinar un determinado porcentaje del INB de los donantes a AOD para los PMA, cabe mencionar los compromisos de desvincular la asistencia a los PMA y de garantizar un elemento de donación medio mínimo, además del acceso a ventanillas de financiación específicas para los PMA, en particular en el contexto de la financiación para el clima.

En ediciones anteriores del Informe sobre los Países Menos Adelantados se destacó la importancia de contar con AOD suficiente para ampliar las capacidades productivas.

Las cuestiones relacionadas con la ayuda se han abordado en varias ediciones anteriores del *Informe sobre los Países Menos Adelantados* (UNCTAD, 2006, 2009, 2010, 2014a). Esos informes han destacado sistemáticamente la importancia para el desarrollo sostenible de los PMA de que estos cuenten con AOD suficiente para ampliar sus capacidades productivas, así como el papel de esta asistencia como complemento de la movilización de recursos internos de los PMA, que resulta esencial para limitar la dependencia de la ayuda. También han sacado a relucir varios problemas fundamentales de la estructura tradicional de la ayuda:

- La insuficiencia de las corrientes de AOD para atender las necesidades de los PMA, sobre todo en términos de deficiencias tecnológicas y de infraestructura, así como las deficiencias de las metas internacionales consagradas hace tiempo en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio y reafirmadas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17;
- La tendencia, en la asignación sectorial de la AOD, a dar la primacía a los sectores sociales a expensas de los sectores productivos y el capital social fijo (los sistemas y servicios de los que depende la producción en todos los sectores);
- La necesidad de aprovechar la cooperación para el desarrollo de manera más eficaz con miras a consolidar la movilización de recursos internos de los PMA (en particular favoreciendo los sistemas de recaudación y gestión de los ingresos);
- La limitada adaptación de la AOD a las estrategias de desarrollo de los países receptores, que impide que estos hagan plenamente suya la agenda de desarrollo;
- Los desiguales progresos en el aumento de la eficacia de la ayuda, con la consiguiente persistencia de la imprevisibilidad, la proliferación de los canales de asistencia, la fragmentación y la falta de armonización de los requisitos administrativos, todo lo cual sobrecarga innecesariamente las capacidades institucionales de los países receptores;
- La importancia de aprovechar las sinergias y la complementariedad entre la cooperación para el desarrollo con los donantes tradicionales y con los asociados para el desarrollo del Sur, teniendo en cuenta sus diferentes prioridades y enfoques operativos.

Muchas de esas preocupaciones se reflejan en distinto grado en el Programa de Acción de Estambul (en particular, en los párrafos 113 a 116). Si bien esas secciones del Programa de Acción de Estambul se refieren a la ayuda desde una perspectiva más general, partiendo de la amplia (y a menudo controvertida) bibliografía sobre sus efectos en el desarrollo, constituyen un punto de partida útil para evaluar la contribución a la reclasificación con impulso de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación.

A pesar de la función esencial que la AOD ha desempeñado tradicionalmente en la mayoría de los PMA, la importancia y la eficacia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación específicamente dirigidas a los PMA es discutible, sobre todo por la falta de rendición de cuentas mutua en su prestación. Si bien los países que han salido de la categoría de PMA recibieron un apoyo financiero considerable de los donantes internacionales y los asociados para el desarrollo, cabe preguntarse en qué medida ello se debió a su condición de PMA y su acceso a medidas de apoyo internacional en ese ámbito y no a consideraciones geopolíticas. Además, aunque algunos de esos países fueron capaces de aprovechar la ayuda para desarrollar sus capacidades productivas, puede que no sea el caso de todos los PMA actuales, especialmente los que se encuentran en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto o aquellos que no cuentan con marcos institucionales sólidos.

La importancia y la eficacia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación específicas para los PMA son discutibles.

1. VOLUMEN DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

En el informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados a la Primera Conferencia, celebrada en 1981 (United Nations, 1983a), se instaba a establecer una meta específica de AOD a los PMA del 0,15% del producto nacional bruto (PNB) de los donantes en la primera mitad de la década de 1980, que aumentase hasta el 0,20% durante la segunda mitad de esa década. Esta propuesta quedó reflejada en el Nuevo Programa Sustancial de Acción para los PMA, aprobado en esa misma Conferencia, y se reiteró de diversas formas en los subsiguientes programas de acción en favor de los PMA (United Nations, 1983b). En consecuencia, en el Programa de Acción de Estambul (United Nations, 2011: párr. 116.2) se afirmaba lo siguiente:

La meta de destinar entre el 0,15% y el 0,20% del PNB de los donantes a AOD se fijó en 1981...

- a) Los países donantes aplicarán las siguientes medidas lo antes posible:
 - i) Los países donantes que destinan más del 0,20% de su PNB a la AOD para los países menos adelantados: seguirán haciéndolo y se esforzarán al máximo por incrementar aún más la AOD que destinan a los países menos adelantados;
 - ii) Otros países donantes que han alcanzado la meta del 0,15%: se comprometen a alcanzar prontamente el 0,20%;
 - iii) Todos los demás países donantes, que se han comprometido a alcanzar la meta del 0,15%: reafirman su compromiso y se obligan a alcanzar la meta para 2015 o hacer todo lo posible por acelerar su empeño por alcanzar la meta;
 - iv) En el período comprendido en el Programa de Acción, los demás países donantes: harán todo lo posible, a título individual, por aumentar la AOD para los países menos adelantados, con lo cual la ayuda que prestan en su conjunto a los países menos adelantados se incrementará significativamente.

... pero hay pocos indicios de que la condición de PMA incida en la asignación de la ayuda.

Si bien este objetivo cuantitativo tenía por objeto dar a los PMA alguna prioridad en la asignación de AOD, hay pocos indicios de que la condición de PMA sea realmente importante a tal efecto. Solo algunos donantes bilaterales

han creado programas específicos para los PMA y, si bien las instituciones multilaterales disponen de ciertas ventanillas de financiación destinadas a los PMA, estas no destacan en el total de desembolsos.

En general, transcurridos más de 35 años desde que se acordaron por primera vez los compromisos que preceden, el avance hacia la intensificación de la asistencia para el desarrollo a los PMA es muy inferior al requerido para cumplirlos (United Nations, 2015). Si bien los desembolsos netos de AOD a los PMA se duplicaron en términos reales a principios y mediados de la década de 2000, esta tendencia al alza se interrumpió con la crisis económica y financiera de 2008 y 2009. Desde entonces, los desembolsos netos de AOD a los PMA se han estancado en alrededor de 45.000 millones de dólares por año en precios constantes de 2014 (gráfico 3.1). En relación con el INB de los receptores, los ingresos netos de AOD de los PMA se redujeron en más de la mitad en 1992-1994 y 2012-2014, al pasar de un 12,3% a un 5,5 % (gráfico 3.2). La imprevisibilidad y las fluctuaciones interanuales también siguen siendo un problema, pues los desembolsos netos ascienden a aproximadamente el 85% de los compromisos (el 95% si se incluye el alivio de la deuda).

Si bien registró una cierta mejora con respecto a decenios anteriores, la AOD a los PMA de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) —incluida tanto la ayuda bilateral como las contribuciones imputadas de la ayuda multilateral— representaba el 0,09% del INB de estos últimos en 2012-2014⁶. Ese porcentaje no es sino la mitad de la meta de entre el 0,15% y el 0,20%, que los donantes debían alcanzar a finales de la década de 1980 con arreglo a lo establecido en el Nuevo Programa Sustancial de Acción de 1981. Solo siete donantes del CAD (Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Luxemburgo, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) cumplieron las metas en 2012-2014 (gráfico 3.3). Eso se traduce en un déficit anual de entre 26.000 y 50.000 millones de dólares de los Estados Unidos en precios constantes de 2014, cifras que han ido en aumento desde 2010 (gráfico 3.4). Además, una evaluación preliminar efectuada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la base de la ayuda programable para los países (OCDE, 2015) pinta un sombrío panorama de la ayuda a nivel mundial hasta 2018.

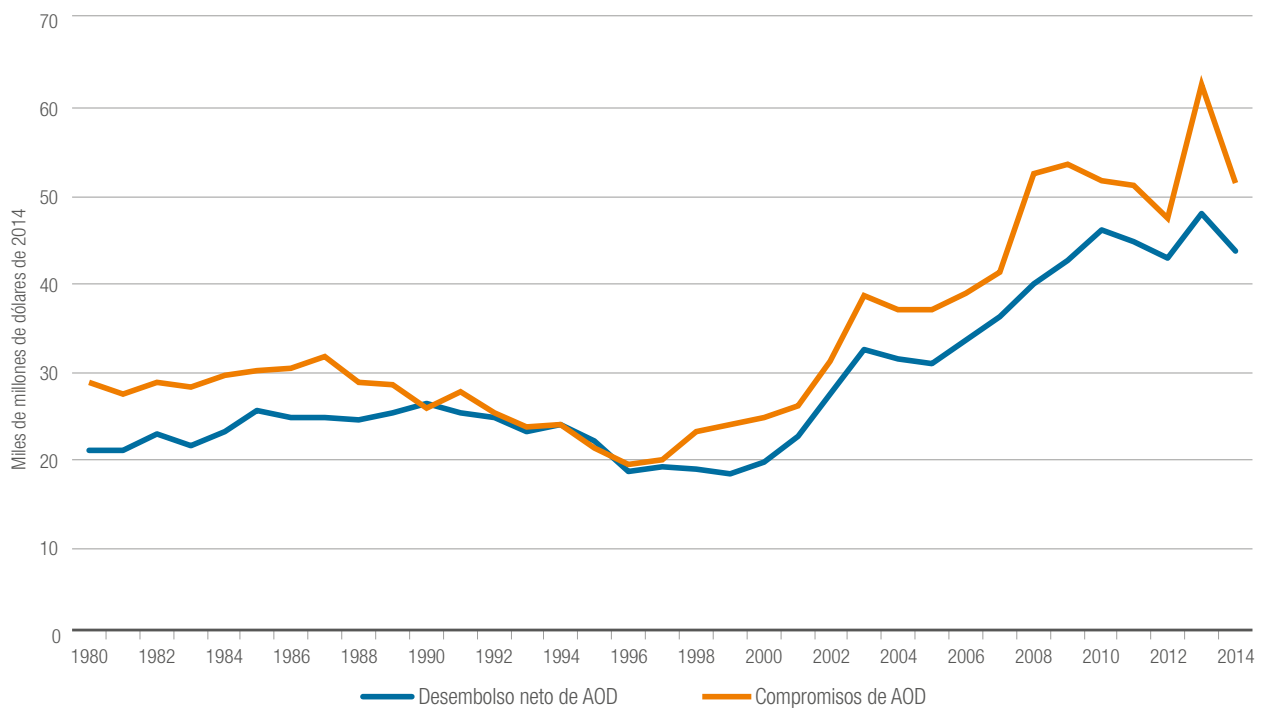
Habida cuenta del déficit general de la AOD a los PMA, el hecho de que esta esté concentrada en un escaso número de países también puede plantear problemas, en particular porque las necesidades de los países beneficiarios no siempre son el factor decisivo para explicar las asignaciones de ayuda (Alesina and Dollar, 2000; Dollar and Levin, 2006; Mishra y otros, 2012). Aproximadamente la mitad de la AOD a los PMA se destina a tan solo ocho países: Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Mozambique, Myanmar, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania y Uganda.

La eficacia de la AOD para promover la transformación estructural y las capacidades productivas también se ha debilitado en los últimos años debido a que las asignaciones se destinaron en menor medida a la infraestructura económica y los sectores productivos, centrándose en los sectores sociales, especialmente la salud y la educación. Cabe señalar en este contexto que la proporción de AOD que se destinó a la infraestructura económica y los sectores productivos en los tres últimos países que han salido de la categoría de PMA (Cabo Verde, Maldivas y Samoa) ha sido notablemente superior al promedio de los PMA; por su parte, la cifra correspondiente en los pequeños PMA insulares comparables, como las Comoras, las Islas Salomón y Santo Tomé y Príncipe es inferior a ese promedio (recuadro 3.1).

En 2012-2014, la AOD para los PMA no representó sino la mitad de la meta, lo que supone un déficit de entre 26.000 y 50.000 millones de dólares.

Ocho países reciben la mitad de la AOD a los PMA.

Gráfico 3.1. Compromisos y desembolsos netos de AOD a los PMA
(En miles de millones de dólares de 2014)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de OCDE, base de datos de estadísticas de desarrollo internacional (<https://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>) (consultada en septiembre de 2016).

2. MODALIDADES DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

Existen otras dos medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación que se refieren más a las modalidades de ayuda que a su cuantía. En 1978, la Recomendación de la OCDE sobre los Términos y Condiciones de la Ayuda estableció que la AOD a los PMA “debe prestarse esencialmente en forma de subvenciones y el elemento de donación medio de todos los compromisos de un donante dado debe ser de al menos el 86% para cada PMA en un período de tres años, o del 90% anual para el conjunto de los PMA” (OECD, 1978: párr. 8).

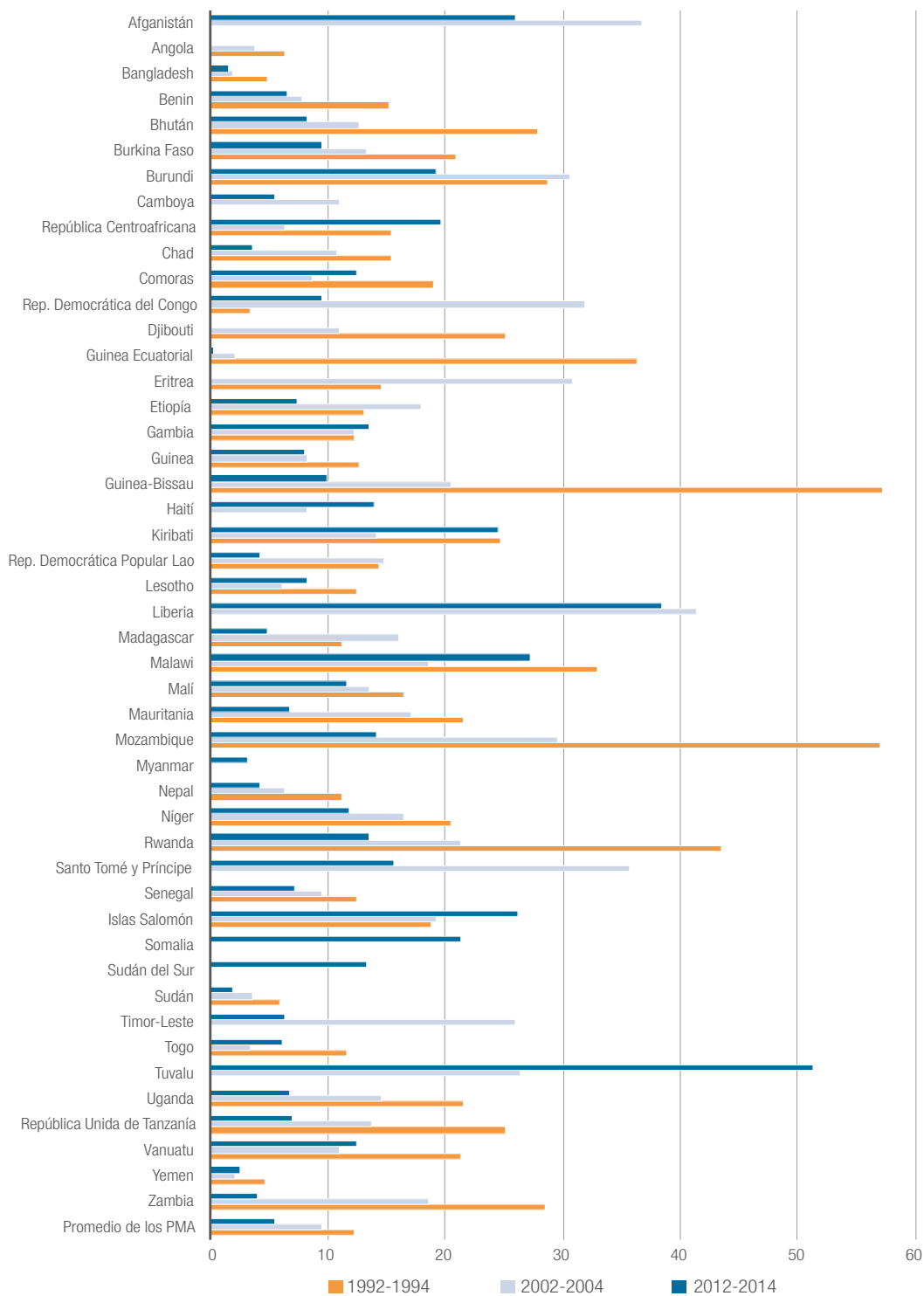
Si bien realizar una evaluación exhaustiva del cumplimiento de este compromiso escapa al alcance del presente Informe, pues sería una tarea compleja que exigiría una gran cantidad de datos⁷, una evaluación general indica que se registró un cierto avance entre los años noventa y principios de la década de 2000, cuando la proporción de los compromisos de AOD correspondiente a donaciones pasó del 80% a más del 95%. Sin embargo, en los dos últimos años sobre los que se dispone de datos se ha registrado una inversión parcial de esta mejora, y esa cifra ha disminuido al 85% del total (gráfico 3.5).

Este aumento en la proporción de donaciones en los compromisos totales de AOD se mantiene cuando se incluye a los donantes ajenos al CAD (que no necesariamente se ciñen a las recomendaciones de la OCDE), aunque con ello también se reduce la proporción de las donaciones durante todo el período, lo que refleja que los otros donantes, en particular los organismos multilaterales, recurren más a los préstamos.

Entre los años noventa y principios de la década de 2000, la proporción de los compromisos de AOD correspondiente a donaciones pasó del 80% a más del 95%.

En los dos últimos años sobre los que se dispone de datos se ha registrado una inversión parcial de esta mejora.

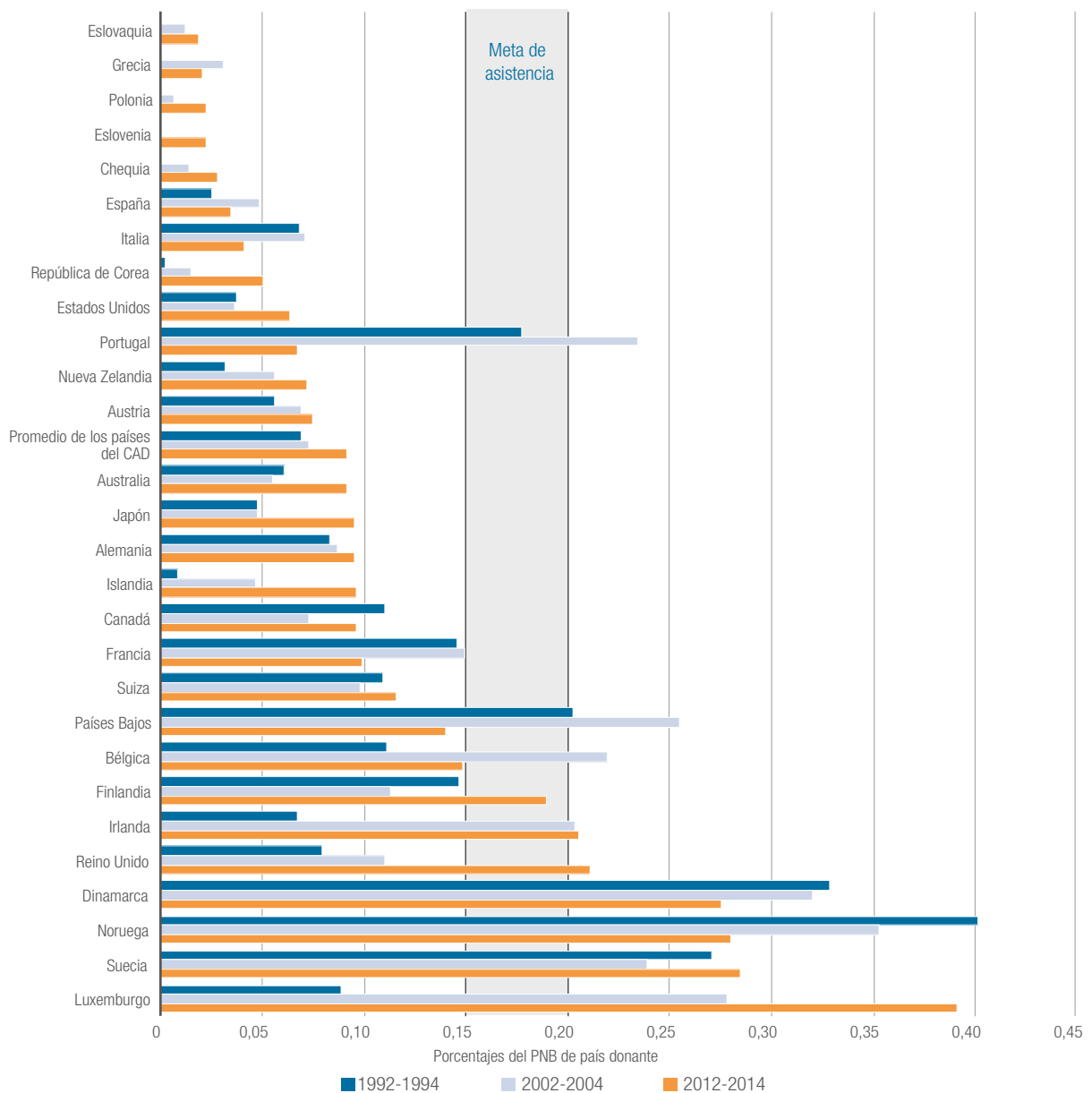
Gráfico 3.2. AOD neta recibida como porcentaje del PNB del país receptor



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>) (consultada en septiembre de 2016).

La segunda de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación que se refiere a las modalidades de AOD se deriva de la recomendación de 2001 del CAD de desvincular la AOD a los PMA, y también está recogida en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al

Gráfico 3.3. AOD neta de los países miembros del CAD a los PMA, 1992-2014 (años seleccionados)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de OCDE, base de datos de estadísticas de desarrollo internacional (<https://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>); y base de datos UNdata (<http://data.un.org>) (consultadas en septiembre de 2016).

Notas: Los desembolsos netos incluyen las corrientes imputadas canalizadas por la vía multilateral. Los países donantes figuran en orden ascendente en función del cociente AOD/PNB en 2012-2014.

Desarrollo (Declaración de París), de 2005 (OECD, 2008: párr. 31). Sin embargo, como sucede con otros compromisos relativos a la eficacia de la ayuda, el progreso en este sentido ha sido desigual. A nivel mundial, solo se cumplió 1 de las 13 metas fijadas para 2010, la relativa a la coordinación de la cooperación técnica, y por un estrecho margen (OECD, 2012).

La modesta aspiración de la Declaración de París de mantener los “esfuerzos para llevar a cabo progresos” (OECD, 2008: párr. 31) con miras a desvincular la AOD a los PMA no es una excepción en lo que respecta al ritmo de avance: entre 2010 y 2012, la proporción de AOD no vinculada aumentó en solo 12 de los 21 PMA sobre los que se dispone de datos, y se redujo

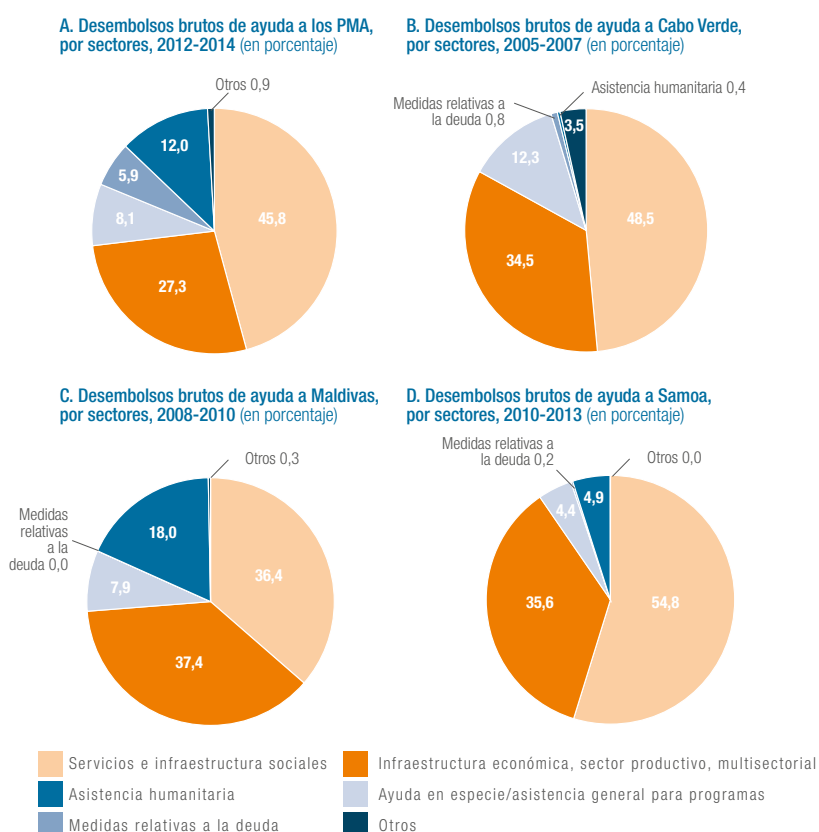
Recuadro 3.1. Asignación sectorial de la ayuda en países que han salido de la categoría de PMA

Los Gobiernos de los países que han salido hasta el momento de la categoría de PMA han colaborado de manera proactiva con los asociados para el desarrollo con el objeto no solo de movilizar asistencia financiera, sino también de velar por que la AOD se ajuste plenamente a sus prioridades de desarrollo y, por consiguiente, de mantener el control de su agenda de desarrollo (sección F). En los cuatro casos, el fomento de las capacidades productivas también ha desempeñado un papel fundamental en las estrategias de desarrollo de esos países.

En el caso de los tres últimos países que han salido de la categoría (Cabo Verde, Maldivas y Samoa), esto puede apreciarse en la asignación sectorial de la AOD recibida antes de la reclasificación (gráfico de recuadro 3.1). (No se dispone de datos de Botswana para el período en cuestión). Para atenuar las fluctuaciones anuales, se promedian las asignaciones sectoriales en los tres años anteriores a la salida de cada país de la categoría de PMA.

En los tres países, los desembolsos de AOD destinados a la infraestructura económica y los sectores productivos representaron entre el 34,5% y el 37,4% en los tres años anteriores a su reclasificación, un porcentaje considerablemente superior a la cifra correspondiente al conjunto de los PMA (un 27,4% en 2012-2014, el período más reciente sobre el que se dispone de datos). La proporción suele ser aún más baja en los pequeños PMA insulares comparables, como las Comoras, las Islas Salomón y Santo Tomé y Príncipe. Si bien tal comparación solo puede ser ilustrativa, corrobora la conclusión de los estudios de casos nacionales realizados para este Informe (Enari 2016; Lui 2016; Mogae 2016; Resende dos Santos 2016), de que el desarrollo de las capacidades productivas constituye un importante pilar de la trayectoria de estos países hacia la reclasificación.

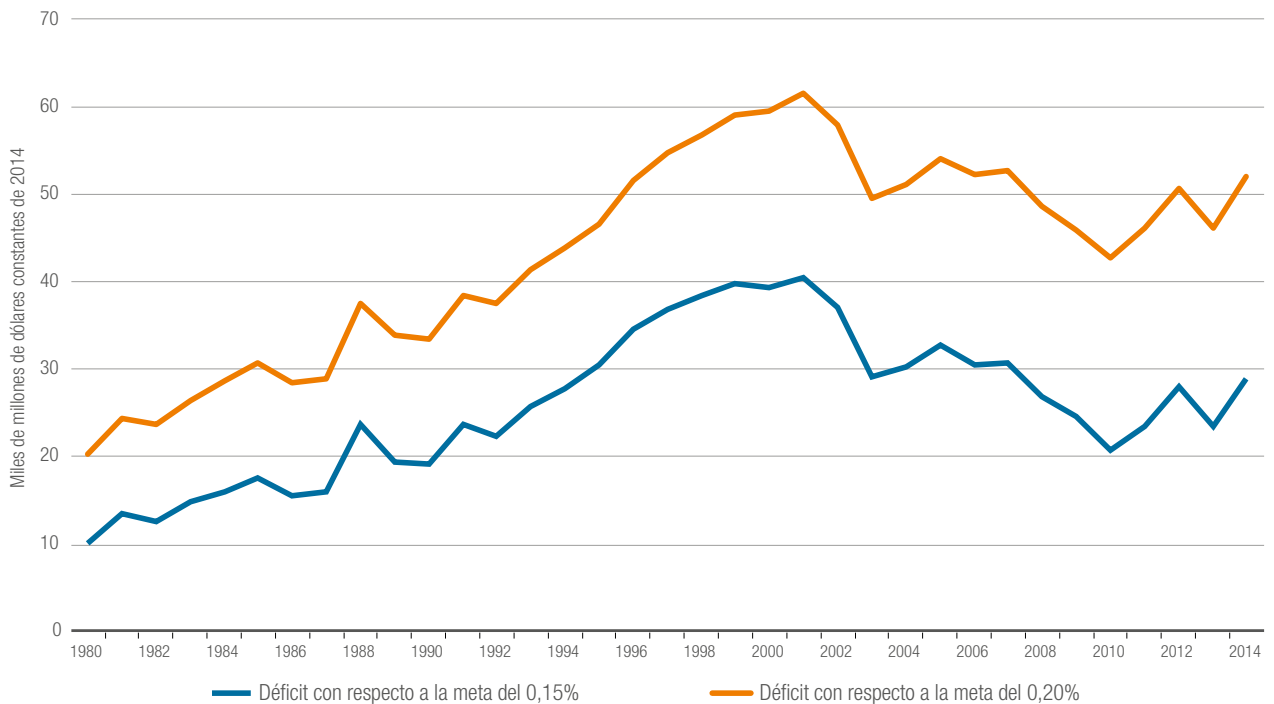
Gráfico de recuadro 3.1. Composición sectorial de los desembolsos de ayuda, total de los actuales PMA y países que han salido de la categoría de PMA antes de la reclasificación



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de OCDE, base de datos de estadísticas de desarrollo internacional (<https://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>) (consultada en septiembre de 2016).

Notas: Dado que los datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores de la OCDE son anuales, a los efectos de este análisis se considera que Cabo Verde, Maldivas y Samoa salieron de la categoría de PMA a principios de 2008, 2011 y 2014, respectivamente. En el caso de Botswana, no se dispone de datos previos a la salida de la categoría de PMA.

Gráfico 3.4. AOD neta a los PMA: Déficit anual con respecto a las metas de las Naciones Unidas para los donantes del CAD



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de OCDE, base de datos de estadísticas de desarrollo internacional (<https://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>) (consultada en septiembre de 2016).

en 9 de ellos. En 2012, la proporción de ayuda no vinculada fue inferior al 90% en nueve de los PMA sobre los que se dispone de datos (Bangladesh, Camboya, Etiopía, Madagascar, Mozambique, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Senegal y Sudán) y no superó el 76% en Bangladesh (cuadro 3.2).

3. FINANCIACIÓN PARA EL CLIMA

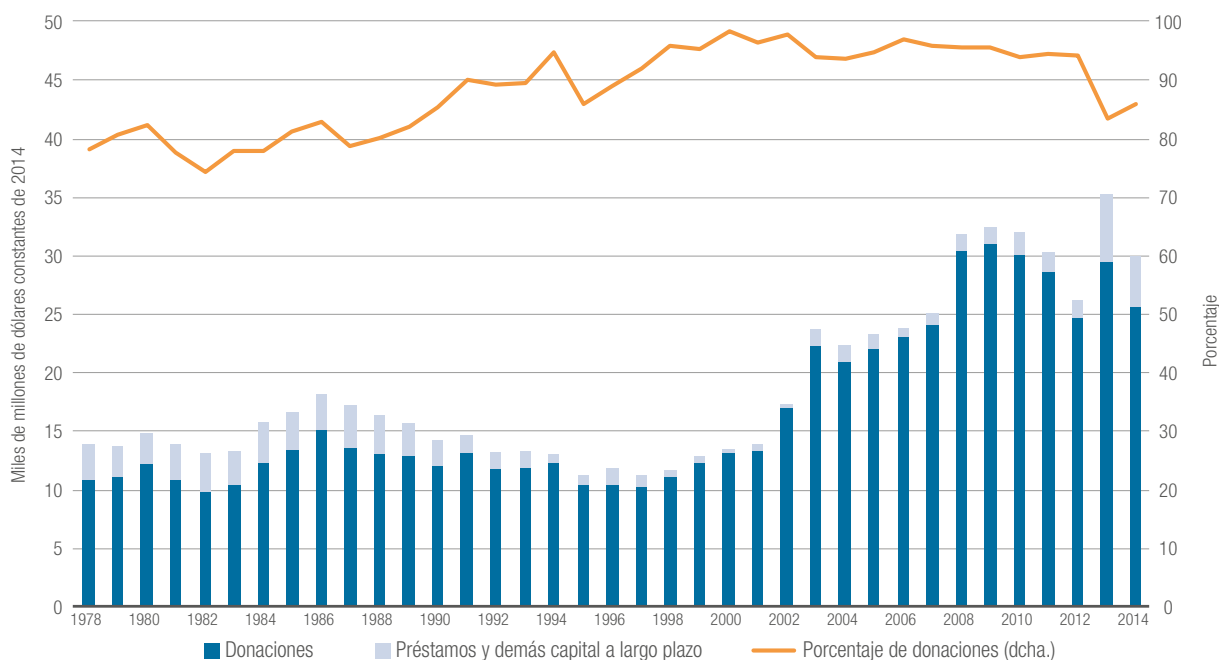
El cambio climático es un problema de desarrollo ineludible para los países en desarrollo, y especialmente para los PMA, ya que puede suponer importantes costos económicos, ambientales y sociales, para la producción y el comercio por ejemplo, en especial cuando la capacidad de adaptación es limitada. Por consiguiente, es esencial incorporar plenamente en las estrategias de desarrollo la adaptación al cambio climático y su mitigación⁸.

Es fundamental contar con suficiente apoyo financiero internacional para superar este problema. La necesidad de prestar apoyo financiero y tecnológico a los PMA para que se adapten al cambio climático quedó reconocida en el párrafo 9 del artículo 4 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que establece que las Partes en la Convención “tomarán plenamente en cuenta las necesidades específicas y las situaciones especiales de los países menos adelantados al adoptar medidas con respecto a la financiación y a la transferencia de tecnología”. Sin embargo, aunque se han creado varios fondos para financiar la adaptación al cambio climático, acceder a ellos sigue siendo complicado y lento, incluso para los OPD (Uprety, 2015). En el caso de los PMA, sus limitadas capacidades técnicas y administrativas dificultan todavía más el acceso.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático reconoce las necesidades de los PMA de apoyo financiero y tecnológico para la adaptación al cambio climático.

El acceso de los PMA a la financiación para el clima sigue siendo limitado.

Gráfico 3.5. Compromisos de AOD a los PMA por donantes del CAD, según el tipo de ayuda



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de OCDE, base de datos de estadísticas de desarrollo internacional (<https://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>) (consultada en septiembre de 2016).

La complejidad y la fragmentación de la estructura de la financiación para el clima aumentan la carga sobre las limitadas capacidades de los PMA.

Eso se debe en parte a la proliferación de los fondos y mecanismos dedicados a la financiación para el clima. El Programa de Acción de Accra de la OCDE incluye un claro compromiso que establece que “a medida que surgen nuevos desafíos mundiales, los donantes garantizarán que se utilicen los canales existentes para el envío de ayuda y, si es necesario, que se fortalezcan antes de crear nuevos canales separados, que amenazan con aumentar la fragmentación y complican la coordinación a nivel nacional” (OECD, 2008: párr. 19 c)). No obstante, en la práctica se ha insistido en gran medida en crear nuevos canales e instituciones (específicos para los PMA o de otro tipo), lo que ha generado una mayor fragmentación. Eso ha sido particularmente notorio en la esfera de la financiación para el clima, que se caracteriza actualmente por una estructura sumamente compleja, que abarca 29 organismos de ejecución, 21 fondos e iniciativas multilaterales, y 7 fondos e iniciativas bilaterales (gráfico 3.6).

Esa complejidad aumenta considerablemente la carga sobre las limitadas capacidades administrativas y técnicas de los PMA, lo que también reduce y enlentece el acceso de estos países a los fondos disponibles. Esas cargas administrativas se ven agravadas por los a menudo engorrosos procedimientos de solicitud y los muy escasos progresos de los donantes en el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Declaración de París de “aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar, [...] desembolsar, supervisar, evaluar e informar al Gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda” (OECD, 2008: párr. 32).

Esto puede constituir un obstáculo particularmente difícil cuando los PMA deben competir por la financiación con los OPD, cuya capacidad es menos limitada, sobre todo en vista de que un número cada vez mayor de países receptores ha establecido fondos nacionales específicos para el cambio climático con objeto de coordinar la financiación procedente de diversas fuentes y armonizar los intereses de los donantes con las prioridades nacionales (por ejemplo, el Fondo Amazonia del Brasil y el Fondo Fiduciario de Indonesia para el Cambio Climático).

Cuadro 3.2. AOD no vinculada de los miembros del CAD/OCDE a los PMA, según informes de los países

	Total de la ayuda bilateral según los informes al CAD, 2012*	Ayuda no vinculada, 2012	2005 (a efectos de referencia**)	2010 (a efectos de referencia)	2012
	<i>(Millones de dólares)</i>		<i>(Porcentaje de ayuda no vinculada)</i>		
Bangladesh	1 207,2	917,1	89	80	76
Benin	365,6	327,7	80	91	90
Burkina Faso	740,5	680,9	89	90	92
Burundi	303,4	275,2	90	93	91
Camboya	596,8	478,2	85	82	80
Etiopía	1 935,2	1 681,5	66	70	87
Kiribati	59,5	57,3		91	96
Lesotho	75,7	70,1		98	93
Madagascar	402,4	333,8		78	83
Malawi	897,9	840,7	97	92	94
Malí	542,6	513,8	97	87	95
Mozambique	1 357,7	1 172,8	95	84	86
Nepal	750,5	696,1		89	93
Níger	629,3	589,1	85	71	94
República Democrática del Congo	1 765,2	1 558,2	92	81	88
República Unida de Tanzania	1 483,3	1 312,6	97	91	88
Rwanda	442,7	399,2	85	92	90
Senegal	719,1	634,6	94	89	88
Sudán	578,8	517,7		78	89
Timor-Leste	311,2	288,6		83	93
Togo	233,3	210,1		96	90

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de OCDE (2012 y 2014), cuadros A.8 y A.10, respectivamente.
Notas: * No incluye los gastos administrativos de los donantes ni los gastos internos de estos últimos para la prestación de ayuda a los refugiados; ** datos de OCDE (2012).

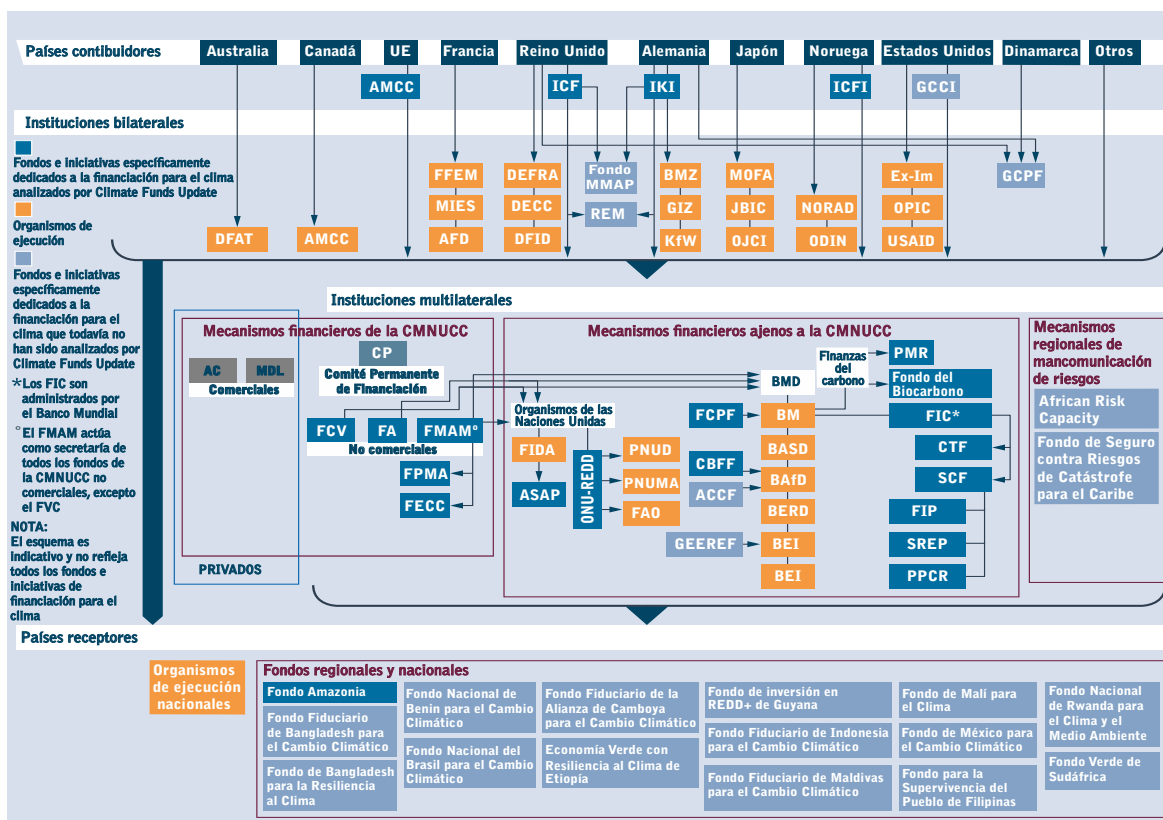
Los fondos multilaterales para el clima han abierto nuevas vías para ayudar a los países a hacer frente a las consecuencias del cambio climático para el desarrollo. Sin embargo, en un examen reciente de su eficacia (ODI, 2014) se llegó a la conclusión de que había un importante margen de mejora, para aumentar la flexibilidad, reducir la aversión al riesgo, incrementar la transparencia en la presentación de informes sobre los resultados y los efectos, disminuir los costos de transacción, mejorar la eficiencia de los procesos de toma de decisiones y reforzar el desarrollo de la capacidad nacional. El examen también propuso que los fondos prestaran apoyo a un grupo más amplio de interesados en los países, hicieran mayor hincapié en enfoques adecuados para llegar a empresas e inversores privados, y establecieran relaciones innovadoras con instituciones financieras activas en los sectores vinculados con el clima, en particular el de la infraestructura.

De los 7.600 millones de dólares aprobados mediante fondos para el clima en 2014, la mitad se concentró en tan solo diez países —ninguno de ellos PMA—, una situación en buena medida derivada de que el Fondo de Tecnologías Limpias centre su atención en países con emisiones en rápido crecimiento. La reserva de fondos disponibles para la adaptación está más centrada en los PMA, pero también es mucho menor. Los fondos multilaterales han aprobado 1.330 millones de dólares de financiación para la adaptación, de los cuales el 69% se ha destinado a los PMA. Una vez más, se registra una concentración de las asignaciones: el 43% corresponde a los diez principales países receptores,

Hay un importante margen de mejora de los fondos multilaterales para el clima, que actualmente se concentran en un reducido número de OPD.

Aunque está más orientada a los PMA, la financiación para la adaptación es limitada y se necesita mucha más.

Gráfico 3.6. Diagrama de la arquitectura global de la financiación para el clima



Organismos e instituciones de ejecución		Fondos e iniciativas multilaterales	
AFD	Organismo Francés de Desarrollo	AC	Aplicación conjunta (constituido en virtud del Protocolo de Kyoto)
BAfD	BAfD Banco Africano de Desarrollo	ACCF	Fondo Africano para el Cambio Climático
BASD	Banco Asiático de Desarrollo	AMCC	Alianza Mundial contra el Cambio Climático
BEI	Banco Europeo de Inversiones	ASAP	Programa de Adaptación para las Pequeñas Explotaciones Agrícolas
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	CBFF	Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (con sede en el BAfD)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CTF	Fondo de Tecnologías Limpias (constituido a través del BM, el BASD, el BAfD, el BERD y el BID)
BM	Banco Mundial	FA	Fondo de Adaptación (el FMAM ejerce de secretaria y el Banco Mundial de administrador fiduciario)
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo	FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional	FECC	Fondo Especial para el Cambio Climático (en la sede del FMAM)
DECC	Departamento de Energía y Cambio Climático	FIC	Fondos de inversión en el clima (constituidos a través del BM, el BASD, el BAfD, el BERD y el BID)
DEFPPRA	Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Cuestiones Rurales	FIP	Programa de Inversión Forestal (constituido a través del BM, el BASD, el BAfD, el BERD y el BID)
DFAT	Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia	FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional	FPMA	Fondo para los Países Menos Adelantados (con sede en el FMAM)
Ex-Im	Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos	FVC	Fondo Verde para el Clima
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	GEEREF	Fondo Mundial para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables (con sede en el BEI)
FFEM	Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial	MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio (constituido en virtud del Protocolo de Kyoto)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional	PMR	Partnership for Market Readiness
JBIC	Banco de Cooperación Internacional del Japón	PPCR	Programa Piloto sobre la Resiliencia al Cambio Climático (constituido a través del BM, el BASD, el BAfD, el BERD y el BID)
KfW	Banco Alemán de Desarrollo	SCF	Fondo Estratégico para el Clima (constituido a través del BM, el BASD, el BAfD, el BERD y el BID)
MIES	Grupo de Trabajo Interministerial sobre Cambio Climático	SREP	Programa para el Aumento del Aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía (constituido a través del BM, el BASD, el BAfD, el BERD y el BID)
MOFA	Ministerio de Asuntos Exteriores		
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo	Fondos e iniciativas bilaterales	
ODIN	Ministerio de Relaciones Exteriores	Fondo MMAP	Fondo para Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País (Reino Unido y Alemania)
OJCI	Organismo Japonés de Cooperación Internacional	GCCI	GCCI Iniciativa Mundial sobre el Cambio Climático (Estados Unidos)
OPIC	Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero	GCPF	Fondo Mundial de Cooperación para el Clima (Alemania, Reino Unido y Dinamarca)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	ICF	Fondo Internacional para el Clima (Reino Unido)
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	ICFI	Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques (Noruega)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	IKI	Iniciativa Internacional para el Clima (Alemania)
		REM	Pioneros de la REDD (Alemania y Reino Unido)

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de Nakhoda y otros (2015).

de los cuales, siete son PMA (Bangladesh, Camboya, Mozambique, Nepal, Níger, Yemen y Zambia) y uno (Samoa) acaba de salir de esa categoría. Si bien Bangladesh, Nepal y el Níger han recibido más de 110 millones de dólares cada uno para invertir en sistemas de alerta temprana y otras actividades de fomento de la resiliencia, la financiación para el clima total que reciben los PMA sigue

siendo baja en términos absolutos debido al reducido tamaño de los fondos, y no todos los PMA han recibido financiación para la adaptación. En general, los fondos para el clima han de movilizar financiación a una escala mucho mayor, y centrarse más en reforzar las políticas, las normativas y un entorno propicio en los países receptores, además de en las actividades de inversión (ODI, 2014).

En 2001 se creó el Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA)⁹, administrado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), con objeto de satisfacer las necesidades de adaptación, particularmente apremiantes, de los PMA, y de financiar la preparación y ejecución de programas nacionales de adaptación (PNA) dirigidos por los países, que indicaran las actividades prioritarias para atender sus necesidades urgentes e inmediatas de adaptación. En todos los PMA, con excepción de Sudán del Sur, se han elaborado PNA y se ha iniciado la ejecución de hasta tres proyectos prioritarios de adaptación. En 2010, en Cancún (México), las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático decidieron establecer un proceso para que los PMA pudiesen formular y ejecutar planes nacionales de adaptación, esto es, estrategias más amplias y a largo plazo para determinar y atender las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo de manera más exhaustiva. El proceso de los planes nacionales de adaptación debe ser continuo, progresivo e iterativo, y responder a un enfoque que deje las decisiones en manos de los países, tenga en cuenta las cuestiones de género y sea participativo y plenamente transparente (UNFCCC, 2011; Uprety, 2015).

No obstante, a pesar de estos importantes progresos, el Fondo PMA sigue teniendo carencias. En particular, su financiación sigue siendo inadecuada e insegura, ya que depende de las contribuciones voluntarias de los países desarrollados. Esta falta de recursos ha reducido el alcance de los procesos de los PNA, que han pasado de incluir un amplio abanico de medidas prioritarias a centrarse en un puñado de proyectos fundamentales (UNCTAD, 2010). Aun así, las contribuciones al Fondo PMA en los 14 años transcurridos desde su creación hasta 2015 (que, según los cálculos, ascendieron a 962 millones de dólares, procedentes de 25 países) no llegan a cubrir una quinta parte de la estimación de gastos para la aplicación de esos PNA relativamente limitados en todos los PMA (Tenzing y otros, 2015). El déficit de financiación del Fondo ha llegado a ser tan grave que en octubre de 2014, el FMAM declaró que estaba “vacío”. Si bien en la CP 21 celebrada en París se realizaron nuevas promesas de contribución a los fondos para el clima (entre ellos, el Fondo PMA) por un monto de 1.500 millones de dólares, queda por ver hasta qué punto se cumplirán.

Otro problema es la escasa integración del enfoque basado en proyectos del Fondo PMA en los procesos nacionales de desarrollo, lo que limita aún más la posibilidad de encontrar soluciones más sistemáticas e integrales para atender las necesidades de adaptación y mitigación de los PMA. La estructura de gobernanza del Fondo también ofrece poco margen a los PMA para exigir una rendición de cuentas y les da escaso control sobre los recursos, lo que limita su poder de negociación con los organismos del FMAM (UNCTAD, 2010). Si bien el Grupo de los PMA ha solicitado tener un acceso directo a los recursos del Fondo PMA, de manera similar a lo que sucede con el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto, las Partes en la Convención todavía no han hecho plenamente suya esta propuesta (Tenzing y otros, 2015).

Además del Fondo PMA, en principio los PMA también tienen acceso al Fondo Verde para el Clima (FVC), al Fondo de Adaptación y al Fondo Especial para el Cambio Climático. Aproximadamente el 50% de los recursos del FVC se asignará a la adaptación en los PMA, los PEID y los países de África. Sin embargo, buena parte de esos fondos, que dependen de promesas de contribuciones, presentan notables déficits de financiación. Los PMA también

La financiación del Fondo PMA sigue siendo inadecuada y está poco integrada en los procesos de desarrollo nacional.

Otros fondos que dependen de promesas de contribuciones, como el FVC y el FECC, presentan notables carencias de financiación.

afrontan obstáculos para acceder a financiación de esas y otras fuentes, como la falta de las capacidades necesarias para completar los procesos de acreditación rigurosos y de múltiples niveles que se precisan para tener acceso directo a los fondos, como el FVC y el Fondo de Adaptación, y la necesidad de obtener cofinanciación (como establece la Convención Marco sobre el Cambio Climático) para recibir financiación del FMAM.

Si bien muchos PMA han conseguido financiación para aplicar algunas de las medidas prioritarias contempladas en sus PNA, hasta la fecha tal financiación ha seguido estando limitada a 900 millones de dólares (incluida la financiación del Fondo PMA), mientras que el costo de aplicar los PNA en todos los PMA se estima en 5.000 millones de dólares (Uprety, 2015). Además, “también se prevé que estos costos aumenten a medida que transcurra el tiempo desde la finalización de los PNA hasta su ejecución, y que surja nueva información sobre los costos y las necesidades de adaptación y se determinen nuevos desafíos” (Tenzing y otros, 2015:2).

Además de señalar problemas en lo que respecta al volumen, la disponibilidad y la previsibilidad de los recursos, el Grupo de los PMA ha planteado muchas otras preocupaciones sobre el funcionamiento del Fondo PMA y de otros fondos para el clima (Tenzing y otros, 2015) como, por ejemplo:

- La complejidad de los procedimientos del Fondo PMA, sobre todo en relación con los requisitos de cofinanciación y la determinación los costos de referencia (*statu quo*) y adicionales (de la adaptación);
- Las trabas que su limitada capacidad humana e institucional impone a los PMA para acceder al FVC y absorber sus recursos, para lo que han de competir con los OPD;
- Las deficiencias de la manera en que el Fondo PMA calibra la “apropiación nacional” de las propuestas de proyectos;
- El limitado poder de los PMA para negociar con los organismos del FMAM;
- El empleo, por parte de los organismos del FMAM, de consultores internacionales en lugar de locales;
- La lentitud del proceso de obtención de recursos para las medidas previstas en los PNA.

En el capítulo 5 se describe un posible enfoque para abordar estas cuestiones, tanto en el contexto de la financiación para el clima como en el de la financiación para el desarrollo en general. Sin embargo, es evidente que, a largo plazo, habrá que llevar a cabo reformas importantes en la financiación para el clima a fin de movilizar recursos acordes con las necesidades de adaptación y mitigación de los PMA, mejorar su acceso a los fondos existentes y aumentar la eficacia de la ejecución.

D. Medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio

Las medidas de apoyo internacional para los PMA relacionadas con el comercio engloban cuatro ámbitos principales: apoyo a la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), acceso preferencial a los mercados, otras disposiciones sobre trato especial y diferenciado, y asistencia técnica en la esfera del comercio. Estos cuatro ámbitos se abordan en los próximos cuatro apartados, en los que se describen brevemente las principales medidas de apoyo internacional existentes y se hace una evaluación crítica su eficacia.

La financiación para medidas prioritarias en los PMA ha sido de 900 millones de dólares, en comparación con unas necesidades estimadas en 5.000 millones de dólares.

En general, si bien algunas de estas medidas (especialmente, el acceso preferencial a los mercados) proporcionan beneficios significativos a los PMA, su efecto global sigue siendo insuficiente para alcanzar la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de duplicar la participación de los PMA en las exportaciones mundiales para 2020. Su eficacia se ve menoscabada por varios factores, como el limitado alcance, la vaguedad de la formulación y el carácter no vinculante de muchas de las medidas de apoyo internacional existentes (en particular, las cláusulas de máximo empeño de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado); el débil compromiso de la comunidad internacional (especialmente en lo relativo a la asistencia técnica); la lenta puesta en práctica de nuevas medidas de apoyo internacional (como la exención relativa a los servicios); y otras novedades en el entorno del comercio internacional, sobre todo las reducciones arancelarias que se traducen en una erosión de las preferencias y la creciente importancia de las barreras no arancelarias al comercio en comparación con las barreras arancelarias tradicionales.

Las múltiples carencias de las medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio hacen que sean insuficientes para duplicar la participación de los PMA en las exportaciones mundiales para 2020.

1. ADHESIÓN A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

El proceso de adhesión de los PMA a la OMC reviste una importancia considerable. Seis PMA se adhirieron a la OMC entre 2012 y 2016 (Afganistán, Liberia, República Democrática Popular Lao, Samoa, Vanuatu y Yemen) y otros seis (Bhután, Comoras, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe y Sudán) estaban negociando su adhesión cuando se redactó este Informe¹⁰. Las condiciones de adhesión se detallan en un protocolo negociado entre cada país y un grupo de trabajo integrado por miembros de la OMC interesados. Se trata de un proceso largo y complejo, que abarca negociaciones con el grupo de trabajo sobre el régimen comercial del país, y con cada uno de sus asociados bilaterales en lo relativo a sus aranceles para el comercio de bienes y a las ofertas en el comercio de servicios.

Seis PMA se adhirieron a la OMC entre 2012 y 2016, y otros seis están negociando su adhesión.

En la Declaración Ministerial de Doha de 2001, los miembros de la OMC acordaron esforzarse “por facilitar y acelerar las negociaciones con los PMA en proceso de adhesión” (WTO, 2001: párr. 42). En diciembre de 2002 se aprobó un primer conjunto de directrices con tal fin, que incluía disposiciones para facilitar el proceso de negociación y prestar asistencia técnica. En esas directrices se instaba también a los miembros de la OMC a actuar “con moderación al solicitar concesiones y compromisos relativos al comercio de mercancías y servicios de los PMA en proceso de adhesión” (WTO, 2002). Puesto que en repetidas ocasiones se habían planteado inquietudes sobre la eficacia de tales disposiciones (UNCTAD, 2010), estas fueron reforzadas, simplificadas y llevadas a la práctica por un conjunto posterior de directrices en 2012. Las directrices introdujeron flexibilidades específicas para los PMA en proceso de adhesión, como una referencia cuantitativa (en términos de cobertura de las consolidaciones de la estructura arancelaria y el nivel de aranceles consolidados) para las negociaciones sobre el acceso a los mercados de bienes; una referencia cualitativa para el proceso de licitación de servicios; y disposiciones relativas a la transparencia del proceso de adhesión, el trato especial y diferenciado y los períodos de transición.

En 2001, los miembros de la OMC acordaron esforzarse “por facilitar y acelerar las negociaciones con los PMA en proceso de adhesión”, pero los avances siguen siendo insuficientes.

Si bien estas directrices son un paso importante para facilitar la adhesión de los PMA a la OMC, el proceso sigue siendo desfavorable para el país candidato, que recibe solicitudes de concesiones comerciales, tanto multilaterales como bilaterales, de los miembros de la OMC, pero no tiene derecho a solicitar concesiones arancelarias ni compromisos en materia de servicios (Van Grasstek, 2013). En consecuencia, la adhesión normalmente entraña costos elevados para los PMA, y el proceso sigue siendo largo y engorroso. Las adhesiones de Camboya (terminada en 2004), Nepal (2004), Samoa (2012), Vanuatu (2012), la República Democrática Popular Lao (2013), el Yemen (2014) y Liberia (2016)

insumieron un promedio de 13 años. Los PMA que han tratado de incorporarse a la OMC desde su creación han tropezado con dificultades en el proceso de adhesión y se han quejado, tanto individual como colectivamente, de los procedimientos y las exigencias excesivas que se les han formulado durante las negociaciones (Cortez y otros, 2014).

2. ACCESO PREFERENCIAL A LOS MERCADOS

El acceso preferencial a los mercados es una importante medida de apoyo internacional para los PMA.

El acceso preferencial a los mercados es una de las principales medidas de apoyo internacional de las que disponen los PMA (y los OPD), puesto que la aplicación de aranceles preferenciales a sus exportaciones contribuye a compensar los mayores costos de producción y comerciales asociados a sus desventajas estructurales y geográficas¹¹. En el contexto de la OMC, la Declaración Ministerial de Doha de 2001, que puso en marcha la ronda de negociaciones de la OMC que lleva el mismo nombre, incluía un compromiso expreso “con el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA” (WTO, 2001: párr. 42). En 2005, este compromiso se reiteró y se precisó en el Anexo F de la Declaración de Hong Kong, en el que se instaba a los países desarrollados, y a los países en desarrollo que se declarasen en condiciones de hacerlo, a que otorgasen “acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes con carácter perdurable para todos los productos originarios de todos los PMA” o “para al menos el 97 por ciento de los productos originarios de los PMA, definidos a nivel de línea arancelaria, para el año 2008 o no más tarde del comienzo del período de aplicación” (WTO, 2005: anexo F, 36 a) i) y ii)).

A pesar de la claridad de estas declaraciones, los miembros de la OMC han tropezado con persistentes escollos para alcanzar un acuerdo satisfactorio sobre un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, y la última Declaración Ministerial en la que se abordó el tema —la Declaración Ministerial de Bali (WTO, 2013a)— diluyó los compromisos anteriores y mantuvo una formulación no vinculante¹². Esto pone de relieve la importancia de que los PMA alcancen una posición común en torno a esta cuestión.

Cada vez más países desarrollados y en desarrollo están adoptando esquemas de preferencias unilaterales para las exportaciones de mercancías de los PMA.

La falta de acuerdo en el seno de la OMC no ha impedido que se hayan logrado algunos progresos importantes en el acceso preferencial a los mercados por la vía unilateral. Por el contrario, un número cada vez mayor de países desarrollados y en desarrollo ha adoptado esquemas de preferencias unilaterales para las exportaciones de mercancías de los PMA (véase el cap. 4). Estos varían en términos de cobertura, listas de exclusión y, en ciertos casos, incluso de países beneficiarios, ya que algunos (en particular, la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África (AGOA) de los Estados Unidos de América) no son directamente aplicables a todos los PMA. Por lo general, los países desarrollados suelen facilitar a los PMA un acceso preferencial a los mercados a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o mediante acuerdos regionales y bilaterales, mientras que muchos países en desarrollo han adoptado esquemas específicos para ese fin¹³. Entre los miembros del Grupo de los 20 (G20), el promedio de las tasas arancelarias preferenciales sobre las exportaciones de los PMA es considerablemente más bajo en el caso de los países desarrollados (2,6%) que en el de los países en desarrollo (8,1%) (World Bank, 2015); sin embargo, algunos de los principales países en desarrollo, en particular China y la India, han concedido amplias preferencias unilaterales a los PMA¹⁴.

Como cabría esperar, al reducir los aranceles para los exportadores de los PMA, los esquemas de preferencias contribuyen de manera significativa a aumentar los ingresos de exportación de estos países (Klasen y otros, 2016). Así lo confirma la evaluación del costo que supone para estos países la pérdida

de las preferencias comerciales específicas para los PMA (cap. 4). Sin embargo, los escasos cambios en la composición de las exportaciones de los PMA, pese a la multiplicidad de esquemas de preferencias existentes, pone de manifiesto la importancia de las capacidades productivas para que el acceso preferencial a los mercados se traduzca en una diversificación económica y en un aumento de los ingresos de exportación.

Los posibles efectos en el desarrollo de los acuerdos de comercio preferencial se ven restringidos por al menos tres factores clave. En primer lugar, el impulso que los esquemas de preferencias pueden dar a las exportaciones de los PMA se ve limitado porque dichos esquemas no incluyen todos los productos: dada la elevada concentración de las exportaciones que suele caracterizar a los PMA, la exclusión de incluso unas pocas líneas arancelarias puede tener efectos desproporcionados. Por ejemplo, un análisis efectuado por Bouët y Laborde (2011) de las repercusiones de posibles resultados alternativos de la Ronda de Doha para el Desarrollo señala que si el mismo conjunto de países otorgantes de preferencias incrementase la cobertura de productos libres de derechos y de contingentes del 97% al 100%, prácticamente se duplicarían las oportunidades de exportación para los PMA.

En segundo lugar, la ventaja competitiva que otorgan los aranceles preferenciales depende de la relación entre estos y los aranceles impuestos a los competidores —esto es, de los márgenes de preferencia— más que de las tasas absolutas. En este sentido, a muchos de los productos primarios que ocupan un lugar fundamental en la canasta de exportaciones de los PMA (principalmente, minerales y combustibles) se aplicarían unos aranceles relativamente bajos (y posiblemente del 0%) también en virtud del principio de nación más favorecida (NMF), de modo que los márgenes de preferencia para estos productos suelen ser limitados¹⁵. Además, los márgenes de preferencia para las exportaciones de los PMA se han ido reduciendo con el tiempo, en función del descenso de los aranceles impuestos a los OPD debido a la liberalización en los planos multilateral, regional y bilateral. No obstante, los márgenes de preferencia de los PMA siguen siendo significativos, al menos para algunos productos fundamentales en ciertos mercados de exportación (ITC, 2010).

En tercer lugar, los márgenes de preferencia pueden verse limitados o compensados por el costo de cumplir la reglamentación del esquema y los procedimientos administrativos conexos, especialmente las normas de origen. Es un hecho reconocido que la combinación de márgenes de preferencia bajos y costos de cumplimiento elevados puede restar atractivo a los esquemas de preferencias y reducir mucho su uso. En este sentido, las normas de origen y otras barreras no arancelarias inciden particularmente en los PMA, porque sus posibles exportadores afrontan costos de cumplimiento más elevados (en virtud de las limitaciones de la oferta de insumos locales o de las capacidades productivas, en caso de las normas de origen), y porque sus marcos institucionales de garantía de calidad y establecimiento de normas son más débiles. Este problema se ve exacerbado por la falta de armonización de las normas de origen, que hace que los requisitos de cumplimiento varíen de un mercado de exportación a otro, lo que genera costos e ineficiencias adicionales.

Los posibles efectos adversos de las normas de origen restrictivas son aún más importantes en las cadenas de valor mundiales, en la medida en que se fragmentan los procesos productivos y crece el comercio de productos intermedios. En este contexto, unas normas de origen estrictas tenderán a ser particularmente engorrosas para el sector manufacturero (especialmente el sector de las prendas de vestir) y ciertas fases de la producción que se encuentran en la mitad de la cadena de valor (la adición de valor a materias primas y productos intermedios importados), y a afectar en mucho menor medida a la exportación

Los esquemas de preferencias han contribuido al incremento de las exportaciones de los PMA, pero no se han traducido en su diversificación...

... puesto que no incluyen todos los productos, los márgenes de preferencia son bajos y los costos de cumplimiento son elevados...

... en particular debido a las normas de origen restrictivas y otras barreras no arancelarias.

de productos enteramente obtenidos, como combustibles o productos básicos agrícolas no elaborados (WTO, 2014).

La aplicación de las directrices de la OMC sobre las normas de origen podría resultar muy útil.

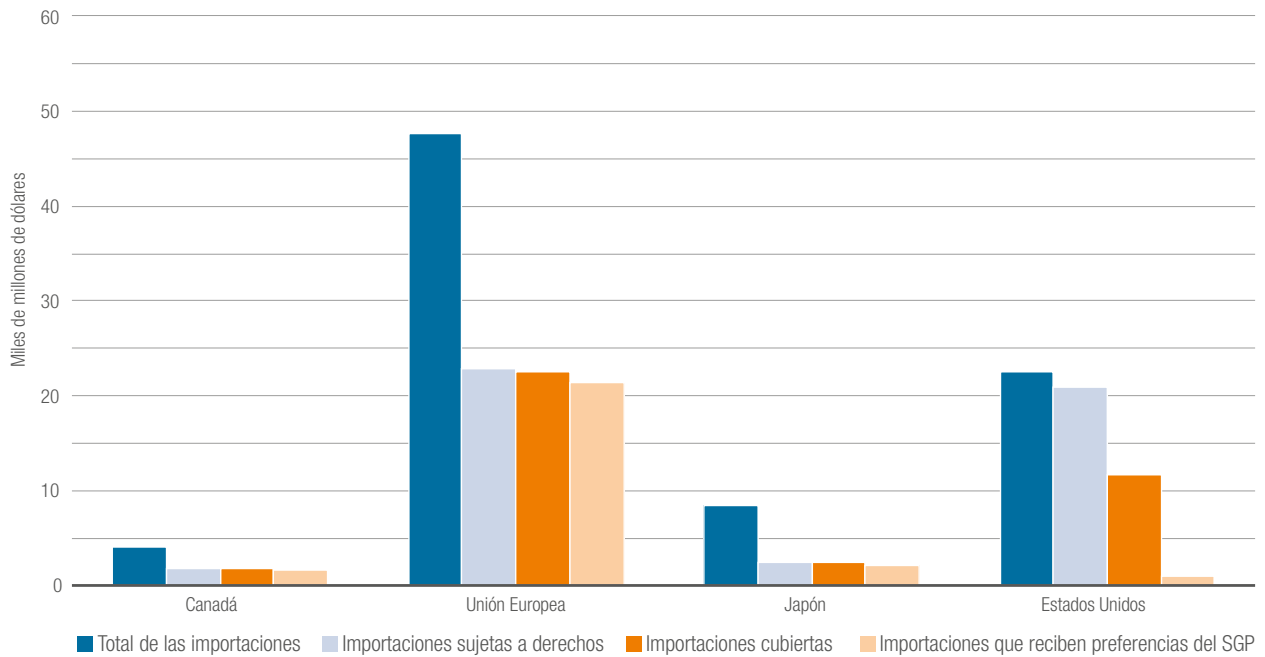
En la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, que se celebró en diciembre de 2013, tras reconocer los problemas mencionados y sus efectos perjudiciales para la integración de los PMA en los mercados mundiales, los miembros de la OMC acordaron un conjunto de directrices para unas normas de origen preferenciales para los PMA, que se siguieron elaborando en la Décima Conferencia Ministerial celebrada en Nairobi en 2015 (WTO, 2013b; y WTO, 2015b, respectivamente). Estas directrices se basan únicamente en cláusulas de máximo empeño y, por lo tanto, no son jurídicamente vinculantes. Sin embargo, si se aplican plenamente, podrían constituir un avance significativo en las flexibilidades que se otorgan a los PMA: por ejemplo, al permitir al PMA exportador importar hasta el 75% del valor añadido de un producto, facilitar la acumulación de esquemas de preferencias en los PMA y otros beneficiarios, y simplificar los requisitos de documentación. Dado que ningún país otorgante de preferencias ha aplicado aún las directrices de Nairobi, solo se puede especular sobre su eficacia y efectos. Sin embargo, los datos de otras reformas (especialmente en el Canadá y la Unión Europea) indican que introducir más flexibilidad en las normas de origen podría aumentar la eficacia del acceso preferencial a los mercados específico para los PMA, al elevar sus tasas de utilización.

El alcance del acceso preferencial a los mercados para los PMA puede ilustrarse con información de la base de datos de la UNCTAD sobre la utilización del SGP en lo que respecta al régimen arancelario y las condiciones para la concesión de un trato preferencial en los mercados de la Cuadrilateral (Canadá, Estados Unidos de América, Japón y Unión Europea). En los cuatro mercados, los esquemas de preferencias del SGP incluyen un subesquema más favorable para los PMA; además, los Estados Unidos también proporcionan un trato preferencial a una serie de países africanos (PMA y OPD) que cumplen los requisitos previstos en la AGOA. En 2013, el último año sobre el que se dispone de datos, los países de la Cuadrilateral eran el destino de aproximadamente el 40% del total de las exportaciones de mercancías de los PMA: 48.000 millones de dólares importados por la Unión Europea, 23.000 millones de dólares por los Estados Unidos, 8.000 millones de dólares por el Japón y 4.000 millones de dólares por el Canadá.

Más de la mitad de las exportaciones de los PMA a los principales mercados de los países desarrollados habrían sido gravadas con un arancel cero incluso sin el acceso preferencial a los mercados.

En promedio, como se indica en el gráfico 3.7, más de la mitad de esas corrientes no estaban sujetas a derechos y, por tanto, el arancel aplicado habría sido cero incluso en virtud del principio de la nación más favorecida. Así pues, los esquemas de preferencias no aportaron a los países beneficiarios ninguna ganancia neta (es decir, el margen de preferencia fue de cero) en lo que respecta a esas exportaciones. El porcentaje de importaciones sujetas a derechos era del 29% del total en el caso del Japón, de en torno al 47% en el Canadá y la Unión Europea, y del 93% en los Estados Unidos. Sin embargo, solo un subconjunto de las importaciones sujetas a derechos reúne los requisitos para recibir un trato preferencial (dicho de otro modo, está “cubierto”); y solo un subconjunto de las importaciones cubiertas recibe realmente un trato preferencial, puesto que ello depende del cumplimiento de las normas de origen y de otras exigencias administrativas que rigen cada esquema de preferencias.

El gráfico 3.8 muestra un análisis más detallado de las tasas de cobertura potencial y de utilización de las preferencias comerciales para los PMA en los mercados de la Cuadrilateral¹⁶. Casi todas las importaciones sujetas a derechos de los países de la Cuadrilateral —salvo en el caso de los Estados Unidos— estaban cubiertas por el trato preferencial del SGP, con unas tasas de cobertura de al menos el 99% (en consonancia con las disposiciones del Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong). Las tasas de utilización

Gráfico 3.7. Importaciones de la Cuadrilateral procedentes de PMA, por trato arancelario, 2013

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la UNCTAD sobre uso del SGP (consultada en agosto de 2016).

de las preferencias también son relativamente elevadas para los estándares internacionales, pues oscilan entre el 85% en el caso del Japón y el 95% en la Unión Europea, o el 89% en el Canadá. En el Canadá y la Unión Europea, esas cifras reflejan en parte las reformas de las normas de origen de 2003 y 2011, respectivamente, que aumentaron las tasas de utilización y los valores de las importaciones (WTO, 2014).

En el caso de los Estados Unidos, la situación se complica por la coexistencia de dos esquemas de preferencias: el SGP y la AGOA. Como esta última ofrece una cobertura más amplia y aranceles más atractivos, aunque abarca menos países, suele ser la opción preferida por los PMA africanos que cumplen los requisitos para acogerse a ella¹⁷. En consecuencia, la tasa de utilización de las preferencias del SGP es muy baja y la de la AGOA es mayor (gráfico 3.8).

Evidentemente, esas cifras agregadas ocultan una considerable heterogeneidad entre productos y sectores, puesto que las normas de origen son más determinantes para los sectores manufactureros que para los sectores extractivos y las materias primas agrícolas. Sin embargo, a pesar de algunos progresos indudables en los últimos años, queda un margen considerable para mejorar la utilización de los acuerdos de comercio preferencial y, por tanto, su eficacia. El potencial de las exportaciones fundamentales de los PMA (por ejemplo, prendas de vestir y productos pesqueros), podría mejorar considerablemente y apoyar las iniciativas de diversificación económica en los PMA si se flexibilizaran las normas de origen restrictivas como se recomienda en las Declaraciones Ministeriales de Bali y Nairobi.

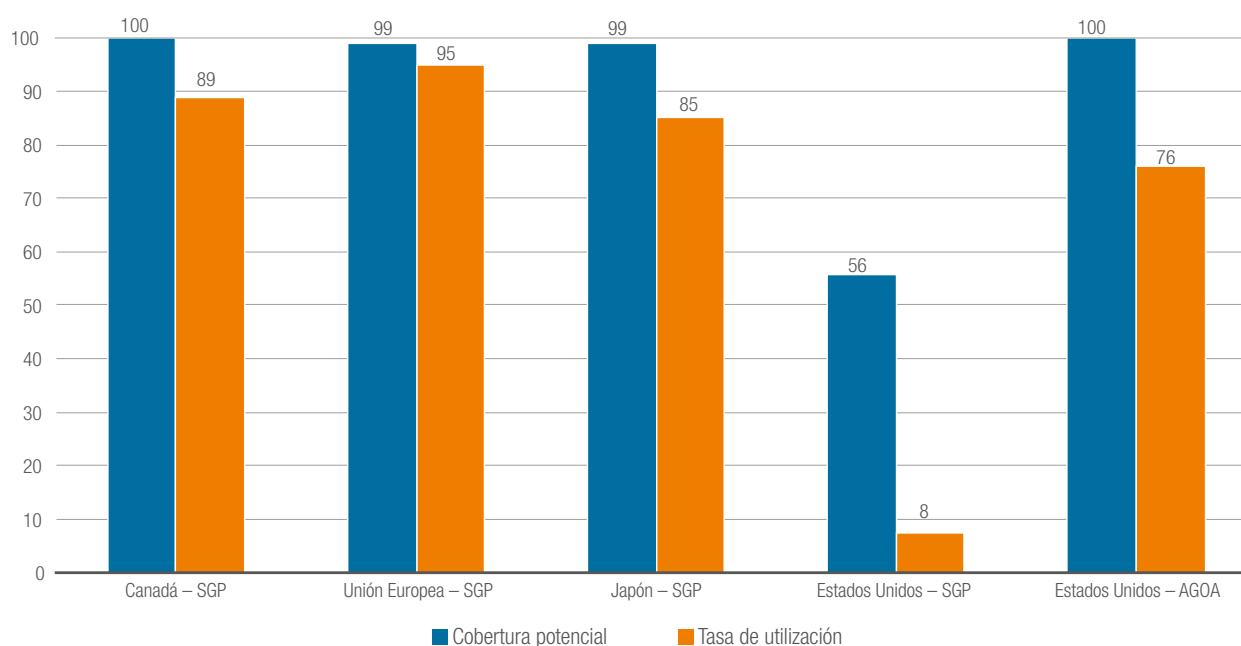
Sin embargo, pensando en el futuro, cabe destacar que la importancia estratégica del acceso preferencial a los mercados tenderá inevitablemente a disminuir a largo plazo, principalmente por dos razones. En primer lugar, la erosión de las preferencias continuará a medida que avance la liberalización

Los PMA hicieron más uso de las preferencias en los mercados del Canadá y la Unión Europea cuando estos reformaron sus normas de origen.

Queda un margen considerable para mejorar la utilización de las preferencias, en particular mediante la flexibilización de las normas de origen.

El acceso preferencial a los mercados irá perdiendo importancia con el tiempo, debido a la erosión de las preferencias y a la creciente relevancia de las barreras no arancelarias.

Gráfico 3.8. Cobertura y tasa de utilización de las preferencias de la Cuadrilateral, 2013



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la UNCTAD sobre el uso del SGP (consultada en agosto de 2016).

El acceso preferencial a los mercados se ha extendido al comercio de servicios...

del comercio, y posiblemente se acelerará con la celebración de los acuerdos comerciales “megarregionales”. En segundo lugar, cada vez más investigaciones sugieren que, con el tiempo, el efecto de restricción del comercio de las medidas no arancelarias ha cobrado más importancia que las barreras arancelarias tradicionales (UNCTAD, 2013). Esto es particularmente cierto en el caso de los PMA, pues sus exportaciones suelen estar sujetas a numerosas medidas no arancelarias, y es probable que sus exportadores deban asumir mayores costos de cumplimiento que los de los OPD (Nicita and Seiermann, 2016). También han surgido ciertas preocupaciones acerca de la imprevisibilidad que introduce el carácter discrecional de los esquemas de preferencias unilaterales, que en principio permite que sean retirados en cualquier momento, lo que podría desalentar la inversión orientada a la exportación, en particular en las cadenas de valor con gran rotación, como la del sector del vestido (CDP secretariat, 2012).

Más allá del comercio de mercancías, el enfoque que motiva el otorgamiento a los PMA de un acceso preferencial a los mercados ha empezado a aplicarse también al comercio de servicios, que cobra cada vez más importancia en varios PMA, así como en algunos países que han salido de esa categoría. En septiembre de 2003, el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC aprobó las Modalidades para el Trato Especial de los Países Menos Adelantados Miembros en las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios. Sin embargo, tan solo ocho años más tarde, en diciembre de 2011, los Ministros de Comercio aprobaron una exención que permitía a los países en desarrollo y desarrollados miembros otorgar un trato preferencial a los servicios y proveedores de servicios de los PMA, incumpliendo las obligaciones de trato NMF contraídas en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Si bien en un principio la exención tenía una validez de 15 años, se amplió cuatro años más, hasta finales de 2030, en la Conferencia Ministerial de Nairobi de 2015, donde también se estableció un proceso de examen.

Hasta la fecha, 23 miembros de la OMC¹⁸, entre ellos varios países en desarrollo, han presentado a la OMC notificaciones de trato preferencial a los servicios de los PMA (WTO, 2016b; Rodríguez Mendoza y otros, 2016). Puesto que la exención relativa a los servicios todavía se está poniendo en marcha, no queda claro en qué medida se traducirá en beneficios comerciales significativos o en nuevas oportunidades de transformación estructural. Como se indica en el recuadro 3.2, una evaluación preliminar de las ofertas notificadas hasta la fecha sugiere que las preferencias pueden ser de cierta importancia, pero que es preciso ser cautelosos en su interpretación.

... pero es preciso ser cautelosos en la interpretación de los efectos de las preferencias en las exportaciones de servicios.

3. OTRAS FORMAS DE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

La OMC, en su última recopilación (22 de septiembre de 2016), elaboró una lista con las 145 disposiciones de los acuerdos de la OMC que proporcionan un trato especial y diferenciado a PMA o a países en desarrollo (o a otros subgrupos de países en desarrollo). Esta cifra abarca un amplio abanico de disposiciones con objetivos diversos (WTO, 2016a):

- 15 disposiciones tienen por objeto aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo;
- 47 instan a los miembros de la OMC a salvaguardar los intereses de los países en desarrollo;
- 41 comportan flexibilidades de los compromisos, las medidas, y la utilización de instrumentos de política;
- 20 se refieren a los períodos de transición;
- 18 están relacionadas con la asistencia técnica;
- 16 se relacionan con los PMA¹⁹.

145 disposiciones de los acuerdos de la OMC proporcionan un trato especial y diferenciado a países en desarrollo, pero solo 16 son específicas para los PMA...

Como se puede apreciar en el cuadro 3.1, estas disposiciones tienen distintos niveles de alcance y consecuencias jurídicas. Algunas se limitan a reafirmar, en términos generales, la necesidad de tener en cuenta los intereses y necesidades de los países en desarrollo, también de los PMA. Es el caso, por ejemplo, del artículo XXXVI del GATT y de muchas de las disposiciones destinadas a aumentar las oportunidades comerciales. Otras disposiciones tratan de simplificar la presentación de informes a los órganos de la OMC. Entre ellas figuran, por ejemplo, la posibilidad de ampliar los períodos para el examen de las políticas comerciales (anexo 3 del Acuerdo de Marrakech) y simplificar los procedimientos de consultas sobre la balanza de pagos (artículo 8 del Entendimiento relativo a las Disposiciones del GATT en materia de Balanza de Pagos). Otras disposiciones sobre trato especial y diferenciado instan a los miembros de la OMC a prestar asistencia a los PMA, en particular en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y de una base tecnológica viable (artículos 66.2 y 67 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC)) o en el cumplimiento de las obligaciones relativas a los obstáculos técnicos al comercio y los requisitos sanitarios y fitosanitarios (artículos 11.8 y 12.7 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, y artículos 9.1 y 9.2 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, respectivamente). Aunque útiles y bien intencionadas, es claramente improbable que esas disposiciones sobre trato especial y diferenciado sean decisivas para la reclasificación de los PMA, debido a su naturaleza —pues generalmente están relacionadas con aspectos de procedimiento del sistema multilateral de comercio— y a la vaguedad con la que suelen estar formuladas (especialmente en lo que respecta a los compromisos de asistencia técnica).

Algunas disposiciones de trato especial y diferenciado de la OMC tienen escasas repercusiones concretas, y es improbable que contribuyan de manera significativa a la reclasificación.

Recuadro 3.2. Evaluación temprana de la exención relativa a los servicios

La UNCTAD ha encargado un análisis de las más de 2.000 notificaciones de trato preferencial a los PMA presentadas a la OMC en el contexto de la exención relativa a los servicios, con objeto de llevar a cabo una evaluación preliminar de su pertinencia y utilidad. Si bien este análisis indica que las ofertas presentadas hasta la fecha son de cierta importancia, también sugiere que hay que actuar con cautela.

Al comparar las notificaciones de trato preferencial en el marco de la exención relativa a los servicios con las ofertas presentadas (a todos los miembros de la OMC) por los países interesados durante las negociaciones de la Ronda de Doha (que empezó en 2001) se llegó a la conclusión de que el 12% ofrecía condiciones menos favorables, el 40%, condiciones más favorables, y el 48%, condiciones equivalentes. Dado que la mayor parte de las ofertas de la Ronda de Doha representaban el trato NMF en el momento en que se formularon, y que la mayoría de los miembros de la OMC han seguido liberalizando el comercio de servicios desde entonces, al menos la mitad de las ofertas de trato preferencial a los PMA no otorgan en realidad un trato preferencial con respecto a otros miembros de la OMC.

Se llevó a cabo una comparación con las condiciones de los acuerdos de comercio preferencial existentes y se determinó que el 68% de las notificaciones de trato preferencial en el marco de la exención relativa a los servicios ofrecía condiciones equivalentes a las de dichos acuerdos, mientras que el 7% ofrecía condiciones menos favorables y el 25%, más favorables. Sin embargo, estos resultados pueden tener un sesgo positivo, ya que los acuerdos de comercio preferencial empleados en la comparación no eran necesariamente los más favorables. El elevado porcentaje de notificaciones que ofrecen condiciones equivalentes puede sugerir que para formular las ofertas a los PMA se parte de los enfoques ya utilizados en los acuerdos de comercio preferencial.

Se hizo una tercera comparación con la solicitud colectiva que los PMA presentaron en julio de 2014 (WTO, 2014). En este caso, la comparación parece positiva, pues el 46% de las ofertas superaban lo solicitado, el 23% coincidían con la solicitud, y el 31% resultó ser inferior. Sin embargo, esto puede sugerir que hubo ofertas que no se solicitaron porque su relevancia para los PMA era limitada. Por ejemplo, las dos quintas partes de las ofertas que superaban a la solicitud colectiva (el 18% del total) se referían a preferencias para los servicios suministrados en modo 2 (consumo en el extranjero), que es muy poco relevante en la mayoría de sectores (salvo en el turismo, la salud y la educación) y que por lo general está sujeto a muy pocas restricciones. Es probable también que ese porcentaje incluya ofertas en sectores y subsectores cuyo interés económico era insuficiente para que los PMA consideraran oportuno incluirlos en la solicitud, o en los que estos últimos no son lo bastante competitivos para poder competir con éxito ni siquiera con márgenes de preferencia significativos.

Asimismo, el análisis permite concluir que:

- Aproximadamente un tercio de las ofertas afectaba al modo 4 (movimiento de personas físicas), una cuarta parte al modo 3 (presencia comercial), alrededor de una quinta parte al modo 1 (suministro transfronterizo) y otra quinta parte al modo 2 (consumo en el extranjero);
- Los sectores más importantes para las ofertas fueron los servicios empresariales, seguidos del transporte y la logística, en ambos casos principalmente en el modo 1 (suministro transfronterizo);
- El 86% de las ofertas fueron en forma de acceso a los mercados, y prácticamente todas las demás en forma de trato nacional.

Fuente: Rodríguez Mendoza y otros (2016).

Es probable que las prórrogas de los períodos de transición y la flexibilidad de los compromisos tengan una repercusión mayor...

Cabe esperar, en principio, que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado relacionadas con los períodos de transición y la flexibilidad de los compromisos arrojen resultados más tangibles, pues dan a los PMA, de manera temporal o permanente, un espacio de políticas ligeramente mayor que el que tienen los OPD. Hay una serie de disposiciones sobre trato especial y diferenciado que conceden a los PMA, en reconocimiento de sus limitaciones institucionales, prórrogas de los períodos de transición para el cumplimiento de obligaciones jurídicas claramente definidas. Algunas de ellas ya no son pertinentes, pues los plazos ya han expirado. Sin embargo, una excepción importante es el Acuerdo sobre los ADPIC, cuyo período de aplicación para los PMA (en virtud del artículo 66.1) ha sido prorrogado (subsección E.2 del presente capítulo).

Entre las medidas para dar a los PMA mayor flexibilidad en cuanto a los compromisos, las medidas y la utilización de instrumentos de políticas destaca, por ejemplo, el artículo 15.2 del Acuerdo sobre la Agricultura, que exige a los PMA de los compromisos de reducir los aranceles y las subvenciones. Del mismo modo, los PMA están exentos de la prohibición de las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación en virtud del artículo 27.2 y el

anexo VII del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Sin embargo, la capacidad de los PMA para aprovechar esas flexibilidades está considerablemente limitada por su falta de recursos financieros para conceder tales subvenciones.

Si bien el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio no ha entrado en vigor todavía, contiene una forma innovadora de trato especial y diferenciado. La sección II del Acuerdo permite a los PMA, a título individual, agrupar algunos de los compromisos relevantes en tres categorías, que deberán notificarse al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC:

- Categoría A: se aplicarán en el momento de la entrada en vigor del acuerdo;
- Categoría B: se aplicarán tras un período de transición;
- Categoría C: se aplicarán tras un período de transición, con supeditación a la disposición de asistencia y apoyo para la creación de capacidad²⁰.

A pesar del número considerable de disposiciones sobre trato especial y diferenciado, su repercusión general es limitada porque tienen un alcance relativamente pequeño. Por consiguiente, son insuficientes para mejorar de manera decisiva las condiciones de integración de los PMA en el mercado mundial y para contribuir de manera considerable a avanzar hacia la reclasificación. La primera preocupación en este sentido se deriva de que buena parte de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado se limitan a principios vagos o cláusulas de “máximo empeño”, por lo que sus efectos prácticos dependen de la buena voluntad de otros miembros de la OMC y su aplicación resulta poco fiable e impredecible. A manera de ejemplo cabe citar el artículo 24 de las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias, que insta a los miembros de la OMC a ejercer “la debida moderación al plantear” casos en que intervenga un PMA. Si bien ningún PMA ha sido parte demandada en un caso de solución de diferencias, esos términos imprecisos no contribuyen a ampliar el espacio de políticas de los PMA. Otro ejemplo de este tipo es el artículo IV, párrafo 3, del AGCS, que afirma que “se tendrá particularmente en cuenta la gran dificultad de los países menos adelantados para aceptar compromisos negociados específicos en vista de su especial situación económica y de sus necesidades en materia de desarrollo, comercio y finanzas”.

Un segundo factor que socava la utilidad de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado es su uso desigual, que en parte pone de manifiesto una falta de concienciación y de conocimientos técnicos por parte de los PMA (UNCTAD, 2010; WTO, 2016a). Estos elementos son fundamentales, ya que la utilización de muchas medidas de apoyo internacional depende de que los PMA interesados adopten las medidas jurídicas apropiadas en el marco de la OMC. Un informe de la secretaria del CPD (2012), basado en las respuestas a una encuesta que dieron 18 PMA miembros de la OMC, reveló grandes diferencias entre los países en cuanto a los conocimientos de determinadas disposiciones sobre trato especial y diferenciado y los procedimientos conexos, y concluyó que los países más informados obtenían mayores beneficios. Esto pone de relieve la necesidad de potenciar la asistencia técnica y el desarrollo de la capacidad para superar los cuellos de botella institucionales de los PMA y favorecer la participación plena y activa de estos países en el sistema multilateral de comercio, en particular mediante la completa y adecuada utilización de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Las restricciones financieras son también fundamentales. Como se reconoce en las conclusiones de la encuesta del CPD, es probable que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado sigan siendo inefectivas a menos que los Gobiernos de los PMA puedan movilizar recursos financieros suficientes para utilizar plenamente el espacio de políticas que estas disposiciones les otorgan.

... pero la capacidad de los PMA para aprovechar ciertas flexibilidades se ve restringida por sus limitaciones financieras e institucionales.

Muchas disposiciones de trato especial y diferenciado son solo cláusulas “de máximo empeño” o principios vagos.

La repercusión general de las disposiciones de trato especial y diferenciado es escasa debido a su reducido alcance y limitada especificidad.

En términos más generales, estas consideraciones sacan a relucir las inevitables limitaciones de la eficacia de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, a falta de un proceso más amplio de desarrollo de las capacidades productivas. Abordar las limitaciones de la oferta es el principal fundamento de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, incluida la asistencia técnica relacionada con el comercio, que se examina en la próxima subsección.

La eficacia de las disposiciones de trato especial y diferenciado seguirá siendo limitada si no se desarrolla la capacidad productiva.

4. ASISTENCIA TÉCNICA RELACIONADA CON EL COMERCIO

La comunidad internacional ha ido dedicando cada vez más atención y recursos a la asistencia técnica relacionada con el comercio, lo que supone un reconocimiento implícito de las limitaciones estructurales que afrontan los PMA en el aprovechamiento del comercio y de las medidas de apoyo internacional en ese ámbito para fomentar el desarrollo sostenible. Eso ha generado iniciativas para fomentar las capacidades comerciales de los PMA, por ejemplo para abordar las limitaciones de la oferta y promover un marco de políticas más propicio para integrar el comercio en las estrategias de desarrollo de los PMA. Así, la Iniciativa de Ayuda para el Comercio es fundamental para los PMA y, aunque no fue diseñada específicamente para ellos, ha ido teniendo cada vez más en cuenta sus necesidades. Si bien en la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005 de la OMC (párr. 57) se la consideró un “valioso complemento” para la Ronda de Doha, la Iniciativa se ha ido desvinculando progresivamente de las negociaciones de Doha (Hallaert, 2012).

De particular importancia en el contexto de la asistencia técnica relacionada con el comercio es el MIM específico para los PMA, un programa de múltiples donantes en el que participan seis organismos asociados principales (el Fondo Monetario Internacional, el Centro de Comercio Internacional, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la OMC), que se creó en la OMC en 1997 y fue revisado en 2005. El apoyo del MIM a los PMA se centra en tres objetivos principales:

- Integrar el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo;
- Establecer estructuras para coordinar la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio;
- Fomentar la capacidad en el ámbito del comercio, entre otras cosas, abordando las principales limitaciones de la oferta.

El MIM también ha prestado asistencia a los PMA en el proceso de adhesión a la OMC, analizando las cuestiones relacionadas con el proceso en sus estudios de diagnóstico de la integración comercial y apoyando la participación de los PMA enFF las reuniones relativas a las adhesiones.

La Iniciativa de Ayuda para el Comercio es fundamental para los PMA, y el MIM es particularmente importante.

Existen otros organismos internacionales que también ofrecen fomento de la capacidad a los PMA, como la UNCTAD, las comisiones regionales de las Naciones Unidas y la secretaría del CPD. También se concede especial prioridad a los PMA en la asistencia técnica relacionada con el comercio que ofrece la OMC; en promedio, estos países son los destinatarios de más del 40% de las actividades en ese ámbito (WTO, 2016b). Los PMA también tienen derecho a participar en tres actividades nacionales de formación y asistencia al año, además de en cursos regionales, mientras que los OPD tienen derecho a participar en dos (OMC, 2015c).

Cabe señalar que, desde el punto de vista conceptual, la ayuda para el comercio se solapa en gran medida con la AOD, y posiblemente con otros tipos de medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación examinadas en secciones anteriores de este capítulo. De hecho, la ayuda para el comercio

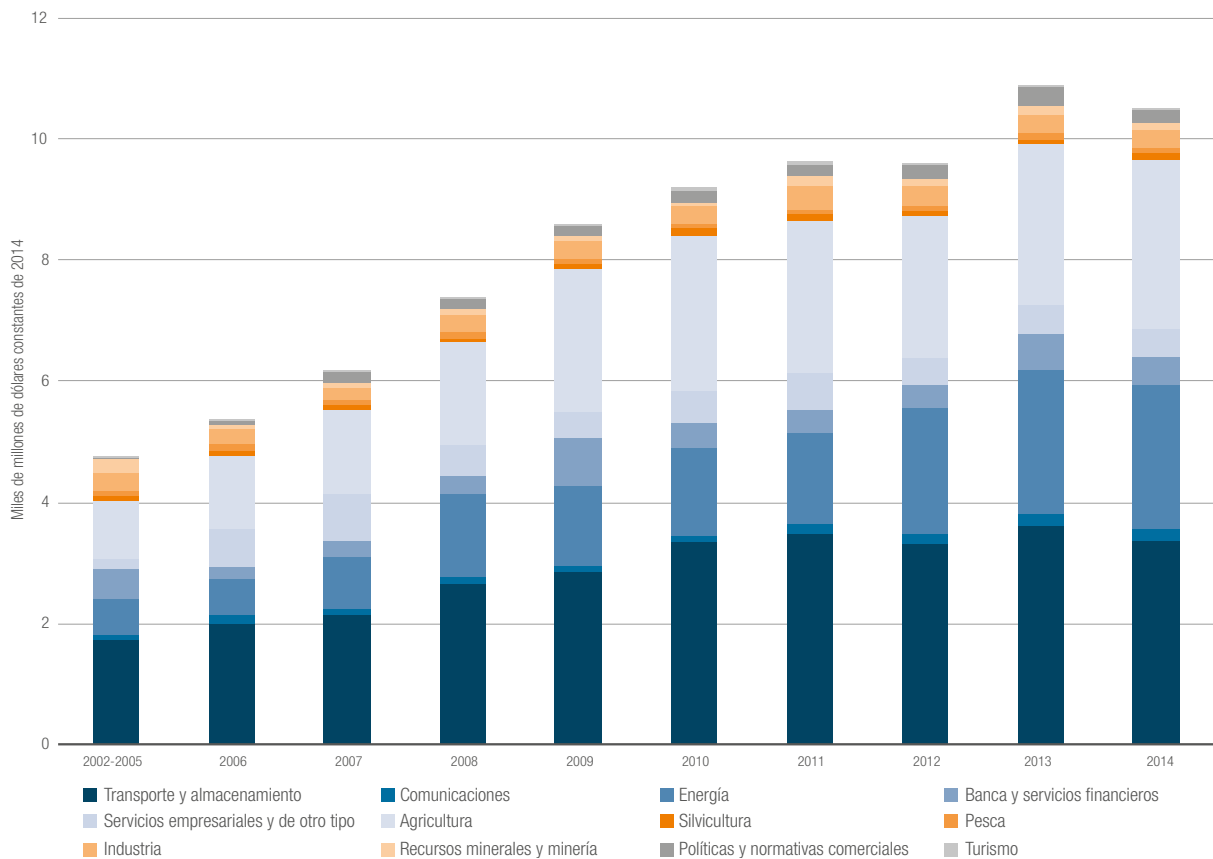
se define como el subconjunto de la AOD destinada a programas y proyectos “expresamente identificados como prioridades relacionadas con el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo del país receptor” (WTO, 2006:2)²¹. Este solapamiento es también evidente en la composición sectorial de la ayuda para el comercio a los PMA, que se destina, en una abrumadora mayoría, al transporte, la energía y la agricultura (gráfico 3.9). Si bien este énfasis está ciertamente justificado (y está en consonancia con el enfoque tradicional de la UNCTAD en las capacidades productivas), el solapamiento entre la ayuda para el comercio y las definiciones más amplias de la AOD plantea cierta inquietud en lo que respecta a la adicionalidad del apoyo movilizado en virtud de la iniciativa de Ayuda para el Comercio.

La persistente relevancia de la asistencia técnica relacionada con el comercio se reconoce expresamente en el párrafo 66.3 e) del Programa de Acción de Estambul, que insta a los asociados para el desarrollo a “aplicar medidas eficaces de asistencia técnica y fomento de la capacidad relacionados con el comercio para los países menos adelantados, con carácter prioritario, incluso mejorando la proporción de la asistencia a los países menos adelantados destinada a la ayuda para el comercio, y el apoyo al Marco Integrado mejorado, según proceda”. La importancia de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, y del MIM en particular, queda reafirmada expresamente en el Objetivo 8.a de la Agenda 2030, de “aumentar el apoyo a la Iniciativa de Ayuda para el Comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso

La ayuda para el comercio es parte de la AOD, lo que plantea inquietudes sobre su adicionalidad.

El Programa de Acción de Estambul y la Agenda 2030 han reafirmado la importancia de la ayuda para el comercio a los PMA.

Gráfico 3.9. Desembolsos de ayuda para el comercio a los PMA por sectores amplios (todos los donantes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de OCDE, base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (<http://www.oecd.org/dac/aft/aid-for-tradestatisticalqueries.htm>) (consultada en septiembre de 2016).

mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio”.

Dado que la ayuda para el comercio está, por tanto, en gran medida incorporada en la AOD, que se examina en la sección C, esta subsección se centra en los progresos logrados en la consecución de esos objetivos más concretos.

Pese a que la ayuda para el comercio se ha duplicado en términos reales, la proporción asignada a los PMA no ha aumentado.

Como se indica en el cuadro 3.3, el monto total de los recursos financieros disponibles en el marco de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio se ha duplicado prácticamente en términos reales desde 2005, tanto para los países en desarrollo en general como para los PMA, y en lo que respecta tanto a los compromisos como a los desembolsos. Sin embargo, como sucede con la AOD en general, suele haber una diferencia considerable entre los compromisos y los desembolsos: así en 2012-2014, los compromisos fueron más de un 40% superiores a los desembolsos (UNECA, 2013). Sin embargo, a pesar de que la ayuda para el comercio se ha duplicado en términos reales, hay pocos indicios de que el porcentaje destinado a los PMA haya aumentado, como se pedía en el Programa de Acción de Estambul. En ese período, los PMA han representado en promedio el 29% del total de los compromisos de ayuda para el comercio y el 27% de los desembolsos (con una cierta variación interanual). En 2014, el último año sobre el que se dispone de datos, el porcentaje de los desembolsos de ayuda para el comercio destinada a los PMA descendió al 25%, el nivel más bajo en al menos un decenio.

Si bien el apoyo a las políticas y normativas comerciales representa solo del 2% al 3% del total de la ayuda para el comercio, es de particular importancia para los PMA debido a sus limitadas capacidades institucionales. En este ámbito, los desembolsos reales a los PMA han aumentado considerablemente desde 2005, a un promedio del 16,8% anual, aunque esto se deriva en parte de que se partía de unos valores iniciales muy bajos; el crecimiento se concentró al comienzo y al final del período (entre 2005 y 2007 y de 2011 a 2013). Si bien el porcentaje correspondiente a los PMA aumentó considerablemente entre 2005 y 2007, desde entonces ha fluctuado mucho dentro de un mismo intervalo, entre el 16% y el 26%, y ha sido, en promedio, inferior al porcentaje de estos países en el total de los desembolsos de ayuda para el comercio.

El apoyo a las políticas y normativas comerciales es de particular importancia para los PMA, y se ha fortalecido.

Habida cuenta de las dificultades que afrontan los PMA para impulsar medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio en ámbitos como la adhesión a la OMC y otras disposiciones sobre trato especial y diferenciado, como se ha analizado, estas cifras ponen de manifiesto la necesidad de intensificar el desarrollo de la capacidad en el ámbito de la política comercial. Como demuestra la experiencia de países que han salido de la categoría de PMA, como Cabo Verde y Samoa (véase la sección F del presente capítulo), es particularmente importante que el MIM favorezca la integración del comercio y, por lo tanto, el fortalecimiento del marco institucional conexo.

E. Medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología

La innovación y el cambio tecnológico son elementos importantes del desarrollo de las capacidades productivas, junto con la acumulación de los recursos productivos y el cambio estructural (UNCTAD, 2006, cap. II.1). En los PMA, el cambio tecnológico requiere una combinación de dos factores: el aprendizaje tecnológico y los esfuerzos de los agentes de la economía

Cuadro 3.3. Ayuda para el comercio a los PMA y los otros países en desarrollo
(En miles de millones de dólares constantes de 2014)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de la ayuda para el comercio											
Total de los países en desarrollo	Compromisos	26 792	27 614	30 430	40 147	41 142	43 539	43 515	52 371	56 185	54 447
	Desembolsos	19 968	20 895	22 807	26 179	29 286	32 428	36 197	37 587	40 582	42 436
PMA	Compromisos	8 289	7 363	9 597	11 448	12 638	13 395	13 156	12 304	18 442	14 429
	Desembolsos	5 552	5 366	6 161	7 379	8 607	9 212	9 652	9 625	10 913	10 532
Porcentaje de los PMA con respecto al total	Compromisos	31	27	32	29	31	31	30	23	33	27
	Desembolsos	28	26	27	28	29	28	27	26	27	25
Políticas y normativas relacionadas con el comercio											
Total de los países en desarrollo	Compromisos	793	1 218	868	1 127	1 443	1 274	1 362	1 380	1 520	967
	Desembolsos	558	565	812	816	878	1 140	1 004	1 139	1 248	1 168
PMA	Compromisos	85	278	98	259	325	204	158	503	320	219
	Desembolsos	47	62	179	166	162	187	189	228	320	222
Porcentaje de los PMA con respecto al total	Compromisos	11	23	11	23	22	16	12	36	21	23
	Desembolsos	8	11	22	20	18	16	19	20	26	19

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de OCDE, base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (<http://www.oecd.org/dac/aft/aid-for-trade/statisticalqueries.htm>) (consultada en septiembre de 2016).

nacional (empresas, trabajadores y organismos, entre otros); y, lo que es más importante, la transferencia de conocimientos de los países tecnológicamente más avanzados, desarrollados y en desarrollo (UNCTAD, 2014b).

Existen considerables deficiencias en ambas esferas, que limitan los avances hacia la reclasificación con impulso. Las corrientes de tecnología hacia los PMA dependen actualmente de mecanismos de mercado, como el comercio internacional, la inversión extranjera directa (IED), la concesión de licencias de propiedad intelectual y la circulación de personas (especialistas extranjeros que visitan o residen en el país, migración circular y formación en el extranjero) (UNCTAD, 2007; UNCTAD, 2012, cap. 4). En muchos PMA, los progresos en el aprendizaje tecnológico y en la creación de capacidad de innovación nacional han sido insuficientes, lo que ha limitado sus posibilidades de absorber las tecnologías disponibles a nivel internacional o aprovecharlas eficazmente para su desarrollo (por ejemplo, mediante la creación de corrientes de conocimiento y vínculos más sólidos entre los sectores más modernos y los menos avanzados) y, en consecuencia, ha restringido los beneficios en términos de transformación económica y capacidades productivas. Por consiguiente, esos canales basados en el mercado han contribuido poco a reducir la brecha de conocimientos entre los PMA y los países tecnológicamente más avanzados (UNCTAD, 2010, cap. 3). Ese ha sido un importante factor subyacente de la ampliación del desfase tecnológico entre los PMA y los OPD (cap. 1).

Habida cuenta de la importancia fundamental de la tecnología para el desarrollo, estas deficiencias señalan la necesidad de disponer de medidas efectivas de apoyo internacional en este ámbito. Se han adoptado algunas medidas para abordar estas cuestiones, en particular las asignaciones de AOD para la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en los PMA y las disposiciones sobre transferencia de tecnología en algunos acuerdos internacionales. No obstante, su contribución a la creación de capacidad tecnológica en los PMA sigue siendo todavía muy limitada, como lo demuestra el análisis que figura a continuación de las principales medidas de apoyo internacional específicas para los PMA en la esfera de la tecnología.

Las deficiencias del aprendizaje tecnológico y la transferencia de tecnología están limitando los avances hacia la reclasificación con impulso.

Las corrientes de tecnología basadas en el mercado no han impedido que se amplíe el desfase tecnológico entre los PMA y los OPD.

Las medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología específicas para los PMA han contribuido poco al fomento de las capacidades tecnológicas.

1. AYUDA DESTINADA A LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN

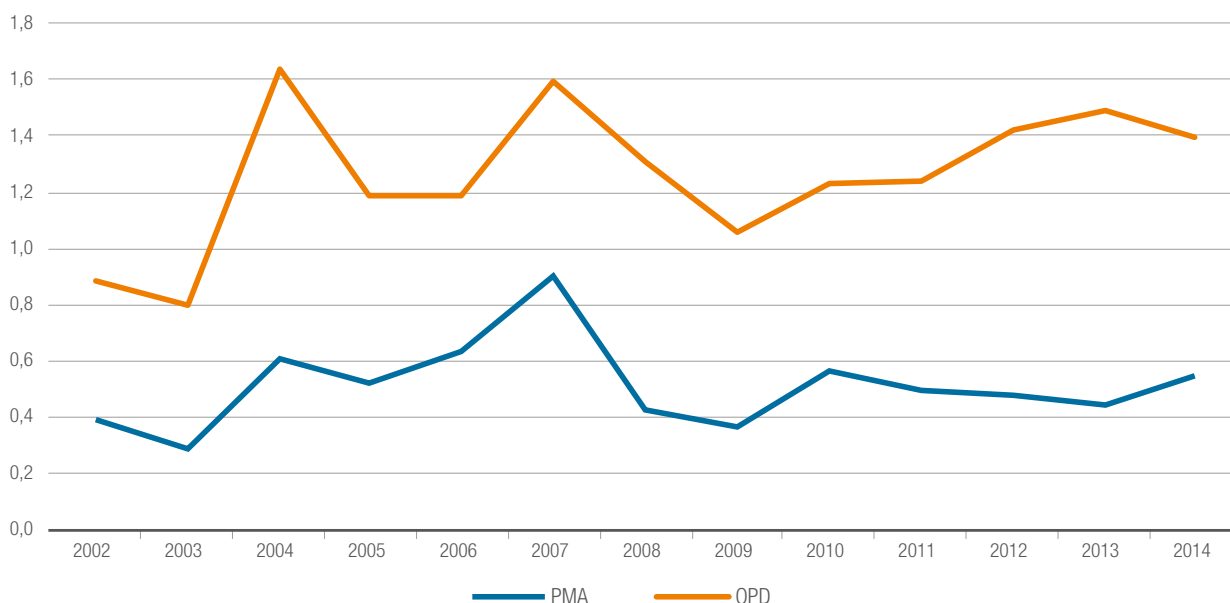
Tradicionalmente, la CTI no ha estado entre las prioridades de la AOD a los PMA. Durante la época de los programas de ajuste estructural (que empezaron a aplicarse en distintos PMA en las décadas de 1980 o 1990), la reducción de la financiación nacional de las actividades de CTI no se vio compensada por un aumento de los desembolsos de los donantes. Las asignaciones de AOD para la CTI solían reflejar las prioridades de los donantes en cuanto a sectores y actividades, en lugar de adaptarse a las prioridades nacionales (Enos, 1995). En buena medida, esto ha seguido así.

La CTI no ha sido una prioridad para los donantes, y las asignaciones de ayuda han sido muy limitadas y se han centrado en las esferas tradicionales de especialización.

Como se examina en la subsección C.1, desde la década de 1990, los donantes han, por lo general, derivado la mayor parte de la AOD de las infraestructuras económicas y físicas y los sectores productivos hacia los sectores sociales y la gobernanza. En la actualidad, las asignaciones de ayuda destinadas al desarrollo de las capacidades tecnológicas en los PMA siguen siendo muy limitadas; del total de los desembolsos de AOD en 2012-2014, solo el 0,49% se dedicó a la CTI, lo que apenas equivale a la tercera parte de la ya reducida cifra correspondiente a los OPD (1,44%) (gráfico 3.10)²².

En el caso de la AOD bilateral para la CTI, las asignaciones suelen centrarse en las esferas tradicionales de especialización, sobre todo la agricultura (en particular los cultivos comerciales tradicionales o de gran valor, como el algodón, el café, el mango y los frutos secos). Las mejoras tecnológicas en estas esferas pueden aumentar la productividad, y el desarrollo de cultivos no tradicionales puede contribuir a la diversificación en el sector agrícola. Sin embargo, esta concentración sectorial limita el efecto de la AOD para la CTI en la diversificación de la economía en su conjunto, pues tiende más bien a perpetuar pautas históricas de producción y a reforzar la ventaja comparativa actual de los PMA (Foray, 2009).

Gráfico 3.10. Desembolsos brutos de AOD para la CTI en los PMA y los OPD, 2002-2014
(En porcentajes del total de la AOD)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de OCDE, base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (consultada en septiembre de 2016).

Nota: La AOD para la ciencia, tecnología e innovación (CTI) es la suma de los desembolsos de AOD destinados a la investigación en educación, medicina, energía, agricultura, silvicultura, pesca, y medio ambiente, a la investigación y el desarrollo tecnológico y a instituciones científicas y de investigación.

2. ACUERDO SOBRE LOS ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO

Si bien varios acuerdos de la OMC contienen disposiciones sobre transferencia de tecnología o de conocimientos, el más importante en este sentido (como en lo que respecta a la propiedad intelectual y a la tecnología en general) es el Acuerdo sobre los ADPIC, que incluye dos importantes disposiciones sobre trato especial y diferenciado específicas para los PMA. En primer lugar, en virtud del artículo 66.1, los PMA miembros no estaban obligados a aplicar las disposiciones del acuerdo, a excepción de los artículos 3, 4 y 5 (relativos al trato nacional y al principio de nación más favorecida) durante un período de 11 años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo (1 de enero de 1995). Desde entonces, esa exención ha sido prorrogada hasta julio de 2021, y hasta el 1 de enero de 2033 en el caso de los productos farmacéuticos.

La segunda disposición de trato especial y diferenciado específica para los PMA se refiere a la transferencia de tecnología. El objetivo declarado del Acuerdo sobre los ADPIC, como se establece en su artículo 7 (sin cursiva en el original), es el siguiente:

La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones.

Sin embargo, la única referencia sustantiva a la transferencia o la difusión de tecnología en el texto del acuerdo se encuentra en el artículo 66.2²³, que establece que “los países desarrollados Miembros ofrecerán a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados Miembros, con el fin de que éstos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable”.

El texto es más contundente que una cláusula de máximo empeño, en el sentido de que crea para los Gobiernos de los países desarrollados la obligación jurídica de fomentar la transferencia de tecnología a los PMA; además, se ha interpretado que impone obligaciones que van más allá de las prácticas de AOD de los Gobiernos en el momento de la aprobación del Acuerdo en 1994. No obstante, el Acuerdo no define la transferencia de tecnología, ni detalla cómo supervisar el cumplimiento de las obligaciones en virtud del artículo 66.2 (Moon, 2008). A solicitud de los PMA, el Consejo de los ADPIC pidió a los países desarrollados que informasen sobre sus actividades relativas a las obligaciones en virtud del artículo 66.2, y posteriormente (en una decisión de febrero de 2003), estableció que estos países debían presentar un informe completo sobre dichas actividades cada tres años, y actualizaciones anuales en los años intermedios.

Si bien es posible analizar proyectos, transacciones y casos específicos, es problemático llevar a cabo una evaluación general de la magnitud o los efectos de la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los PMA (UNCTAD, 2014b; UNCTAD, 2014c). Sin embargo, puede hacerse una evaluación más acotada de la aplicación del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC a partir de la información presentada por los países desarrollados al Consejo de los ADPIC. Una evaluación de las actividades de ese tipo notificadas entre 1999 y 2011 muestra que, incluso con una definición amplia de transferencia de tecnología, solo el 11% de las actividades se refiere a operaciones específicas de transferencia de tecnología a los PMA.

El Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC contempla un período de aplicación más largo para los PMA, que se ha ampliado hasta 2021.

Si bien el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC impone a los países desarrollados obligaciones jurídicas en materia de transferencia de tecnología, estas no están bien definidas...

... y pocas de las actividades notificadas se refieren a operaciones específicas de transferencia de tecnología.

Si bien en ocasiones los proyectos de asistencia bilateral implican la transferencia de tecnologías públicas, esta es secundaria a su propósito principal.

En respuesta a las críticas acerca de lo limitado de la transferencia de tecnología, los países desarrollados hacen hincapié en las restricciones derivadas del hecho de que la gran mayoría de las tecnologías pertinentes son propiedad de entidades privadas, y los Gobiernos tienen pocas posibilidades de obligar a esas entidades a transferir las tecnologías que controlan. Así, la transferencia de tecnología depende de que se procure alentar o facilitar la adopción de medidas por las empresas, y no tanto de medidas directas de los Gobiernos (WTO, 2012).

Las tecnologías procedentes de entidades públicas de los países desarrollados se transfieren a veces mediante proyectos bilaterales de asistencia. En general, sin embargo, esos proyectos no tienen como objetivo primordial la transferencia de tecnología, y las transferencias resultantes no constituyen un programa coherente de transferencia de tecnología. Más bien, ese tipo de transferencia suele sobrevenir en proyectos con objetivos técnicos concretos, como el suministro de agua potable, la lucha contra ciertas enfermedades o la erradicación de plagas de los cultivos. Incluso cuando los proyectos de desarrollo se centran en la CTI, el fomento de la capacidad en materia de propiedad intelectual y la formación para la transferencia de tecnología suelen incluirse únicamente de manera secundaria, si llegan a incluirse.

Entre 2008 y 2012, el número de PMA que recibía asistencia técnica en virtud del artículo 67 del Acuerdo sobre los ADPIC se redujo de 25 a 8.

Por tanto, el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC se ha traducido en escasos incentivos adicionales a la transferencia de tecnología a los PMA, con lo que su contribución a la reclasificación ha sido mínima.

El artículo 67 del Acuerdo sobre los ADPIC, establece que “los países desarrollados Miembros prestarán, previa petición, y en términos y condiciones mutuamente acordados, cooperación técnica y financiera a los países en desarrollo o países menos adelantados Miembros”. Sin embargo, entre 2008 y 2012, el número de PMA que recibieron asistencia técnica con arreglo a ese artículo disminuyó drásticamente, de 25 a 8, mientras que el número de asociados en la cooperación que prestaban esa asistencia se redujo de 13 a 5 (UNSGHLP, 2015).

3. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

La transferencia de tecnología es un medio fundamental para estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero.

La transferencia de tecnologías respetuosas del clima entre las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático se considera un medio fundamental para alcanzar el objetivo primordial de la Convención de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero. El artículo 4, párrafo 9, de la Convención, citado en la sección C.3 del presente capítulo en el contexto de la financiación para el clima, exige a las Partes que tengan en cuenta las necesidades y las situaciones de los PMA en relación con la tecnología y la financiación.

La Convención prevé varios mecanismos para controlar si las Partes están adoptando las medidas necesarias para facilitar la transferencia de tecnología. Entre ellos figuran las comunicaciones nacionales y los informes bienales, por medio de los cuales los países desarrollados informan periódicamente a la CP acerca de la aplicación de la Convención. Al igual que los otros países en desarrollo, se alienta a los PMA (en el marco tecnológico de Marrakech de 2001) a que presenten evaluaciones de las necesidades de tecnología (ENT), en las que indiquen sus necesidades de tecnología a efectos de mitigación y adaptación, sobre la base de un proceso de consulta orientado a determinar los obstáculos que dificultan la transferencia de tecnología y las medidas para superarlos.

Habida cuenta de las desventajas estructurales específicas de los PMA, la CP se ha comprometido a financiar en su totalidad el proceso de ENT en los PMA, para lo cual se proporciona financiación en el marco del programa estratégico de Poznan sobre transferencia de tecnología del FMAM. Sin embargo, muchos PMA están todavía ultimando sus ENT, y relativamente pocos han elaborado planes de acción tecnológica que prescriban medidas para abordar las necesidades y los obstáculos detectados. En 2015, la mitad de los 48 PMA había completado una ENT y la había presentado a la Convención Marco sobre el Cambio Climático, pero solo nueve de ellas incluían planes de acción tecnológica (Craft y otros, 2015).

Los negociadores de los PMA han señalado en repetidas ocasiones la necesidad de reforzar los programas tecnológicos en virtud de la Convención Marco por tres vías principales: aumentando la financiación y apoyando plenamente tanto la formulación de ENT detalladas como la ejecución de actividades relacionadas con la tecnología; fomentando la capacidad para elaborar ENT y propuestas de actividades relacionadas con la tecnología; y aplicando plenamente el programa estratégico de Poznan sobre transferencia de tecnología.

En 2010, la CP estableció el Mecanismo Tecnológico, que posteriormente quedó consagrado en el artículo 10 del Acuerdo de París de 2015. Este consta de dos órganos complementarios que colaboran para promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías del clima a los países en desarrollo: el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología del Clima (CRTC).

Una función primordial del CRTC es responder a las solicitudes de las entidades nacionales designadas (END) de los países en desarrollo para acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología a esos países. Estas entidades se encargan de traducir las ENT en solicitudes concretas al CRTC, con miras a formular y ejecutar propuestas de proyectos. Si bien muchos de los PMA han establecido END, se necesita asistencia técnica para fomentar su capacidad y permitirles funcionar eficazmente. Hasta ahora, solo unos pocos PMA han enviado solicitudes al CRTC a través de sus END para la formulación de propuestas de proyectos. Sin embargo, el CRTC ha creado una Incubadora de Solicitudes para favorecer el acceso de los PMA a la asistencia técnica, reforzar su capacidad institucional sobre tecnologías del clima, y redoblar los esfuerzos de transferencia de tecnología. Cuando se redactó este Informe, 11 PMA africanos y 2 PMA asiáticos participaban en la Incubadora.

Las tecnologías relacionadas con el clima también se transfieren mediante el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), establecido en el marco del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1998. El mecanismo emite créditos certificados comerciables para proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo, que pueden ser adquiridos por los países desarrollados para cumplir parte de sus metas de reducción de las emisiones en virtud del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco. En principio, esos proyectos deberían utilizar tecnologías que no estén disponibles en ese momento en los países de acogida y que entrañen, por tanto, una transferencia de tecnología. Sin embargo, de los 4.984 proyectos del MDL registrados y propuestos en 2010, solo en el 30% se indica una transferencia de tecnología. Además, la mayoría de los proyectos del MDL se llevan a cabo en grandes economías emergentes (1.993 en China, 1.254 en la India y 338 en el Brasil) y casi ninguno en los PMA. Hacia finales de 2012, solo se habían registrado 12 proyectos del MDL en 7 PMA. Esto se debe en parte al énfasis de los proyectos en la mitigación en vez de en la adaptación, la adopción de enfoques de mercado, y la mejor relación entre riesgo y rentabilidad para los inversores privados en los OPD en comparación con los PMA (Craft y otros, 2015). Las limitadas capacidades institucionales de

Los PMA han pedido en repetidas ocasiones que se refuercen los programas tecnológicos en virtud de la Convención Marco sobre el Cambio Climático

Los proyectos del mecanismo para un desarrollo limpio se concentran mucho en los OPD, y relativamente pocos conllevan una transferencia de tecnología.

los PMA representan otro obstáculo para acceder al MDL. Así, si bien el MDL es un instrumento importante para fomentar la transferencia de tecnología en el marco de la Convención, su pertinencia y beneficios para los PMA han sido muy limitados.

4. BANCO DE TECNOLOGÍA

Está previsto que el Banco de Tecnología para los PMA comience a funcionar en 2017.

Reconociendo la importancia de la CTI para el desarrollo y la reclasificación, así como los escasos progresos logrados hasta la fecha en la aceleración de la transferencia de tecnología a los PMA, el Programa de Acción de Estambul contempló la creación de “un banco de tecnología y un mecanismo de apoyo para la ciencia, la tecnología y la información dedicados a los países menos adelantados” (United Nations, 2011: párr. 52.1). Cuatro años más tarde, la Agenda de Acción de Addis Abeba aspiraba a poner plenamente en práctica esta propuesta para 2017, un objetivo que fue aprobado posteriormente en el marco de la Agenda 2030, en la meta 17.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Está previsto que el Banco de Tecnología de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados conste de dos componentes: el mecanismo de apoyo para la ciencia, la tecnología y la innovación y el banco de propiedad intelectual. El primero tiene por objeto “ayudar a los PMA a articular sus políticas y prioridades de CTI en su estrategia general de desarrollo; ayudarlos a encontrar y acceder a los programas más adecuados para sus aspiraciones en materia de CTI; y promover los intereses de esos países ante otras instituciones de desarrollo” (UNSGHLP, 2015:8).

El banco de propiedad intelectual tiene por objetivo (UNSGHLP, 2015:7) crear nuevas oportunidades para la difusión de tecnologías clave. Eso implica: la transferencia directa de propiedad intelectual protegida —junto con los conocimientos prácticos para aplicarla— a receptores de los PMA, como empresarios y pymes; la máxima transferencia de conocimientos técnicos a través de la inversión extranjera directa (IED) incluyendo, entre otras cosas, el apoyo a los PMA en complejas negociaciones contractuales; el apoyo a la protección de la propiedad intelectual en los PMA; y la formación de los funcionarios responsables de aplicar los derechos de propiedad intelectual y el fortalecimiento de las oficinas de propiedad intelectual en esos países. En última instancia, la meta del banco de propiedad intelectual debería ser conseguir que los PMA se integren provechosamente en el sistema mundial de propiedad intelectual.

La AOD ha desempeñado un papel destacado en la reclasificación de los cuatro países que han salido de la categoría de PMA...

Se prevé que el banco comience a funcionar en 2017, de conformidad con la meta 17.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que esté financiado por las aportaciones voluntarias de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otros interesados, con un presupuesto anual de aproximadamente diez millones de dólares. El propósito es que evolucione progresivamente a lo largo del tiempo, sobre la base de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas de su labor. En el capítulo 5 se examinan posibles medios para mejorar la eficacia del Banco de Tecnología en el desempeño de su mandato.

F. El papel de las medidas de apoyo internacional en el caso de los países que han salido de la categoría de PMA

La AOD desempeñó un papel destacado en la reclasificación de los cuatro países que han salido de la categoría de PMA hasta la fecha. Como cabría

esperar, dada su reducida población (que en el momento de la salida de la categoría oscilaba entre 0,2 y 1,5 millones), los cuatro países tenían unos ingresos *per capita* en concepto de AOD relativamente elevados, de un promedio de 163 dólares en Maldivas, 181 dólares en Botswana, 387 dólares en Cabo Verde y 437 dólares en Samoa (a precios de 2013) en el decenio previo a su reclasificación. Estas cifras son entre 3,3 y 9,0 veces superiores a las del conjunto de los PMA en 2005-2014²⁴.

No obstante, al menos tan importante como el volumen de la AOD fue la política de los países con respecto a sus entradas de AOD. Botswana y Samoa, en particular, fueron muy proactivos en la gestión de la AOD, ejerciendo un liderazgo y un control claros de sus respectivos procesos de desarrollo, y velando por que la AOD se orientara claramente hacia sus propias estrategias de desarrollo.

Como se señaló en el capítulo 2, la estrategia de desarrollo de Botswana desde finales de la década de 1960 siguió un ciclo de planificación de entre cinco y seis años. El Parlamento aprobó planes nacionales de desarrollo que se consagraron en la ley, y se requería la aprobación parlamentaria para cualquier iniciativa del sector público que no apareciese en el plan vigente. Así, se exigía a los donantes que dirigiesen la AOD a proyectos que ya hubiesen sido reconocidos en el plan como prioridades nacionales. La planificación también estaba integrada en el ciclo presupuestario, a fin de que no se pudiesen iniciar proyectos a menos que se hubiesen previsto créditos para cubrir los gastos recurrentes. Este modelo ha resultado ser muy eficaz (Mogae, 2016).

La coordinación y gestión de la AOD por Samoa también se juzgó particularmente eficaz. El Gobierno identificó correctamente los proyectos necesarios y buscó ayuda de los donantes conforme a su estrategia general de desarrollo; los donantes señalaron con frecuencia la inusual disposición de las autoridades, no solo para articular las necesidades del país, sino también para rechazar los enfoques y actividades que no se ajustaban a las prioridades nacionales. Eso contribuyó a que el sentido de apropiación de las actividades financiadas con la ayuda fuese mayor que en otros países vecinos (Delay, 2005). El proceso de coordinación de la ayuda se basó en el claro liderazgo del Gobierno y tres grandes componentes institucionales:

- Dos comités nacionales con personal compartido (uno encargado de coordinar la planificación del desarrollo nacional y otro específicamente dedicado a la coordinación entre los donantes), que integraban la ayuda de los donantes en el marco general de desarrollo nacional;
- Una relación estrecha entre el proceso de coordinación de los donantes y un sistema de planificación nacional bien desarrollado a cargo del Ministerio de Finanzas;
- Un sistema de reuniones sectoriales de los donantes, inicialmente en la esfera de la educación y la salud, y más tarde en otros sectores.

Los casos de Botswana y Samoa ponen de relieve la importancia un enfoque proactivo y estratégico de la AOD, que la integre eficazmente en procesos de planificación del desarrollo controlados y dirigidos por los países. En ambos casos, la capacidad institucional y humana fueron factores importantes, así como el sólido liderazgo de los Gobiernos. Otros factores fueron, por lo menos en el caso de Samoa, la estabilidad y la continuidad de los principales actores en la coordinación de los donantes que, con el tiempo, hicieron posible ganar la confianza de los donantes y conocer sus enfoques; y el número relativamente

... lo que refleja en parte los enfoques proactivos de la gestión de la ayuda, en particular en Botswana y Samoa.

La AOD fue esencial para la reclasificación de Cabo Verde.

reducido de grandes donantes (el Banco Asiático de Desarrollo, Australia, Japón y Nueva Zelanda) (Delay, 2005).

Las características de las exportaciones de los países que han salido de la categoría de PMA han limitado la importancia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio.

En Cabo Verde, la AOD también fue esencial en el proceso hacia la reclasificación. Se trató de una fuente importante de financiación externa que no creaba endeudamiento, y sirvió para financiar grandes inversiones en infraestructuras económicas y sociales, de modo que el gasto en infraestructuras del país se situó entre los más elevados de África, en cerca de un 15% del producto interno bruto (PIB) (Briceño-Garmendia y otros, 2011). Además de contribuir directamente al desarrollo económico y social (junto con las remesas de los migrantes), la AOD permitió que los niveles de la demanda interna de bienes de consumo y de la inversión superaran los que se habrían alcanzado únicamente con los recursos nacionales. La ayuda alimentaria también contribuyó, no solo a estabilizar el suministro de alimentos (teniendo en cuenta el alto nivel de inseguridad alimentaria, el hambre causada por la sequía y la pobreza del país), sino también a generar recursos para proyectos de obras públicas en las zonas rurales, gracias al dinero obtenido de la venta de la ayuda alimentaria a la población. Los recursos obtenidos por estas vías fueron un instrumento importante para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

Las medidas de apoyo internacional relacionadas con el comercio desempeñaron un papel más limitado en los avances de esos países hacia la reclasificación, en virtud del predominio de las exportaciones de productos primarios (principalmente diamantes) en el caso de Botswana, y de servicios (especialmente el turismo) en Cabo Verde, Maldivas y Samoa.

En Maldivas, antes de la reclasificación, la pesca concentraba más del 98% de las exportaciones de mercancías, y casi el 90% de esa cifra correspondía a la pesca del atún. El sector pesquero representaba también el 5% del PIB y empleaba a un 11% de la fuerza de trabajo total. Por su condición de PMA, Maldivas se benefició considerablemente de un acceso preferencial a los mercados pesqueros de la Unión Europea y el Japón, lo que impulsó un rápido crecimiento de la producción desde principios de la década de 1980. Si bien el principal mercado era Tailandia, que representaba el 30% del total, y Sri Lanka concentraba la mayoría de las exportaciones de pescado seco, la Unión Europea era el principal mercado de conservas de pescado.

Samoa disfrutó de excepciones especiales de las disposiciones de un acuerdo de comercio preferencial con Australia no específico para los PMA.

Un caso más claro de un país en proceso de reclasificación que se benefició de un acuerdo de comercio preferencial (si bien no se trata de un acuerdo específico para los PMA), es el desarrollo en Samoa de la fabricación de componentes de automóviles para exportarlos a Australia en virtud del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Pacífico Meridional (SPARTECA), de 1980. Cuando se modificaron los requisitos de contenido local para la industria automotriz de Australia con objeto de incluir el contenido de los países miembros del Foro de las Islas del Pacífico a principios de la década de 1990, la empresa japonesa Yazaki trasladó una fábrica de componentes de Australia a Samoa, donde los salarios eran más bajos. Sin embargo, el futuro de esa iniciativa dependía de una serie de excepciones especiales cada vez más generosas a las disposiciones del SPARTECA, en particular relativas a las normas de origen, puesto que el valor añadido en Samoa se redujo a menos del 50% del exigido poco después del traslado de la fábrica. Los beneficios para el país han sido sustanciales, puesto que en la planta trabajan 950 samoanos, lo que la convierte en el mayor empleador del sector privado del país (Morgan, 2012).

G. Utilización de las medidas de apoyo internacional por los actuales países menos adelantados y percepción de su utilidad

A fin de mostrar un panorama más completo de las medidas de apoyo internacional desde la perspectiva de los propios PMA, la secretaría de la UNCTAD realizó una encuesta en 2016 sobre la utilización de estas medidas por parte de los PMA y sobre la percepción de su utilidad. Los cuestionarios de la encuesta se enviaron a funcionarios gubernamentales de los PMA (todos menos uno, de los ministerios de comercio e industria) y a los economistas de las Naciones Unidas en los PMA. Se recibieron ocho respuestas, todas ellas de miembros de la OMC, en África, Asia y América²⁵. Si bien las conclusiones no pueden considerarse estadísticamente significativas, debido al pequeño tamaño de la muestra y a las limitaciones inherentes a los ejercicios de esta índole, sí son informativas, particularmente cuando se consideran conjuntamente con los resultados de otras encuestas similares y datos complementarios (CDP secretariat, 2012; WTO, 2013c).

La mayoría de los encuestados (aproximadamente, el 75%) confirmó que sus países habían hecho uso de disposiciones sobre trato especial y diferenciado en el contexto de la OMC, pero el grado de utilización de los distintos acuerdos y disposiciones variaba considerablemente. Los encuestados señalaron que las medidas más efectivas o más utilizadas eran el acceso preferencial a los mercados, la flexibilidad de los compromisos y el apoyo prestado a través del MIM en cuestiones relacionadas con el comercio. En cambio, pocos países comunicaron haber hecho uso de las flexibilidades para los PMA en el marco de los acuerdos sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, los obstáculos técnicos al comercio y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias²⁶. Los comentarios de los encuestados atribuyen el uso desigual de las flexibilidades disponibles a diversos motivos, que van desde la falta de conocimientos especializados y una comprensión superficial de los acuerdos hasta la participación limitada del sector privado y la mala coordinación entre los distintos ministerios (en particular, en lo relativo a las notificaciones a los comités pertinentes de la OMC). También se mencionó que la falta de financiación era uno de los principales obstáculos que limitaban el uso del espacio de políticas disponible, en particular en relación con las subvenciones a las exportaciones y a la agricultura.

Las respuestas al cuestionario también señalaban constantes dificultades en el proceso de adhesión a la OMC, una consideración que coincide con las preocupaciones expresadas por los PMA que actualmente están en ese proceso. En términos más generales, hace tiempo que se reconoce que las limitaciones presupuestarias son un obstáculo para la participación proactiva de las delegaciones de los PMA en las actividades de la OMC, su presencia habitual en las reuniones del Comité, y, en última instancia, su capacidad de negociación.

A pesar de que se han registrado algunas mejoras significativas desde el cambio de siglo, la búsqueda de financiación para el desarrollo sigue siendo un desafío básico para la mayoría de PMA, y el 85% de los encuestados consideró que el acceso de sus respectivos países a esa financiación era insuficiente para hacer realidad para el año 2020 las metas fijadas en el Programa de Acción de Estambul. En este sentido, se señaló que la IED y la asistencia técnica eran las esferas en las que había un mayor margen de mejora.

El uso de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado por parte de los PMA en el marco de la OMC varía notablemente según los acuerdos y las disposiciones.

Los funcionarios de los PMA señalan dificultades constantes en el proceso de adhesión a la OMC.

Se considera que la gestión de las corrientes de ayuda ha mejorado, pero que la de las rentas generadas por los recursos no lo ha hecho en la misma medida.

Una gran mayoría de los encuestados se refirió a algunas mejoras de las políticas de gestión de la ayuda, el uso incipiente de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo y, en cierta medida, un incremento de la participación en asociaciones público-privadas. Sin embargo, las conclusiones sobre la gestión de las rentas generadas por los recursos eran menos alentadoras, a pesar de que varios de los PMA que respondieron a la encuesta son miembros de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (cap. 2, subsección D2 b)). Solo alrededor de la mitad de los encuestados consideró que se habían producido mejoras en la capacidad de sus respectivos países para conservar y gestionar esas rentas. Esta aleccionadora evaluación es coherente con la creciente presión internacional para combatir las corrientes financieras ilícitas vinculadas a la manipulación de los precios comerciales, que priva, en particular a muchos exportadores de combustible y minerales de África, de los recursos financieros que tanto necesitan (UNECA, 2015; UNCTAD, 2016).

Persisten serias inquietudes sobre la eficacia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la transferencia de tecnología...

Asimismo, todos los encuestados plantearon serias inquietudes sobre la eficacia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la transferencia de tecnología, en particular las contempladas en el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC. En concreto, muchas respuestas ponían de relieve la lentitud general de la transferencia y adopción de tecnología, así como las dificultades intrínsecas de atribuir el éxito de la transferencia de tecnología a la existencia de medidas de apoyo internacional en lugar de a meras decisiones de inversión del sector privado movidas por el ánimo de lucro. Si bien se ha prestado asistencia técnica para la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, se necesitan más medidas para favorecer la elaboración de unos marcos de políticas de CTI amplios y coherentes. El elemento central del desarrollo de las capacidades productivas es un aumento progresivo de la complejidad de la base productiva; y ello depende tanto de la capacidad de absorción como de la transferencia de tecnología. Para ser plenamente eficaz, la transferencia de tecnología debe ir acompañada de un apoyo más amplio, a fin de fomentar la aparición de sistemas de innovación pujantes.

... así como sobre la magnitud y la adicionalidad de la financiación para el clima.

Tras el Acuerdo de París, la inmensa mayoría de los encuestados reconoció que la comunidad internacional tenía cada vez más en cuenta las necesidades y prioridades de los PMA en relación con la adaptación al cambio climático y su mitigación. Sin embargo, más allá de este reconocimiento genérico, los aspectos concretos eran problemáticos. Muchos encuestados de los PMA lamentaron la falta de información sistemática y capacidad administrativa técnica, que impiden acceder a la financiación para el clima. Las dos principales preocupaciones en relación con la financiación para el clima eran las incertidumbres sobre la magnitud de los desembolsos (frente a las promesas de contribuciones), y el grado de la adicionalidad con respecto a la asistencia para el desarrollo. Los funcionarios también subrayaron la necesidad de reforzar la asistencia técnica para integrar la adaptación al cambio climático y su mitigación en las estrategias nacionales de desarrollo.

La labor para reforzar las medidas de apoyo internacional ha de complementarse con un mayor desarrollo de las capacidades de los PMA.

En general, los resultados de la encuesta sugieren que las medidas de apoyo internacional se suelen percibir como insuficientes para abordar los problemas de desarrollo de los PMA, y destacan asimismo las desventajas que afrontan los PMA para hacer un uso eficaz de las flexibilidades de que disponen y acceder a los fondos y la asistencia técnica adecuados, debido a su escasa capacidad institucional. Estas conclusiones indican que es necesario adoptar un enfoque doble, con el fin de:

- a) Aumentar los compromisos internacionales en favor de los PMA, y reforzar las medidas de apoyo internacional disponibles, en consonancia con las ambiciosas metas del Programa de Acción de Estambul y los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

- b) Reforzar las actividades de desarrollo de la capacidad en curso en los PMA, en particular en los principales ministerios, a fin de que esos países puedan aprovechar más plenamente los beneficios de las medidas de apoyo internacional.

H. Conclusión

A pesar de las inevitables limitaciones de cualquier evaluación de su eficacia, parece evidente que las medidas de apoyo internacional existentes son inadecuadas para las necesidades de desarrollo de los PMA, en particular en el contexto de la meta de reclasificación del Programa de Acción de Estambul y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Eso confirma y refuerza la conclusión del *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2010* (UNCTAD, 2010). Si bien muchas de las medidas de apoyo internacional existentes son útiles y prometedoras en principio, en la práctica su eficacia suele verse socavada por la vaguedad de su formulación (especialmente en el caso de las cláusulas de máximo empeño), el débil compromiso de la comunidad internacional (en particular en lo relativo a la AOD), la financiación insuficiente (por ejemplo, la financiación para el clima), la lentitud de su puesta en práctica (de la exención relativa a los servicios, entre otras cosas) y acontecimientos exógenos (en particular, los efectos de la erosión de las preferencias y la creciente importancia de las barreras no arancelarias en el acceso preferencial a los mercados).

El historial de las iniciativas más recientes, como la exención relativa a los servicios de los PMA y el Banco de Tecnología, pone de relieve que la eficacia de las medidas de apoyo internacional depende necesariamente de la existencia de marcos institucionales viables (cuya creación puede insumir mucho tiempo) y mandatos operativos concretos acordes a las necesidades y los intereses de desarrollo de los PMA, además de una financiación suficiente. Si cualquiera de estos tres elementos falta, incluso las iniciativas más loables corren el riesgo de ser simbólicas y pueden, sin proponérselo, sobrecargar la escasa capacidad institucional y de negociación de los PMA para conseguir unos beneficios de limitado valor económico.

No obstante, la experiencia de los países que han salido de la categoría de PMA muestra que al menos algunas de las medidas de apoyo internacional existentes, como el acceso preferencial a los mercados y la AOD, pueden contribuir considerablemente al proceso de reclasificación. Las conclusiones de la encuesta de la secretaría de la UNCTAD, cuyos resultados se presentan en este capítulo, parecen confirmar que los actuales PMA consideran que las medidas de apoyo internacional tienen cierta utilidad en este contexto.

La eficacia de tales medidas también se ve influida por la capacidad de cada PMA para aprovecharlas estratégicamente a fin de promover sus propias agendas de desarrollo y reclasificación. Los PMA más prósperos han aprovechado los esquemas de preferencias comerciales con sus principales socios comerciales para fomentar un incipiente proceso de diversificación y aumento de la complejidad, optando progresivamente por nuevos productos de mayor valor añadido. Otros, sin embargo, no han podido traducir los márgenes de preferencia existentes en oportunidades para diversificar sus exportaciones hacia nuevos productos o mercados. Del mismo modo, la utilización del trato especial y diferenciado en la esfera del comercio varía considerablemente de un PMA a otro, en gran medida dependiendo de sus conocimientos y su capacidad técnica, así como del desarrollo de las capacidades productivas necesarias. La experiencia de los países que han salido de la categoría de PMA también pone de relieve la importancia de unas políticas proactivas de gestión de la ayuda, y

Las medidas de apoyo internacional existentes siguen siendo insuficientes, particularmente a la luz de la meta de reclasificación del Programa de Acción de Estambul.

La eficacia de las medidas de apoyo internacional depende de que existan marcos institucionales viables, de que se ajusten a las necesidades de los PMA y de que se disponga de financiación suficiente...

... pero también depende de la capacidad de los PMA para aprovecharlas estratégicamente con el fin de promover sus propias estrategias de desarrollo.

de un fuerte control por cada país de su agenda de desarrollo, para mejorar la eficacia de la ayuda.

Estas consideraciones subrayan la vital importancia de las capacidades institucionales de los PMA, así como de sus capacidades productivas, como factores determinantes de la pertinencia y la eficacia de las medidas de apoyo internacional. Las limitaciones de la capacidad institucional han de tenerse plenamente en cuenta al establecer y concebir las medidas de apoyo internacional, de modo de ampliar el acceso informado de los PMA a estas medidas, entre otras cosas difundiendo información y conocimientos técnicos y fomentando la capacidad de los interesados. Los ejemplos del MIM y los PNA ponen de manifiesto el impacto potencial de combinar la instauración de medidas de apoyo internacional con la prestación de asistencia técnica conexas.

La contribución potencial de las medidas de apoyo internacional a la reclasificación pone de relieve la importancia de las capacidades institucionales y de la apropiación nacional de las estrategias de desarrollo.

No cabe duda de que la comunidad internacional podría hacer más para mejorar las condiciones de integración de los PMA en la economía mundial y cumplir con sus propios compromisos de favorecer el proceso de desarrollo de los PMA por conducto de medidas de apoyo internacional más ambiciosas y pertinentes; sin embargo, la apropiación nacional sigue siendo esencial para la reclasificación con impulso. Las medidas de apoyo internacional no deberían dictar la estrategia de reclasificación del país, sino proporcionar un conjunto de instrumentos para facilitar su aplicación. Por consiguiente, los propios PMA han de liderar con firmeza sus propios procesos de desarrollo, definiendo sus propias prioridades estratégicas de transformación estructural y encauzando el apoyo a tal efecto. También es esencial una mayor coherencia en las políticas, tanto de los PMA como de sus asociados para el desarrollo, para garantizar que la eficacia de las medidas de apoyo internacional no se vea socavada por factores externos, como el resultado de acuerdos bilaterales o regionales, o de prácticas ilegales, como las corrientes financieras ilícitas.

I. Resumen

- Cada vez hay más medidas de apoyo internacional en favor de los PMA, y estas difieren notablemente en cuanto a su naturaleza, orientación y contenido. Por lo tanto, su importancia relativa varía mucho de un PMA a otro, en función de sus características estructurales y capacidades.
- A pesar de que la AOD a los PMA se duplicó con creces en términos reales entre 2000 y 2010, sigue sin superar la mitad de la meta de entre el 0,15% y el 0,20% del INB que se comprometieron a alcanzar los donantes a principios de la década de 1980, y los avances en los compromisos relativos a la eficacia de la ayuda continúan siendo muy desiguales.
- Si bien la financiación para el clima ha aumentado, la financiación del Fondo PMA es insuficiente e insegura, y el acceso de los PMA a otros fondos se ve limitado por la necesidad de competir con los OPD, que cuentan con más recursos.
- A pesar del compromiso de larga data de los miembros de la OMC de facilitar la adhesión de los PMA, el proceso sigue estando sesgado y los PMA han seguido afrontando obstáculos.
- El acceso preferencial a los mercados es una de las medidas de apoyo internacional más importantes en favor de los PMA, y los avances en este ámbito han aumentado considerablemente sus ingresos de exportación; no obstante, los beneficios se ven limitados por la exclusión de productos sensibles, los reducidos márgenes de preferencia para los productos

básicos no agrícolas, la erosión de las preferencias y las normas de origen restrictivas.

- Si bien las preferencias comerciales para los PMA se han ampliado a los servicios en virtud de la exención relativa a los servicios de la OMC, y se ha notificado un número considerable de preferencias, es muy pronto para evaluar su importancia.
- Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC son muy variadas, y van desde cláusulas “de máximo empeño” no vinculantes hasta prórrogas de los períodos de aplicación y exenciones de compromisos; sin embargo, su repercusión global es limitada porque su alcance es relativamente pequeño y existen obstáculos para su utilización.
- Los desembolsos de ayuda para el comercio a los PMA se han duplicado en términos reales desde 2005, pero la meta del Programa de Acción de Estambul de aumentar el porcentaje de la AOD que se destina a estos países no se ha cumplido.
- Las medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología casi no han contribuido a fomentar las capacidades tecnológicas de los PMA, pero la situación puede mejorar con la puesta en marcha del Banco de Tecnología que, según está previsto, se iniciará en 2017.
- En los países que han salido de la categoría de PMA, la AOD resultó globalmente más útil que las preferencias comerciales, gracias a los elevados ingresos *per capita* asociados a su reducida población, la gestión proactiva de las corrientes de AOD y la naturaleza de sus exportaciones (que limitó los efectos de las preferencias comerciales).
- Una encuesta realizada a funcionarios de los PMA para el presente Informe señala la insuficiencia de las medidas de apoyo internacional existentes y la importancia de las limitaciones institucionales en los PMA, que representa un obstáculo para la utilización eficaz de esas medidas.

Notas

- 1 El Examen de Mitad de Período del Programa de Acción de Estambul se celebró los días 27 a 29 de mayo de 2016 en Antalya (Turquía).
- 2 Como se menciona en el capítulo 1, el concepto de reclasificación no se definió sino hasta 1991, esto es, 20 años después de que se crease la categoría.
- 3 Puede consultarse en www.un.org/ldcportal.
- 4 Algunas de las medidas de apoyo internacional que figuran en el cuadro 3.1 están también a disposición de algunos países en desarrollo que no son PMA, en particular el acceso preferencial a los mercados en virtud de la AGOA y el SGP.
- 5 En 2012-2014 (los tres últimos años sobre los que se dispone de datos), la AOD neta recibida constituía en promedio el 8% del INB en la mediana de los PMA, con considerables diferencias entre los distintos países. En Tuvalu, por ejemplo, la AOD representaba alrededor del 50% del INB, mientras que en Angola y Guinea Ecuatorial era inferior al 1%.
- 6 La contribución imputada de la ayuda multilateral es la porción de la ayuda facilitada por las instituciones multilaterales que, según los cálculos, ha sido financiada por cada país donante. El total de la AOD de un donante se calcula sumando la contribución imputada a la ayuda bilateral proporcionada por este (a partir de <https://www.oecd.org/dac/stats/oecdmethodologyforcalculatingimputedmultilateraloda.htm>, consultada en octubre de 2016).
- 7 Para llevar a cabo una evaluación de ese tipo sería necesario calcular el elemento de donación de cada préstamo, en función de su tipo de interés, vencimiento y período de gracia, y agregar los resultados de todos los préstamos a cada país beneficiario en cada año.
- 8 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) define la adaptación al cambio climático como “todo ajuste de sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o previstos o a sus efectos que modera los daños o aprovecha oportunidades ventajosas”, mientras que la mitigación es “una intervención antropogénica para reducir el forzamiento antropogénico del sistema climático; incluye estrategias para reducir las fuentes y emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero” (Parry y otros 2007, Apéndice I: Glosario).
- 9 Véase una explicación más detallada de las operaciones del Fondo PMA en UNCTAD (2010: 71 a 74).
- 10 Cuando se redactó este Informe, cinco PMA estaban fuera del sistema de la OMC: a saber, Eritrea, Kiribati, Somalia, Timor-Leste y Tuvalu.
- 11 En el caso de los miembros de la OMC, el acceso preferencial a los mercados está legalmente cubierto por la “cláusula de habilitación” del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
- 12 No se informó de nuevos progresos en el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes durante la Décima Conferencia Ministerial de la OMC, y la Declaración Ministerial emitida durante la Conferencia (WTO, 2015a) no menciona la cuestión.
- 13 Cabe señalar que ni la AGOA ni el SGP son específicos para los PMA, puesto que ambos se aplican también a algunos OPD.
- 14 Algunos acuerdos comerciales regionales Sur-Sur contienen también disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los PMA miembros. La Zona de Libre Comercio de Asia Meridional, por ejemplo, tiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado en favor del Afganistán, Bangladesh, Bhután y Nepal.
- 15 Si bien los principales mercados importadores suelen aplicar aranceles bajos a las materias primas, cabe señalar que la progresividad arancelaria sigue siendo un obstáculo para la diversificación vertical y la modernización de las exportaciones de los PMA, también en el sector de los minerales (UNECA y AUC, 2013, capítulo 3).
- 16 La tasa de cobertura potencial es la relación entre las importaciones cubiertas y las sujetas a derechos. La tasa de utilización es la relación entre las importaciones que reciben un trato preferencial y aquellas que podrían estar cubiertas.
- 17 Para recibir un trato preferencial con arreglo a la AGOA, los países del África Subsahariana han de cumplir una serie de criterios, como la protección de la propiedad privada, el estado de derecho, la eliminación de los obstáculos a la inversión de los Estados Unidos, la protección de la propiedad intelectual, la aplicación de políticas sociales y la protección de los derechos humanos. El Gobierno de los Estados Unidos revisa anualmente la lista de países que reúnen esas condiciones. En octubre de 2016, 27 de los 34 PMA africanos reunían las condiciones de la AGOA; las excepciones eran

- Eritrea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán (<http://trade.gov/agoa/eligibility/index.asp>, consultada en octubre de 2016).
- 18 Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos de América, Hong Kong (China), India, Islandia, Japón, Liechtenstein, México, Noruega, Nueva Zelandia, Provincia China de Taiwán, República de Corea, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, Turquía, Unión Europea, y Uruguay.
 - 19 No se incluyen las disposiciones sobre trato especial y diferenciado previstas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, ya que aún no estaba en vigor cuando se redactó este Informe. La discrepancia entre el número total de disposiciones sobre trato especial y diferenciado (145) y la suma de las disposiciones de cada tipo (157) se debe a que nueve disposiciones se clasifican en más de una categoría.
 - 20 Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio no se incluyen en la recopilación de la OMC (WTO, 2016a), que era la más reciente cuando se redactó este Informe.
 - 21 La Iniciativa de Ayuda para el Comercio en general se divide en cuatro amplias esferas: infraestructura económica, capacidades productivas, políticas y normativas comerciales, y ajustes relacionados con el comercio.
 - 22 Es importante destacar que los datos sobre la ayuda para la CTI no incluyen las asignaciones de AOD a la educación, que pueden hacer una importante contribución a largo plazo al fomento de la capacidad de absorción.
 - 23 Además de los artículos 7 y 66.2, las únicas referencias expresas a la transferencia o la difusión de tecnología en el Acuerdo se hallan en el artículo 8.2, que reconoce la necesidad de adoptar medidas apropiadas, compatibles con lo dispuesto en el Acuerdo, “para prevenir [...] el recurso a prácticas [...] que redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología”; y en el artículo 40.1, que reconoce que “ciertas prácticas o condiciones relativas a la concesión de las licencias de los derechos de propiedad intelectual, que restringen la competencia, pueden [...] impedir la transferencia y la divulgación de la tecnología”.
 - 24 Datos de Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada el 15 de septiembre de 2016).
 - 25 Los encuestados fueron Burkina Faso, Burundi, Camboya, Gambia, Haití, Nepal, el Níger y la República Centroafricana.
 - 26 Eso confirma las conclusiones de la secretaría del CPD (2012).

Bibliografía

- Alesina A and Dollar D (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*. 5(1):33–63.
- Bouët D and Laborde D (2011). Duty free, a round for free and the least developed countries. In: Martin W and Mattoo A, eds. *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*. World Bank. Washington, D.C.
- Briceño-Garmendia CM and Benitez DA (2011). Cape Verde's infrastructure: A continental perspective. Policy Research Working Paper No. 5687. World Bank. Washington, D.C.
- CDP (2010). *Strengthening International Support Measures for the least developed countries*. CDP Policy Note. Committee for Development Policy, United Nations Department for Economic and Social Affairs. United Nations publication. Sales No. E.10.II.A.14. New York.
- CDP secretariat (2012). Survey on international support measures specific to the least developed countries related to WTO provision and preferential market access: Responses by LDCs. Committee for Development Policy secretariat, United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Cortez AL, Kinniburgh I and Mollerus R (2014). Accelerating development in the least developed countries through international support measures: findings from country case studies. CDP Background Paper No. 22. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Craft B, Tshering K, Manchulu Onduri F and Funsani Gama S (2015). Technology development and transfer, the least developed countries and the future climate regime: considerations for the post-2020 international response to climate change. LDC Paper Series. International Institute for Environment and Development. London.
- Delay S (2005). Why does aid management in Samoa succeed? A note. *Public Administration and Development*. 25(5):433–435.

- Dollar D and Levin V (2006). The increasing selectivity of foreign aid, 1984–2003. *World Development*. 34(12):2034–2046.
- Enari ATS (2016). Report on Samoa's post-graduation assessment. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. UNCTAD. Geneva.
- Enos J (1995). *In Pursuit of Science and Technology in sub-Saharan Africa: The Impact of Structural Adjustment Programmes*. Routledge. London.
- Foray D (2009). Technology transfer in the TRIPS age: The need for new types of partnerships between the least developed and most advanced economies. ICTSD Intellectual Property and Sustainable Development Series No. 23. International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva.
- Hallaert JJ (2012). Aid for Trade: Chronicle of a WTO attempt at coherence. Global Education Monitoring Policy Brief. Social Science Research Network. Rochester, New York. Available at <https://ssrn.com/abstract=2155793> (accessed 14 October 2016).
- ITC (2010). *Export Impact for Good 2010: Market Access, Transparency and Fairness in Global Trade*. International Trade Centre. Geneva.
- Klasen S, Martínez-Zarzoso I, Nowak-Lehman F and Brückner M (2016). Trade preferences for least developed countries. Are they effective? Econometric evidence. Unpublished manuscript.
- Lui D (2016). Country case study on Maldives. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. UNCTAD. Geneva.
- Mishra T, Ouattara B and Parhi M (2012). International development aid allocation determinants. *Economics Bulletin*. 32(2):1385–1403.
- Mogae C (2016). The road less travelled: Botswana's journey from least developed country to middle-income country. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. UNCTAD. Geneva.
- Moon S (2008). Does TRIPS art 66.2 encourage technology transfer to LDCs? An analysis of country submissions to the TRIPS council (1999–2007). ICTSD Policy Brief No. 2. International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva.
- Morgan W (2012). New rules to expand Pacific exports? Only if action is taken fast. March. Available at <http://devpolicy.org/new-rules-to-expand-pacific-exports-only-if-action-is-taken-fast20120326/> (accessed 2 November 2016).
- Nakhooda S, Watson C, Schalatek L and Caravani A (2015). The global climate finance architecture. Climate Funds Update. Overseas Development Institute, London, and Heinrich Böll Stiftung North America, Washington, D.C.
- Nicita A and Seiermann J (2016). G20 policies and LDC export performance. Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 25. UNCTAD/ITCD/TAB/77. UNCTAD. Geneva.
- ODI (2014). Climate finance: Is it making a difference? A review of the effectiveness of multilateral climate funds. Overseas Development Institute. London.
- OECD (1978). Recommendation on Terms and Conditions of Aid. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. Available at <http://www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf> (accessed 2 November 2016).
- OECD (2008). Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2012). *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2014). *Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report*. OECD Publishing. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2015). 2015 global aid prospects and projections. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. Available at <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2015%20FSS%20Survey%20flyer.pdf> (accessed 30 September 2016).
- Parry ML, Canziani OF, Palutikof JP, van der Linden PJ and Hanson CE, eds. (2007). *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Resende dos Santos J (2016). Cape Verde: Impacts and lessons of graduation from the LDC list. Background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2016*. UNCTAD. Geneva.
- Rodríguez Mendoza M, Schloemann H, Bellmann C and Hijazi H (2016). The LDC services waiver – operationalized? A first look at preferences granted, constraints persisting, and early conclusions to be drawn. Background paper prepared for UNCTAD. Geneva.
- Tenzing J, Gaspar-Martins G and Jalow BP (2015). LDC perspectives on the future of the Least Developed Countries Fund. LDC Paper Series. International Institute for Environment and Development. London.

- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: A Policy Handbook*. United Nations publication. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2009/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010). *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *Non-tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*. Developing Countries in International Trade Studies. United Nations publication. UNCTAD/DITC/TAB/2012/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014a). *The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation – A Post-2015 Development Agenda*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014b). *Transfer of Technology and Knowledge Sharing for Development: Science, Technology and Innovation Issues for Developing Countries*. UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation No. 8. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2013/8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014c). *Studies in Technology Transfer: Selected cases from Argentina, China, South Africa and Taiwan Province of China*. UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation No. 7. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2013/7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016). Trade misinvoicing in primary commodities in developing countries: The cases of Chile, Côte d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia. UNCTAD/SUC/2016/ 2. UNCTAD. New York and Geneva.
- UNECA (2015). *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- UNECA (2013). *Building Trade Capacities for Africa's Transformation – A Critical Review of Aid for Trade*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- UNECA and AUC (2013). *Economic Report on Africa 2013: Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- UNFCCC (2011). Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. FCCC /CP/2010/7/Add.1. United Nations Framework Convention on Climate Change. New York and Geneva. Available at <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf> (accessed 13 October 2016).
- United Nations (1983a). The least developed countries in the 1980s: Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on the Least Developed Countries. *The Least Developed Countries and Action in Their Favour by the International Community: Selected Documents of the United Nations Conference on the Least Developed Countries* (Paris, 1–14 September 1981). United Nations. New York.
- United Nations (1983b). Substantial New Programme of Action for the 1980s for the Least Developed Countries. *The Least Developed Countries and Action in Their Favour by the International Community. Selected Documents of the United Nations Conference on the Least Developed Countries* (Paris, 1–14 September 1981). United Nations. New York.
- United Nations (2011). Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. A/CONF.219/3/Rev.1. United Nations. New York. Available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/351/51/PDF/N1135151.pdf?OpenElement> (accessed 13 October 2016).
- United Nations (2015). *Taking Stock of the Global Partnership for Development*. MDG Gap Task Force Report 2015. United Nations publication. Sales No. E.15.I.5. New York.
- UNSGHLP (2015). *Feasibility Study for a United Nations Technology Bank for the least developed countries, by the United Nations Secretary-General's High-Level Panel on the Technology Bank for the least developed countries*. United Nations. New York.
- Uprety B (2015). Financing climate change adaptation in LDCs April. Available at <http://www.iied.org/financing-climate-change-adaptation-ldcs>.
- Van Grassestek C (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. World Trade Organization. Geneva.

- World Bank (2015). Low-income developing countries and G-20 trade and investment policy. Trade and competitiveness global practice. World Bank report No. 99933. Washington, D.C.
- WTO (2001). Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001. WT/MIN(01)DEC/1. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2002). Annex 4. Guidelines for accession for least-developed countries. WT/L/508. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2005). Doha Work Programme. Ministerial Declaration. Adopted on 18 December 2005. WT/MIN(05)/DEC. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2006). Recommendations of the Task Force on Aid for Trade. WT/AFT/1. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2012). Report on the implementation of article 66.2 of the TRIPS Agreement. TRIPS Council. IP/C/W/580. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2013a). Bali Ministerial Declaration. Adopted on 7 December 2013. WT/MIN(13)/DEC. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2013b). Preferential rules of origin for least developed countries – Draft ministerial decision. WT/MIN(13)/W/14. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2014). Challenges faced by LDCs in complying with preferential rules of origin under unilateral preference schemes. Committee on Rules of Origin. G/RO/W/148. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2015a). Nairobi Ministerial Declaration. Adopted on 19 December 2015. WT/MIN(15)/DEC. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2015b). Preferential Rules of Origin for Least Developed Countries. Ministerial decision of 19 December 2015. WT/MIN(15)/47–WT/L/917. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2015c). WTO and least developed countries: Twenty years of supporting the integration of least developed countries into the multilateral trading system. WT/COMTD/LDC/W/61. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2016a). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. Committee on Trade and Development. WT/COMTD/W/219. World Trade Organization. Geneva.
- WTO (2016b). LDC Group post-Nairobi priorities in the WTO. Communication from Benin on behalf of the Least Developed Countries (LDC) Group. WT/GC/W/717. General Council, Trade Negotiations Committee – Sub-Committee on Least Developed Countries. World Trade Organization. Geneva.

CAPÍTULO 4

LOS PROCESOS Y RETOS POSTERIORES A LA RECLASIFICACIÓN



A. Introducción

El proceso de desarrollo después de la reclasificación merece tanta atención como la propia reclasificación.

Desde la aprobación en 2011 del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul), se ha prestado una atención considerable a la viabilidad de la meta de reclasificación que contiene (Guillaumont and Drabo, 2013; Kawamura, 2014). Sin embargo —salvo por los debates entre especialistas del proceso de transición gradual— se ha prestado mucha menos atención a la cuestión de la trayectoria de desarrollo de los países menos adelantados (PMA) después de su salida de esa categoría. Esto puede reflejar la importancia que concede la comunidad internacional a la consecución de esa meta o la percepción de que, una vez que los países hayan salido de la categoría de PMA, serán como los otros países en desarrollo (OPD) y, por lo tanto, tendrán problemas de desarrollo similares.

Cómo alcanzan la reclasificación los PMA incide en su desempeño posterior.

En el presente Informe se ha planteado que el proceso de desarrollo después de la reclasificación merece mucha más atención, incluso durante el período que la precede, es decir, que la reclasificación propiamente dicha no debería ser el objetivo primordial de los PMA y sus asociados para el desarrollo, sino que debería considerarse más bien como un hito en el desarrollo sostenible a largo plazo de los PMA. Salir de la lista de PMA no es una solución a todos los problemas de desarrollo del país. Tampoco marca el surgimiento de la nada de una nueva serie de problemas. En realidad, las dificultades que se presentan en la etapa que sigue a la reclasificación son una continuación de las que caracterizaron el período que la precedió.

Del mismo modo, la trayectoria de desarrollo que conduce a la reclasificación de un país tiene repercusiones cruciales para los problemas y las vulnerabilidades que se manifestarán después de la salida de la categoría de PMA y los medios de que dispondrá el país para hacerles frente. Esto pone de relieve la importancia de la inercia del proceso de desarrollo, es decir, la considerable influencia de los procesos pasados que han llevado a un país a su situación actual en la determinación de su trayectoria futura. Al planificar una estrategia nacional de reclasificación es, pues, indispensable mirar hacia el futuro y pensar en el período posterior a la reclasificación a fin de anticipar los problemas nuevos o persistentes, teniendo también en cuenta la pérdida del acceso a las medidas de apoyo específicas para los PMA como consecuencia de la salida de la lista.

Los problemas y las vulnerabilidades que afrontará un país después de su reclasificación dependerán del proceso que condujo a ella.

Este capítulo está dedicado al período posterior a la reclasificación. En él se indican las principales consecuencias de la reclasificación de los PMA y los principales problemas de desarrollo que pueden experimentar los países en ese período. En la sección B se examina el proceso de transición gradual, y se proporcionan algunos ejemplos de los cuatro países que ya han dejado de pertenecer a esa categoría. La sección C se centra en las repercusiones económicas de la reclasificación y en ella se analizan, en particular, los costos que puede conllevar la pérdida del acceso preferencial de los PMA a los mercados del Grupo de los 20 (G20)¹. En la sección D se examinan algunos de los principales problemas de desarrollo que probablemente experimentarán los países después de su reclasificación: la persistencia de la dependencia de los productos básicos, el riesgo de reingresar en la categoría de PMA y la “trampa del ingreso medio”.

B. Transición gradual

El concepto de transición gradual se basa en el principio de que las medidas de apoyo específicas para los PMA deberían eliminarse de forma paulatina y preestablecida tras la reclasificación, para no perjudicar el desarrollo del país, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 59/209,

66/213 y 67/221, entre otras. El período de transición gradual no tiene una duración determinada, aunque las pocas disposiciones sistemáticas que se han adoptado han previsto un plazo de tres años (CDP and UNDESA, 2015). Sin embargo, el seguimiento del avance del desarrollo a cargo del Comité de Políticas de Desarrollo (CPD) está limitado a un máximo de nueve años después de la reclasificación, al igual que el correspondiente proceso intergubernamental (gráfico 4.1). Si bien los acuerdos de transición gradual son importantes para todos los países que salen de la categoría de PMA, resultan esenciales en el caso de los PMA insulares, debido a su mayor apertura al comercio internacional, dependencia de la ayuda externa y exposición a las perturbaciones exógenas, como se vio en el capítulo 2 del presente Informe.

A pesar de las diversas resoluciones de la Asamblea General en que se solicitan medidas de transición gradual eficaces, los resultados son dispares. Si bien muchos socios comerciales han adoptado la política de extender las preferencias comerciales específicas para los PMA a los países que han salido de la categoría durante un período de transición, en consonancia con la resolución 59/209 de la Asamblea General, esta medida dista mucho de ser universal². Además, con la notable excepción del acceso al Marco Integrado Mejorado, (MIM), faltan procedimientos oficiales para una transición gradual en relación con las disposiciones sobre trato especial y diferenciado otorgadas a los PMA en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es más, no están claros los procedimientos de transición gradual en lo que respecta a otras medidas de apoyo internacional, como las asignaciones de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de carácter bilateral y multilateral, las modalidades de la ayuda y la asistencia técnica.

Esta falta de claridad, que posiblemente haya disuadido a algunos Gobiernos de PMA de tratar de alcanzar la reclasificación en el pasado, también ha dificultado a los países en proceso de reclasificación la preparación de estrategias de transición gradual en el período de tres años que precede a su reclasificación efectiva, según lo dispuesto en la resolución 59/209 de la Asamblea General. A falta de un enfoque sistemático de la transición gradual, las posibilidades de que un país que salga de la categoría de PMA pueda conservar el acceso al trato especial y diferenciado durante un período de transición dependen mucho de su capacidad para movilizar el apoyo técnico, financiero y político de sus socios comerciales y de sus asociados para el desarrollo, tanto a nivel bilateral como multilateral. Ello requiere no solo un conocimiento profundo de la disponibilidad y pertinencia de las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA, sino también un diálogo proactivo del Gobierno con sus asociados y sólidas capacidades de negociación (recuadro 4.1).

Las medidas de apoyo internacional se eliminan de forma paulatina tras la reclasificación, en un proceso de “transición gradual”.

Faltan procedimientos oficiales y claridad respecto de la transición gradual en relación con la mayoría de las medidas de apoyo internacional...

... de modo que el mantenimiento del acceso a las medidas de apoyo internacional depende de las capacidades de negociación del país que sale de la categoría de PMA.

Gráfico 4.1. Presentación de informes sobre la transición gradual por los países en proceso de reclasificación o que han salido de la categoría de PMA y el CPD

Preparación de la estrategia de transición, período de 3 años	Reclasificación	Aplicación de la estrategia de transición	
		Durante tres años	En forma trienal
Procedimientos de presentación de informes en el período de transición	Tres años después de que la Asamblea General hace suya la recomendación del CPD	Procedimientos de presentación de informes en el período posterior a la reclasificación	
Se invita al país en proceso de reclasificación a presentar informes anuales al CPD sobre la preparación de la estrategia de transición	La reclasificación se hace efectiva	El país presenta informes anuales al CPD sobre la aplicación de la estrategia de transición gradual durante tres años	El país presenta informes al CPD como complemento de los dos exámenes trienales de la aplicación de la estrategia de transición gradual
El CPD hace un seguimiento del avance del desarrollo en sus informes anuales al ECOSOC		El CPD hace un seguimiento del avance del desarrollo en consulta con el país, durante tres años, y comunica los resultados al ECOSOC	El CPD hace un seguimiento del avance del desarrollo en consulta con el país, como complemento de los dos exámenes trienales, y comunica los resultados al ECOSOC

Fuente: CPD y DAES (2015).

Recuadro 4.1. La experiencia de transición gradual de países que han salido recientemente de la categoría de PMA

En este recuadro se describe la transición gradual y la experiencia en el período posterior a la reclasificación de tres países que han salido recientemente de la categoría de PMA, a partir de los estudios de casos nacionales realizados para el presente Informe. Dado que los procedimientos y principios concretos para orientar a los PMA en la transición (resolución 59/209 de la Asamblea General) no se adoptaron sino hasta 2005, no pudieron aplicarse a la reclasificación de Botswana.

Cabo Verde

Cabo Verde se caracteriza por una gran dependencia de la financiación externa —sobre todo de la AOD y las remesas— y una vulnerabilidad estructural elevada. En consecuencia, la preocupación acerca de los efectos de su reclasificación se centró en la posible pérdida de AOD, cuya promedio en los diez años anteriores a su salida de la categoría de PMA fue del 18% del ingreso nacional bruto (INB). Si bien la AOD ha disminuido desde su reclasificación, se ha mantenido en un nivel relativamente alto, del 14% del INB (sección E.3)

El principal socio comercial de Cabo Verde es la Unión Europea; el Gobierno del país logró obtener una prórroga de tres años de su participación en la iniciativa “Todo menos armas” (cosa que se ha convertido en práctica habitual para los beneficiarios de la iniciativa), seguida de un período de transición adicional de dos años, hasta el 1 de enero de 2012. A finales de 2013, Cabo Verde se convirtió en uno de los diez primeros países en acceder al Sistema Generalizado de Preferencias-plus (SGP+) de la Unión Europea, que se ofrece a los países vulnerables que han ratificado y aplicado convenios internacionales en materia de derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y buena gobernanza.

En 2007, Cabo Verde firmó un Acuerdo de Asociación Especial: un marco de facilitación de la cooperación (no vinculado con el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) que se está negociando en el contexto de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental) que abarca un amplio conjunto de cuestiones, desde la estabilidad y la integración regional hasta el desarrollo y la reducción de la pobreza. También suscribió un Convenio de Movilidad con cinco Estados miembros de la Unión Europea (España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal), que autorizaba la migración temporal y circular de los caboverdianos. Cabo Verde se puso asimismo en contacto con diversos organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, para asegurarse de que conservaría un acceso parcial a financiación en condiciones favorables (aunque con un costo un poco más elevado) mediante su inclusión en la categoría de países que pueden obtener financiación combinada. También se benefició de un período de transición adicional de tres años para acceder al MIM, con una prórroga de dos años más previa aprobación de la Junta del MIM.

Si bien el crecimiento del sector del turismo era un medio para reducir la dependencia de Cabo Verde de la ayuda y las remesas, este se vio perjudicado por la crisis económica y financiera mundial y por la debilidad de la recuperación de países asociados clave (en particular de la Unión Europea). En parte por ello, el país se encuentra ahora en una encrucijada, y afronta dificultades para instaurar un modelo de crecimiento más sostenible y una base productiva más diversificada.

Maldivas

Maldivas ha mantenido un desempeño económico relativamente sólido y realizado importantes progresos en términos de acumulación de capital humano desde que salió de la categoría de PMA en 2011. Sin embargo, sigue dependiendo mucho del turismo y es muy vulnerable a las perturbaciones, como se desprende del nivel persistentemente elevado de su índice de vulnerabilidad económica.

Al igual que Cabo Verde, Maldivas se benefició de una prórroga de tres años de las preferencias comerciales en el marco de la iniciativa “Todo menos armas”, hasta principios de 2014. Sin embargo, dejó de tener acceso a las preferencias del SGP a comienzos de 2014 (debido a que el Banco Mundial lo incluyó en la categoría de países de ingresos medios altos durante tres años consecutivos), lo que agravó los efectos de la pérdida del trato preferencial. Si bien el sector pesquero nacional sobrevivió a la pérdida de las preferencias comerciales en el mercado de la Unión Europea y el Japón, esa pérdida contribuyó sin duda al declive del sector, especialmente en el caso del atún.

La salida de Maldivas de la categoría de PMA fue determinante en la negociación de la resolución 65/286 de la Asamblea General, en la que se amplió la financiación de los gastos de viaje (por ejemplo, para asistir a las reuniones de las Naciones Unidas y la OMC) por un período de tres años después de la reclasificación. El país también conservó el pleno acceso a los fondos del MIM hasta 2013 y la financiación parcial de proyectos individuales por un período adicional de dos años, hasta fines de 2015.

Si bien los resultados de la estrategia de transición gradual de Maldivas hasta la fecha han sido algo dispares, en el último informe de seguimiento del CPD (2015) no se observó indicio alguno de un retroceso importante en los progresos socioeconómicos desde la reclasificación del país en enero de 2011.

Samoa

Dado que Samoa no salió de la categoría de PMA sino en 2014, no es posible extraer demasiadas conclusiones de su proceso de transición. Como Cabo Verde y Maldivas, Samoa sigue gozando de un acceso libre de derechos y de contingentes en el marco de la iniciativa “Todo menos armas” por un período de tres años; y ha negociado un período de transición similar, al menos para algunos productos fundamentales, con otros socios comerciales. China ha aceptado prorrogar la exención arancelaria del jugo de noni y otros productos del sector agroindustrial hasta 2017, y se está negociando un acuerdo similar con el Japón para el jugo de noni, las exportaciones de pescado y productos orgánicos como la miel, la vainilla y el cacao.

Samoa sigue disfrutando también del acceso a préstamos en condiciones favorables de instituciones financieras multilaterales y recibiendo asistencia técnica y apoyo financiero para asistir a reuniones de las Naciones Unidas. Al igual que en otros casos, el MIM le ha concedido también un período de transición de tres años.

En general, aunque no deberían exagerarse los efectos de la reclasificación, esta evaluación confirma que “es necesario seguir trabajando en la transición gradual a fin de asegurar a los PMA que la comunidad internacional velará por que la prosecución de su desarrollo sea un objetivo común, y que la forma en la que se retire la asistencia al país no será incompatible con ese objetivo” (CDP, 2012:12). La importancia de abordar eficazmente esta cuestión es aún mayor en el contexto de la meta de reclasificación del Programa de Acción de Estambul, cuyo cumplimiento supondría un número mucho mayor de reclasificaciones que en el pasado.

En este contexto, la comunidad internacional debería considerar, entre otras cosas, la posibilidad de:

- Promover un mayor conocimiento de los aspectos técnicos de la reclasificación y sus repercusiones;
- Velar por que los países sigan recibiendo un apoyo adecuado a su situación de desarrollo respectiva, durante el proceso de reclasificación y el período posterior a esta;
- Definir un conjunto de procedimientos de transición gradual sistemáticos y fáciles de usar, aplicables a todos los países que salgan de la lista (en particular, en relación con el comercio internacional, un ámbito en que las medidas de apoyo internacional parecen revestir más importancia);
- Incrementar la asistencia técnica para la preparación de estrategias de transición gradual.

Es necesario seguir trabajando para asegurar a los países que salen de la categoría de PMA una transición gradual y un apoyo acorde con sus necesidades de desarrollo.

C. Consecuencias económicas de la reclasificación

A pesar del proceso de transición gradual, la reclasificación de un país entraña, a fin de cuentas, la eliminación paulatina del acceso a las medidas de apoyo internacional específicamente dirigidas a los PMA, cosa que puede tener consecuencias de gran alcance para la economía. Aunque el proceso de salida de la categoría de PMA propiamente dicho dura seis años por lo menos, y los procedimientos de transición gradual pueden prolongar un poco más el tratamiento de PMA, esas consecuencias deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar una estrategia nacional de reclasificación, a fin de evitar que la economía sufra perturbaciones repentinas. El objetivo principal del proceso de seguimiento que se resume en el gráfico 4.1 es asegurar que se realice una evaluación exhaustiva de los problemas relacionados con la reclasificación en el contexto específico de cada país que salga de la lista.

Las estrategias de reclasificación de los PMA deben tener en cuenta la paulatina eliminación de las medidas de apoyo internacional después de la reclasificación.

Si bien ese proceso depende, por naturaleza, de cada situación concreta, en la presente sección se exponen algunas consideraciones generales y posibles problemas relacionados con la salida de la categoría de PMA desde la perspectiva de la “reclasificación con impulso”. El análisis se divide en tres subsecciones en que se examinan, respectivamente, la financiación externa, las preferencias comerciales y las disposiciones sobre trato especial y diferenciado en relación con la OMC. La última subsección se centra en las prórrogas de los períodos de aplicación previstas para los PMA en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la OMC, que reflejan la importancia de la tecnología en el período posterior a la reclasificación.

1. FINANCIACIÓN EXTERNA

Las consecuencias de la reclasificación para el acceso a la financiación externa pueden llegar a ser críticas...

Dado que la gran mayoría de los PMA tiene déficits estructurales por cuenta corriente y dependen mucho de la financiación externa para apoyar su acumulación de capital, las consecuencias de la reclasificación para esa financiación externa pueden llegar a ser críticas. Las dificultades para acceder a la financiación externa pueden generar problemas de balanza de pagos, que podrían poner en peligro la continuación del proceso de desarrollo que permitió la reclasificación.

... pero hay pocos motivos para prever que esta tenga efectos directos importantes en las corrientes de capitales privados.

Hay pocos motivos para prever que la reclasificación de los PMA tenga, *per se*, efectos directos en las corrientes de capitales privados, como la inversión extranjera directa (IED), las remesas y la inversión de cartera. Si bien, en principio, el hecho de que un país deje de figurar en la lista de PMA podría mejorar en cierta medida la percepción que tienen los inversores de su atractivo como destino de inversiones, es poco probable que los principales factores determinantes de las corrientes de IED se vean directamente afectados por la condición de PMA (a diferencia del desarrollo que sirve de base para la reclasificación)³. Esos factores determinantes incluyen, entre otras cosas, el tamaño del mercado, las dotaciones de recursos y/o competencias, la infraestructura, el costo de la mano de obra, los marcos fiscales y normativos y los acuerdos de comercio e inversión (Blonigen, 2005; Blonigen and Piger, 2014; Walsh and Yu, 2010; UNCTAD, 2012b, 2013). Esos factores parecen tener efectos diferentes según el sector. Como es lógico, la dotación de recursos naturales es el principal motor de las corrientes de IED orientadas a la explotación de los recursos, mientras que los tipos de cambio competitivos y los mercados de trabajo flexibles parecen atraer la IED en el sector manufacturero, y la IED en el sector terciario parece ser sensible a la independencia del poder judicial y la calidad de la infraestructura (Walsh and Yu, 2010).

Si bien la reclasificación podría tener un efecto más importante en la AOD, las asignaciones de ayuda casi nunca se basan en la condición de PMA.

Análogamente, un buen desempeño macroeconómico y un sector financiero fiable tienden a aumentar la probabilidad de que las remesas se envíen por cauces oficiales y se movilicen hacia inversiones de la diáspora (UNCTAD, 2012a), pero hay pocos motivos para que pensar que la condición de PMA incida directamente en ello.

En el caso de los donantes multilaterales, los criterios de acceso a las ventanillas de préstamos en condiciones favorables son más importantes y no se ven afectados por la reclasificación.

En principio, la reclasificación podría tener un efecto más importante en el acceso a la AOD y otros tipos de financiación en condiciones favorables, en la medida en que —como se ha propuesto en algunos estudios— los donantes utilicen explícitamente la condición de PMA de los países receptores como criterio para asignar la ayuda (Guillaumont, 2008; Guillaumont y otros 2015). Sin embargo, las encuestas realizadas por el CPD apuntan a que los donantes casi nunca se basan en la condición de PMA para orientar sus asignaciones de AOD, y que pocos donantes bilaterales han establecido programas específicamente destinados a los PMA (CDP, 2012). Por lo tanto, a pesar de la meta de destinar entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto (INB) de los países donantes a AOD para los PMA, existen pocos indicios claros de que el hecho de pertenecer a la categoría de PMA influya en la asignación de la ayuda⁴. Del mismo modo, desde hace mucho tiempo se reconoce que la asignación de la ayuda obedece no solo a las necesidades de los países receptores, sino también a la percepción de los donantes de la calidad de las instituciones de esos países, así como a consideraciones estratégicas y políticas (Alesina and Dollar, 2000; Dollar and Levin, 2006). Un análisis reciente parece indicar que las necesidades de los países receptores (representadas por el ingreso *per capita* y el índice de la calidad física de la vida⁵) son factores que influyen relativamente poco en la AOD que reciben, en particular en el caso de la ayuda bilateral (Mishra y otros, 2012).

En el caso de los donantes multilaterales, una cuestión más importante es la de los criterios de acceso a las ventanillas de préstamos en condiciones

favorables. En 2016, excepto Guinea Ecuatorial (considerado por el Banco Mundial como país de ingresos altos), todos los PMA mantenían al menos un acceso parcial a los préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial (a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)) y de sus respectivos bancos regionales de desarrollo (cuadro 4.1). Cuatro PMA (Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu y Vanuatu) y los tres últimos países que han salido de la categoría (Cabo Verde, Maldivas y Samoa)⁶ siguen cumpliendo los criterios de la AIF con arreglo a la “política de exenciones a los pequeños Estados insulares”⁷, mientras que seis PMA entran en la categoría de países que pueden obtener financiación combinada (que une recursos de la AIF y préstamos en condiciones comerciales, lo que supone un menor grado de favor).

Sin embargo, los criterios del acceso a las ventanillas de préstamos en condiciones favorables no suelen estar vinculados a la condición de PMA en sí, sino al INB *per capita*, aunque el umbral del INB *per capita* utilizado a tal fin por el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo se aproxima mucho al umbral de exclusión de la categoría de PMA⁸. Por lo tanto, la reclasificación (a diferencia de un aumento del ingreso que permita cumplir el criterio respectivo) no tiene un efecto directo en el acceso a la financiación en condiciones favorables. Incluso en los casos en que, como consecuencia del aumento del INB *per capita*, el acceso a las ventanillas de préstamos en condiciones favorables se reduce o se pierde, el acceso a los préstamos en condiciones comerciales suele mantenerse, de modo que lo que cambia es el costo de la financiación multilateral, y no su disponibilidad.

Al mismo tiempo, los progresos en materia de desarrollo que propician la reclasificación deberían dar lugar, en principio, a una reducción progresiva de la necesidad de AOD y otros tipos de financiación en condiciones favorables durante el período previo a la reclasificación. Esas mismas consideraciones pueden aplicarse al caso más específico de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio: los PMA tienden a recibir más financiación en concepto de ayuda para el comercio en relación con el PIB que los OPD, pero no en términos absolutos *per capita* (De Melo and Wagner, 2016). Por consiguiente, no parece que haya muchos motivos para prever un abrupto descenso de la ayuda para el comercio tras la reclasificación, sobre todo porque el principal programa específico para los PMA (el MIM) comprende procedimientos sólidos de transición gradual.

Esta valoración está ampliamente respaldada por la experiencia de los tres últimos países que han salido de la categoría de PMA (Cabo Verde, Maldivas y Samoa), como se muestra en el gráfico 4.2⁹. En Cabo Verde y Maldivas, una mayor proporción del total de las corrientes oficiales adoptó la forma de préstamos después de la reclasificación, lo que indica una disminución del nivel de concesionalidad (esto no era evidente en el caso de Samoa, pero solo se dispone de datos sobre un año después de la reclasificación). Sin embargo, es posible que esa tendencia refleje en parte problemas específicos, como la dependencia de un número reducido de donantes o una capacidad limitada para negociar condiciones favorables de transición gradual, así como los efectos de la crisis financiera y económica mundial en los presupuestos de AOD bilateral. La reducción progresiva de la proporción de donaciones en las corrientes oficiales tras la reclasificación está también en consonancia con las respuestas de los donantes bilaterales a la encuesta realizada por la secretaria del CPD (CDP, 2012).

La reclasificación tiene un impacto más directo en la financiación para la adaptación al cambio climático debido a que los países que salen de la lista de PMA pierden el acceso a las fuentes de financiación específicas para los PMA, en particular al Fondo para los Países Menos Adelantados. Si bien conservan el acceso a otras fuentes de financiación relacionada con el clima, como el Fondo Verde para el Clima, su acceso a dichas fuentes depende de

La posibilidad de acceder a préstamos en condiciones favorables afecta al costo de la financiación, no a los montos disponibles.

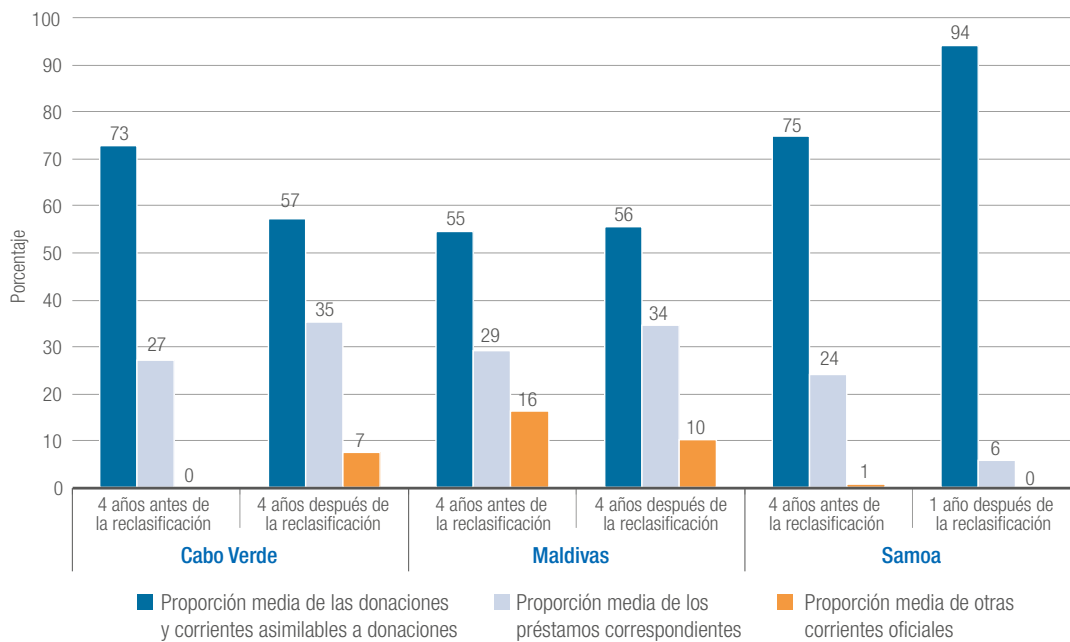
Los progresos en materia de desarrollo que propician la reclasificación reducen la necesidad de AOD.

La reclasificación tiene un impacto más directo en la financiación para la adaptación al cambio climático.

Cuadro 4.1. Acceso de los PMA y los países que han salido de esa categoría a las ventanillas de préstamos en condiciones favorables, bancos multilaterales de desarrollo seleccionados, 2016

	Asociación Internacional de Fomento (AIF)	Fondo Africano de Desarrollo (FafD)	Fondo Asiático de Desarrollo (FasD)	Banco Interamericano de Desarrollo
Afganistán	AIF únicamente		FasD únicamente	
Angola	AIF únicamente			
Bangladesh	AIF únicamente		Financiación combinada FasD – recursos de capital ordinario	
Benin	AIF únicamente	FafD únicamente		
Bhután	Financiación combinada AIF-BIRF		FasD únicamente	
Burkina Faso	AIF únicamente	FafD únicamente		
Burundi	AIF únicamente	FafD únicamente		
Camboya	AIF únicamente		FasD únicamente	
Chad	AIF únicamente	FafD únicamente		
Comoras	AIF únicamente	FafD únicamente		
Djibouti	Financiación combinada AIF-BIRF	FafD únicamente		
Eritrea	AIF únicamente (inactivo)	FafD únicamente		
Etiopía	AIF únicamente	FafD únicamente		
Gambia	AIF únicamente	FafD únicamente		
Guinea	AIF únicamente	FafD únicamente		
Guinea Ecuatorial				
Guinea-Bissau	AIF únicamente	FafD únicamente		
Haití	AIF únicamente			Recursos de donación
Islas Salomón	AIF únicamente		FasD únicamente	
Kiribati	Exenciones a los pequeños Estados insulares		FasD únicamente	
Lesotho	Financiación combinada AIF-BIRF	FafD-Diferencia		
Liberia	AIF únicamente	FafD únicamente		
Madagascar	AIF únicamente	FafD únicamente		
Malawi	AIF únicamente	FafD únicamente		
Malí	AIF únicamente	FafD únicamente		
Mauritania	AIF únicamente	FafD únicamente		
Mozambique	AIF únicamente	FafD únicamente		
Myanmar	AIF únicamente		FasD únicamente	
Nepal	AIF únicamente			
Níger	AIF únicamente	FafD únicamente		
República Centroafricana	AIF únicamente	FafD únicamente		
República Democrática del Congo	AIF únicamente	FafD únicamente		
República Democrática Popular Lao	Financiación combinada AIF-BIRF		FasD únicamente	
República Unida de Tanzania	AIF únicamente	FafD únicamente		
Rwanda	AIF únicamente	FafD únicamente		
Santo Tomé y Príncipe	Exenciones a los pequeños Estados insulares	FafD-Diferencia		
Senegal	AIF únicamente	FafD únicamente		
Sierra Leona	AIF únicamente	FafD únicamente		
Somalia	AIF únicamente (inactivo)	FafD únicamente		
Sudán	AIF únicamente (inactivo)	FafD únicamente		
Sudán del Sur	AIF únicamente	FafD únicamente		
Timor-Leste	Financiación combinada AIF-BIRF		Financiación combinada FasD – recursos de capital ordinario	
Togo	AIF únicamente	FafD únicamente		
Tuvalu	Exenciones a los pequeños Estados insulares		FasD únicamente	
Uganda	AIF únicamente	FafD únicamente		
Vanuatu	Exenciones a los pequeños Estados insulares		FasD únicamente	
Yemen	AIF únicamente			
Zambia	Financiación combinada AIF-BIRF	Financiación combinada		
<i>Botswana</i>				
<i>Cabo Verde</i>	Financiación combinada AIF-BIRF y exenciones a los pequeños Estados Insulares	Reclasificación en el marco del BafD		
<i>Maldivas</i>	Exenciones a los pequeños Estados Insulares		FasD únicamente	
<i>Samoa</i>	Exenciones a los pequeños Estados Insulares		FasD únicamente	

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD a partir de <http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>; <http://www.afdb.org/en/about-us/corporate-information/african-development-fund-adf/adf-recipient-countries/>; <http://www.adb.org/site/adf/adf-partners> y <http://www.iadb.org/en/about-us/idb-financing/fund-for-special-operations-fso,6063.html> (consultados en julio de 2016).

Gráfico 4.2. Composición del total de las corrientes oficiales antes y después de la reclasificación

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de OCDE, base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>) (consultada en junio de 2016).

Nota: Los períodos utilizados para calcular los promedios cuatrienales son los siguientes (antes y después de la reclasificación, respectivamente): Cabo Verde 2004-2007 y 2008-2011; Maldivas 2007-2010 y 2011-2014; y Samoa 2010-2013 y 2014. En el caso de Samoa, solo se ha tenido en cuenta un año después de la reclasificación porque no se dispone de datos posteriores a 2014. No se dispone de datos anteriores a la reclasificación sobre Botswana.

su capacidad para competir eficazmente con los OPD —competición en la que seguirían experimentando dificultades incluso después de su reclasificación debido a su capacidad institucional y humana relativamente limitada (UNCTAD, 2009). En principio, el 50% de la financiación del Fondo Verde para el Clima debe asignarse a los países especialmente vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y los Estados de África, así como los PMA. Sin embargo, los países de Asia que salgan de la categoría de PMA no quedarían comprendidos en esta meta, mientras que los países de África y los PEID tendrían que competir con OPD de esas categorías, que disponen de más recursos, tras su reclasificación.

En general, si bien la reclasificación puede entrañar ciertos costos asociados a la reducción de las condiciones favorables de las corrientes oficiales y del acceso a la financiación para el clima, es poco probable que dé lugar a cambios bruscos en el acceso de los países a otras corrientes de financiación para el desarrollo o de capitales privados, como la IED. La experiencia de los países que han salido de la categoría de PMA hasta la fecha indica también que los Gobiernos pueden atenuar de manera considerable los costos de la reclasificación relacionados con las corrientes de AOD negociando de forma activa y con la debida antelación acuerdos de transición *ad hoc* con los principales asociados para el desarrollo.

En general, es poco probable que la reclasificación dé lugar a cambios bruscos en el acceso a las corrientes de financiación para el desarrollo o de capitales privados.

La reclasificación de los PMA supone la pérdida del acceso preferencial a los mercados en el marco de los esquemas específicos para los PMA.

2. PREFERENCIAS COMERCIALES

La consecuencia más ostensible de la reclasificación de los PMA en relación con el comercio es la pérdida del acceso preferencial a los mercados en el marco de los esquemas específicos para los PMA, como la Iniciativa “Todo

menos armas” de la Unión Europea, y de las concesiones otorgadas a los PMA en el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC).

Las repercusiones de la pérdida del acceso preferencial a los mercados de las exportaciones de un país que sale de la categoría de PMA están determinadas principalmente por tres factores:

- a) La cobertura y la estructura de los esquemas de preferencias a los que puede acogerse un PMA pero de los que no podrá beneficiarse (posiblemente después del período de transición) como consecuencia de su reclasificación;
- b) La composición por productos de las exportaciones del país y su distribución en los mercados;
- c) Los aranceles que se aplicarán en última instancia a las exportaciones del país después de la reclasificación.

El efecto de la reclasificación depende de la interacción entre las características de cada esquema y las pautas de exportación de los PMA...

Con respecto al primer elemento, un número cada vez mayor de países desarrollados y OPD han adoptado algún tipo de esquemas de preferencias para los PMA a lo largo del tiempo, avanzando considerablemente hacia la consecución del objetivo (consagrado tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible como en el Programa de Doha de la OMC) de proporcionar un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de los PMA¹⁰. Sin embargo, esos esquemas difieren bastante en los productos que comprenden, las listas de exclusión (es decir, las líneas arancelarias para las que no se concede la liberalización) y los márgenes de preferencia (Laird, 2012) (cuadro 4.2). Por lo tanto, su efecto global depende de la interacción entre las características específicas de los diversos esquemas y la composición y la distribución geográfica de las exportaciones de los PMA. Es un hecho bien conocido que la eficacia de los esquemas de preferencias se ve debilitada porque estos no incluyen todos los productos, en particular habida cuenta de que las exportaciones de los PMA se concentran en una gama muy reducida de productos. Además, los aranceles y las crestas arancelarias restantes a menudo afectan a sectores de importancia para el comercio de los PMA, en particular los productos agrícolas, los textiles y las prendas de vestir (Borchert y otros, 2011; Laird, 2012). Al parecer, la utilización de los esquemas de preferencias, y por tanto su eficacia, se ve potenciada por la magnitud de los márgenes de preferencia y socavada por el costo del cumplimiento de las normas de origen conexas (International Trade Centre, 2010; Keck and Lendle, 2012; Hakobyan, 2015).

... así como de los aranceles que se aplicarán a sus exportaciones después de la reclasificación, que podrán depender de otros acuerdos comerciales.

Si bien la reclasificación implica, a la larga, la pérdida del acceso a los esquemas de preferencias específicos para los PMA, ello no significa necesariamente que las exportaciones de los países que salgan de la categoría vayan a recibir el trato de la nación más favorecida (NMF), dado que pueden seguir beneficiándose de acuerdos preferenciales bilaterales, regionales o de otro tipo (no dirigidos específicamente a los PMA) con sus socios comerciales. En esas circunstancias, podrían conservar un margen considerable en comparación con el tipo NMF, lo que por lo menos limitaría el grado de pérdida de las preferencias. Por ejemplo, al salir de la lista, un PMA que participe en el SGPC perderá las ventajas de las concesiones especiales otorgadas a los PMA por los demás miembros del SGPC, pero conservará el trato preferencial más amplio que se deriva de ser miembro del Sistema.

Del mismo modo, en los casos en que el esquema de preferencias para los PMA forma parte del SGP, los países que salgan de la categoría de PMA dejarán de beneficiarse de algunas concesiones especiales, pero conservarán, en principio, cierto grado de acceso preferencial en calidad de OPD¹¹. En algunos

Cuadro 4.2. Panorama general de esquemas seleccionados de acceso preferencial a los mercados en favor de los PMA

País/economía otorgante de preferencias	Número de líneas arancelarias sujetas a derechos (líneas arancelarias nacionales)*	Cobertura (principales exclusiones)	Referencias de las notificaciones
Australia	0	100%	WT/COMTD/N/18
Canadá	105	98,6% (productos lácteos, huevos y aves de corral)	WT/COMTD/N/15/Add.1, WT/COMTD/N/15/Add.2 y WT/COMTD/N/15/Add.3
China	..	97%	WT/COMTD/N/39 y WT/COMTD/N/39/Add.1/Rev.1 WT/COMTD/LDC/M/76
Estados Unidos**	1 864	82,6% (productos lácteos, azúcar, cacao, manufacturas de cuero, algodón, prendas y accesorios de vestir, otros productos y artículos textiles, calzado, relojes, etc.)	WT/COMTD/N/1/Add.7 y WT/COMTD/N/1/Add.8
Federación de Rusia (2012)	6 885	38,1% (las exclusiones abarcan una amplia gama de líneas arancelarias, como productos derivados del petróleo, cobre, minerales de hierro, manufacturas de cuero, prendas y accesorios de vestir, etc.)	WT/COMTD/N/42
India	674	94,1% (carne y productos lácteos, hortalizas, café, tabaco, hierro y productos de acero, productos de cobre, etc.)	WT/COMTD/N/38
Japón	197	97,9% (arroz, azúcar, productos de la pesca, manufacturas de cuero)	WT/COMTD/N/2/Add.14 y WT/COMTD/N/2/Add.15
República de Corea	1 180	90,4% (carne, pescado, hortalizas, productos alimentarios, etc.)	WT/COMTD/N/12/Rev.1 y WT/COMTD/N/12/Rev.1/Add.1
Turquía (2011)	2 384	79,7% (carne, pescado, alimentos, productos de acero, etc.)	-
Unión Europea	91	99,0% (armas y municiones)	WT/COMTD/N/4/Add.2, WT/COMTD/N/4/Add.4, WT/COMTD/N/4/Add.5 y WT/COMTD/N/4/Add.6

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD a partir de Laird (2012) y OMC (2014).

Notas: El cuadro solo recoge los acuerdos de comercio preferencial notificados por países miembros del G20; además, en mes de junio de 2016, los siguientes países y territorios han notificado a la OMC algunos esquemas de acceso preferencial a los mercados en favor de los PMA: Chile, Islandia, Kazajstán, Kirguistán, Marruecos, Noruega, Nueva Zelandia, Provincia China de Taiwán, Suiza Tayikistán y Tailandia.

* Las líneas arancelarias pueden variar de un año a otro debido a cambios en la nomenclatura arancelaria nacional.

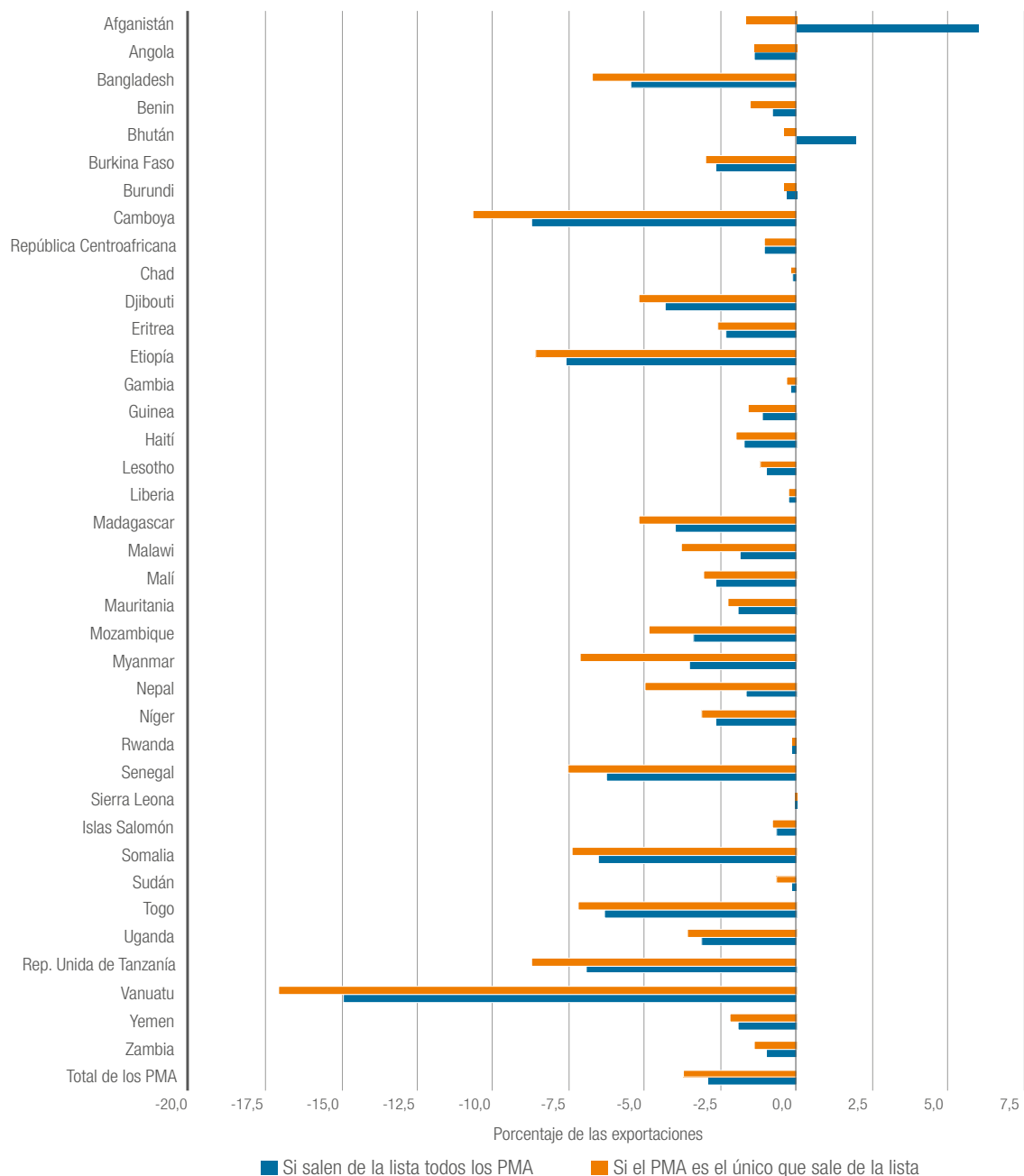
** Además del SGP, los Estados Unidos ofrecen otros dos importantes esquemas de preferencias de interés para los PMA, a saber, la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe, que concede el acceso libre de derechos a la mayoría de los productos procedentes de Haití y otros países del Caribe, y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades en África, que otorga más reducciones arancelarias (con respecto al SGP) a los 37 países africanos que reúnen las condiciones exigidas, 24 de los cuales son PMA.

casos, los países que salgan de la lista podrían incluso conservar totalmente las preferencias en algunos mercados, por ejemplo mediante esquemas unilaterales de preferencias, como la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades en África o la participación en un acuerdo comercial bilateral o regional que no exija que sean PMA¹².

Dado que todos los factores mencionados dependen de cada contexto y de la estructura del comercio y los acuerdos comerciales de cada país, sus posibles efectos deberían evaluarse minuciosamente con miras a la reclasificación, teniendo en cuenta el entorno comercial futuro. La evaluación *ex ante* del impacto y del perfil de vulnerabilidad que se prepara en el momento de la reclasificación tienen por objeto, en parte, servir de base para esa evaluación.

Si bien esa labor queda fuera del alcance del presente Informe, en esta sección se intenta estimar el orden de magnitud de las posibles pérdidas de preferencias en los mercados del G20 en relación con la reclasificación de los PMA, sobre la base de la metodología que figura en el anexo 1. En el gráfico 4.3 se muestran los resultados de ese análisis en el caso de los 38 PMA sobre los

Gráfico 4.3. Efectos de la pérdida de preferencias en los países del G20 en relación con la reclasificación



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

que se dispone de datos, a partir de simulaciones de dos escenarios hipotéticos que representan los límites máximo y mínimo de los posibles efectos. En el primero, solo un país sale de la categoría de PMA, por lo que solo varían los aranceles que se le aplican. Por consiguiente, los cambios arancelarios que afronta se traducen directamente en una modificación equivalente de sus márgenes de preferencia. En el segundo, todos los PMA salen de la lista, y se calculan los efectos para cada uno de ellos. En este caso, el efecto directo sobre los márgenes de preferencia de cada país se compensa, al menos parcialmente, con los que registran los demás países, de modo que el efecto sobre los márgenes de preferencia no es directamente evidente.

El presente análisis indica que, para un país, la pérdida del trato preferencial específico para los PMA en los países del G20 podría equivaler a una reducción de entre el 3% y el 4% de sus ingresos de exportación de mercancías. Si esto

se extrapola a los 48 PMA, ello ascendería a más de 4.200 millones de dólares al año (cuadro 4.3). Sin embargo, cabe señalar que esos efectos pueden atenuarse con el tiempo, en la medida en que sigan reduciéndose los aranceles sobre las importaciones de los OPD (por ejemplo, en virtud de acuerdos comerciales megarregionales). Ello tendría por efecto una reducción de los márgenes de preferencia de los PMA en los mercados en cuestión y, por ende, de los costos asociados a la pérdida del acceso preferencial a los mercados tras la reclasificación.

Las exportaciones más perjudicadas serían aquellas cuyos aranceles suelen ser más elevados para los países que no son PMA, a saber, los productos básicos agrícolas, los textiles y las prendas de vestir (gráfico 4.4). En el otro extremo, como los aranceles sobre la energía, la minería y los productos madereros reducidos son bajos (independientemente de la condición de PMA), esas categoría de exportaciones no se vería muy afectada por la pérdida del acceso preferencial a los mercados.

En consecuencia, los efectos potenciales de la pérdida del acceso preferencial a los mercados varían mucho de un PMA a otro y según la región, a raíz principalmente de las diferencias de sus pautas de exportación y los aranceles que se les aplicarán en última instancia. Los PMA africanos suelen verse menos afectados que los asiáticos por dos razones principales:

- En primer lugar, en las exportaciones de los PMA africanos predominan en mayor medida los productos primarios, cuyos aranceles tienden a ser más bajos independientemente de la condición de PMA (con la excepción de los productos básicos agrícolas y los productos de origen animal);
- En segundo lugar, si bien los acuerdos comerciales regionales existentes —entre la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y China, y entre la ASEAN y la India— permitirían a los PMA asiáticos conservar importantes márgenes de preferencia en los mercados regionales después de la reclasificación, su acceso a los mercados de países desarrollados clave empeoraría considerablemente. Por el contrario, muchos PMA africanos mantendrían importantes márgenes de preferencia en los principales mercados occidentales, incluso después de la reclasificación, debido en particular a la AGOA y la iniciativa de los AAE¹³. Sin embargo, hay que señalar que los acuerdos comerciales recíprocos inciden tanto en las importaciones como en las exportaciones, y que los AAE requieren la apertura gradual de aproximadamente el 80% de los mercados internos de los países signatarios a las exportaciones de la Unión Europea.

La pérdida de las preferencias comerciales específicas para los PMA podría ascender a más de 4.200 millones de dólares al año en el conjunto de los PMA

Los mayores efectos comerciales se harán sentir en los productos básicos agrícolas, los textiles y las prendas de vestir.

Cuadro 4.3. Efectos anuales de la pérdida de preferencias extrapolados a todos los PMA, por región

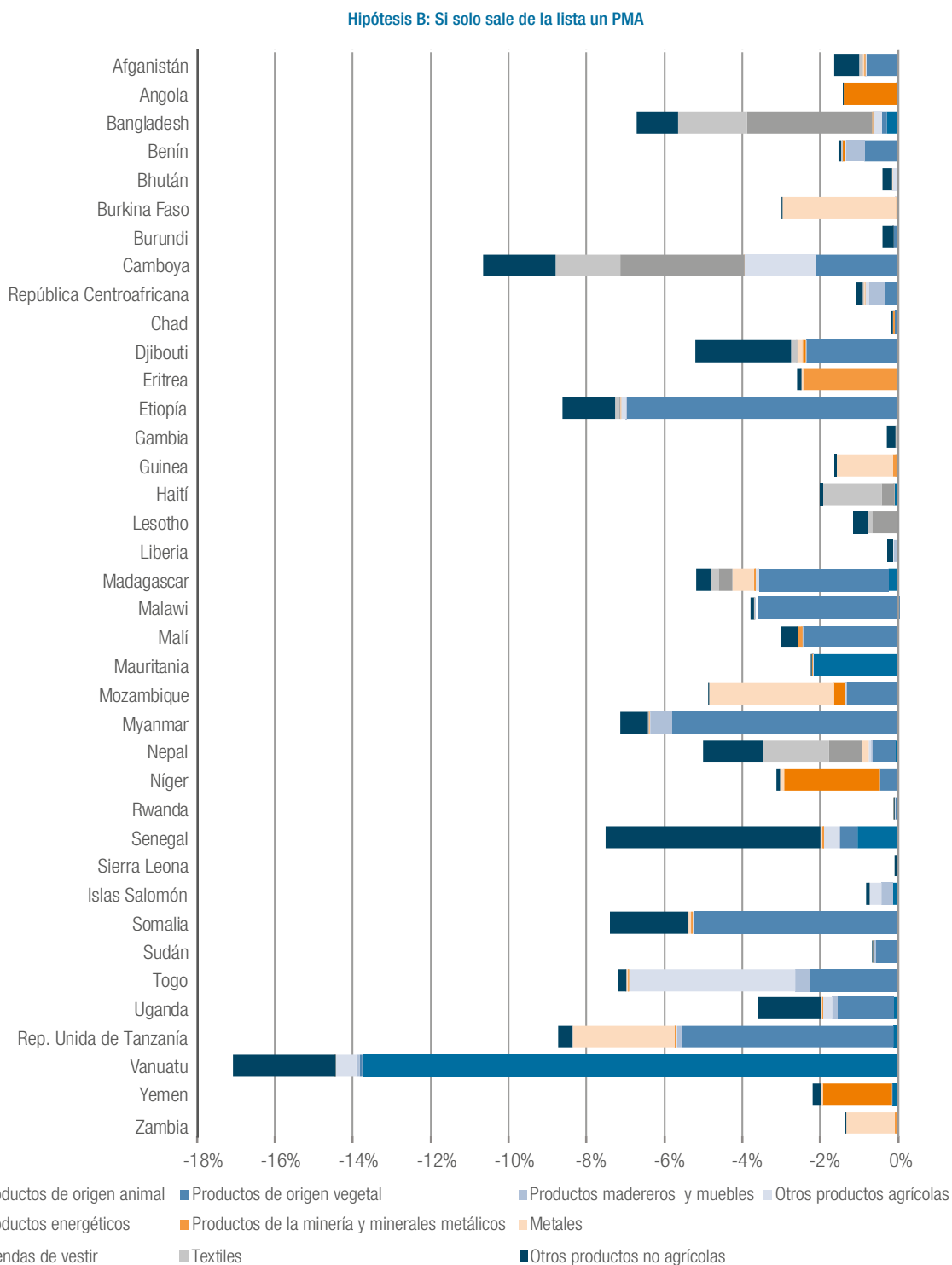
	Exportaciones a los países del G20 (en millones de dólares)	Efecto porcentual (promedio ponderado de los PMA de la región)	Efecto general de la pérdida del acceso preferencial a los mercados específico para los PMA (en millones de dólares)
Total de los PMA	145 497	-2,9	-4 270
PMA africanos	104 572	-1,7	-1 817
PMA asiáticos	40 475	-5,2	-2 093
PMA insulares	450	-2,4	-11

Fuente: Cálculos de la secretaría de UNCTAD.

Notas: Exportaciones de todos los PMA (incluidos aquellos para los que no se dispone de datos arancelarios detallados) a los países del G20 mencionados en el anexo 1 del texto principal. Dado que el cuadro se refiere a los PMA por región, los efectos se calculan en el caso hipotético en que todos los PMA salen de la lista, y debe considerarse el "límite mínimo" de las posibles pérdidas de exportación relacionadas con la supresión gradual de los esquemas de preferencias específicos para los PMA.

Los PMA africanos se verán en general menos afectados que los PMA asiáticos.

Gráfico 4.4 (continuación)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

Nota: Los siguientes PMA no han sido incluidos en el gráfico por falta de datos: Comoras, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kiribati, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe, Sudán del Sur, Timor-Leste y Tuvalu.

En el caso de los PMA asiáticos, las exportaciones de textiles y prendas de vestir serían las más perjudicadas. En el de los PMA africanos, las exportaciones más afectadas serían las de productos básicos agrícolas distintos de los productos madereros y de origen animal y, en menor medida, las de productos no agrícolas distintos de la energía y los productos de la minería, los textiles y las prendas de vestir. En algunos casos, como Malí y Vanuatu, las exportaciones de productos de origen animal o pescado también se verían considerablemente afectadas, sobre todo a causa de los elevados aranceles que se les aplicarán en última instancia en los principales mercados de exportación.

El costo de la reclasificación depende, en parte, de cuáles PMA ya han salido de la categoría...

En el gráfico 4.3 se observa que en dos países —Afganistán y Bhután— la pérdida de las preferencias tendría, en contra de lo que cabría esperar, un efecto positivo si todos los PMA salieran de la lista. Esto pone de relieve un aspecto importante: que el costo de la reclasificación depende, en parte, de cuáles PMA ya han salido de la categoría.

Como se ha señalado, en el escenario hipotético en que todos los países salen de la lista de PMA, la pérdida de preferencias de cada PMA se ve compensada en parte por los efectos de la pérdida de preferencias que también sufren los PMA competidores, lo que limita los efectos sobre los márgenes de preferencia. El Afganistán y Bhután representan casos atípicos en este sentido, ya que el costo de la pérdida del acceso a los mercados específico para los PMA se ve compensado con creces por los beneficios resultantes de que otros PMA pierdan ese acceso. Esto se debe, en gran medida, a que ambos países tienen acuerdos bilaterales de comercio preferencial con la India, por lo que el efecto de la reclasificación en el acceso al mercado indio será, en todo caso, muy limitado. Por el contrario, otros PMA se enfrentarán a aumentos de aranceles mucho mayores tras su reclasificación, de modo que los márgenes de preferencia del Afganistán y Bhután en el mercado de la India aumentarán de manera significativa. Esto tiene repercusiones considerables, ya que el Afganistán y Bhután son países sin litoral vecinos de la India que es, por lo tanto, su principal destino de exportación.

... ya que el valor del acceso preferencial a los mercados aumenta a medida que otros países pierden ese acceso tras su reclasificación.

Aunque se trata de un caso extremo, esto ilustra una cuestión más general —si bien cada país sufre como consecuencia de la pérdida de sus preferencias tras la reclasificación, sale ganando (en general solo levemente) del aumento de sus márgenes de preferencia cuando otros PMA salen de la lista. Del mismo modo, a medida que otros países salen de la categoría de PMA, el valor del acceso preferencial a los mercados se incrementa, puesto que el grupo de países que se benefician de las preferencias se reduce progresivamente, aumentando los márgenes de preferencia globales. Así pues, el costo de la reclasificación se eleva un poco con el paso del tiempo, a medida que otros PMA salen de la lista.

La pérdida de oportunidades de diversificar las exportaciones o entrar en nuevos mercados puede crear costos indirectos adicionales...

También cabe señalar que el análisis que precede solo tiene en cuenta los efectos directos en el comercio de la pérdida de preferencias, sobre la base de la distribución geográfica y la composición por productos de las exportaciones actuales. Pueden surgir costos dinámicos adicionales en la medida en que la reducción de la competitividad asociada a la pérdida del acceso preferencial restrinja las oportunidades de diversificar las exportaciones mediante la venta de nuevos productos y/o la entrada en nuevos mercados.

Además de sus beneficios comerciales directos, el acceso preferencial a los principales mercados de exportación puede contribuir considerablemente a atraer IED, en particular en el contexto de las cadenas de valor mundiales controladas por los compradores (UNCTAD and UNIDO, 2011; UNCTAD, 2013). Por ejemplo, la decisión de inversores de la Provincia China de Taiwán de instalar fábricas de prendas de vestir en Lesotho y Madagascar no solo obedecieron a

los costos relativamente bajos de la mano de obra, sino también, y lo que es más importante, a la posibilidad de aprovechar el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos con arreglo a la AGOA (Staritz and Morris, 2013; Morris and Staritz, 2014). Cuando las preferencias de mercado específicas para los PMA tienen esos efectos, la pérdida del acceso preferencial a los mercados tras la reclasificación (y cualquier incertidumbre conexa respecto de las disposiciones de transición gradual) podría afectar al atractivo de un país como destino de IED en determinados sectores.

Hay dos posibles formas de evitar o limitar los efectos de la pérdida del acceso preferencial a los mercados, aunque ninguna está exenta de costos ni es necesariamente fiable. En primer lugar, el país que sale de la lista de PMA podría mantener los márgenes de preferencia después de la reclasificación, al menos en parte, mediante negociaciones bilaterales con sus socios comerciales. Sin embargo, ello exigirá tomar la iniciativa y contar con la capacidad de negociación necesaria, y (como en cualquier negociación) para lograrlo quizás haya que realizar concesiones en otros ámbitos. Mucho dependerá también de la buena voluntad de los socios comerciales. Las negociaciones bilaterales sobre trato preferencial pueden verse asimismo influidas por otros factores, como la proximidad geográfica, las consideraciones geopolíticas y los recursos naturales que se consideren de importancia estratégica. Esos aspectos generan unas reglas de juego que no son en absoluto equitativas y distan mucho de favorecer a los que más lo necesitan.

En segundo lugar, es posible adoptar medidas de política para contrarrestar la reducción de competitividad derivada de la pérdida del acceso preferencial a los mercados. Sin embargo, ello puede entrañar costos considerables, por ejemplo en nuevas inversiones en infraestructura. Estas medidas también serán necesarias, con el tiempo, a causa de la erosión de las preferencias. Esto resulta preocupante para Bangladesh, por ejemplo, que logró desarrollar su sector manufacturero e integrar sus exportaciones en la economía mundial en gran medida gracias a su acceso preferencial a los mercados en calidad de PMA en el marco de la OMC, esquemas del SGP con asociados bilaterales como la Unión Europea y el Canadá, y acuerdos comerciales regionales, como la Zona de Libre Comercio de Asia Meridional y el Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (Rahman, 2014).

3. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

Cuando termina el período de transición gradual, los países que han salido de la categoría de PMA pierden el acceso a todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado específicamente destinadas a los PMA en virtud de las normas de la OMC y los acuerdos comerciales regionales que se ajustan a ellas, así como a las concedidas por sus socios comerciales, y solo conservan el acceso a las condiciones, en general menos generosas, a las que pueden acogerse los OPD.

Como se vio en el capítulo 3, el contenido sustantivo de muchas de esas disposiciones es relativamente limitado (por ejemplo, en los casos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio); y las posibilidades de los PMA de utilizarlas de manera plena y óptima se ve limitada por sus capacidades institucionales y productivas (UNCTAD, 2006, 2009). Sin embargo, esa pérdida de derechos puede restringir el espacio de políticas y la flexibilidad para formular y aplicar políticas y estrategias de diversificación económica y desarrollo de las capacidades productivas tras la reclasificación. También hay otros costos de ajuste, por ejemplo los que se derivan de la necesidad de emprender negociaciones bilaterales con los socios comerciales de nuevos acuerdos de

... al igual que la disminución del atractivo del país para los inversores extranjeros que buscan el acceso a los mercados.

Los países que salen de la categoría de PMA pueden reducir los costos de la reclasificación negociando preferencias con sus socios comerciales.

Quizás sea posible mantener márgenes de preferencia después de la reclasificación.

La pérdida de preferencias puede verse compensada con medidas de aumento de la competitividad.

La pérdida del acceso a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado puede restringir el espacio de políticas y la flexibilidad, y generar costos de ajuste...

comercio e inversión, y de aplicar más rápidamente las normas de la OMC debido a los períodos de transición más cortos.

... sobre todo en el caso del Acuerdo sobre los ADPIC...

Es posible que el Acuerdo sobre los ADPIC sea el caso más destacado de costos que pueden derivarse de la reclasificación a raíz de la pérdida del acceso a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado (aunque los beneficios de esas disposiciones pueden ser limitados para los países miembros de la OMC que han suscrito acuerdos de comercio o inversión bilaterales o regionales que incluyan disposiciones similares a las de los ADPIC o más exigentes (“ADPIC-plus”) sobre los derechos de propiedad intelectual). Las prórrogas de los períodos de aplicación a que tienen derecho los PMA en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC (capítulo 3) pueden ofrecer un importante espacio de políticas para el desarrollo de sectores relacionados con la tecnología. Por ejemplo, el período de aplicación aún más largo para el sector farmacéutico ha proporcionado el espacio de políticas y la seguridad jurídica necesarios para impulsar el desarrollo de una industria farmacéutica en Bangladesh.

... pero esos costos pueden ser menores para los países que han conseguido la reclasificación con impulso.

La imposibilidad de acogerse a las prórrogas de los períodos de aplicación para los PMA previstas en el Acuerdo sobre los ADPIC entraña también una carga financiera y administrativa sustancial, pues los países deben establecer marcos jurídicos e institucionales internos de propiedad intelectual acordes con las exigencias del Acuerdo para los países que no son PMA, y quizás pagar precios más elevados por productos intensivos en tecnología. En principio, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre los ADPIC sientan también la base para que los PMA soliciten asistencia técnica específica para la transferencia de tecnología y la adaptación de tecnologías extranjeras a las condiciones locales, aunque la magnitud de la asistencia prestada hasta la fecha en ese marco ha sido, al parecer, reducida.

Pese a las limitaciones de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los PMA y las restricciones a su utilización, su pérdida como consecuencia de la reclasificación puede generar algunos costos adicionales además de los que se derivan de la pérdida del acceso preferencial a los mercados. Sin embargo, esos costos pueden ser menores para los países que han alcanzado cierto nivel de capacidades productivas y diversificación económica y, de ese modo, han establecido una trayectoria de desarrollo sostenible autónoma, es decir, los que han conseguido la reclasificación con impulso. Por lo tanto, la propia naturaleza de la reclasificación es un factor determinante de los costos de la salida de la categoría de PMA relacionados con el trato especial y diferenciado.

4. CONCLUSIÓN

En general, los costos de la pérdida del acceso a las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA tienden a ser limitados.

En suma, la evaluación realizada sugiere que las pérdidas que resulten de la eliminación paulatina de las medidas de apoyo específicas para los PMA suelen ser, en la mayoría de los casos, relativamente limitadas. Los países que salen de la categoría de PMA pueden recurrir, en general, a medidas de apoyo que no son específicas para los PMA (por ejemplo, distintas ventanillas de financiación, otros tipos de trato preferencial y disposiciones sobre el trato especial y diferenciado para los OPD) que, aunque sean menos generosas que aquellas de las que disponían antes de la reclasificación, siguen proporcionándoles cierto grado de apoyo. Esto es la contrapartida de las deficiencias de las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA examinadas en el capítulo 3 —que cabe esperar que su pérdida tenga un efecto igualmente limitado y que, desde luego, no sea insalvable. Así lo confirma la experiencia de los países que han salido de la lista.

Ello no anula en modo alguno la necesidad de una transición gradual. Al contrario, un liderazgo firme y una correcta preparación de la transición hacia la etapa posterior a la reclasificación son cruciales a fin de anticipar las necesidades y las dificultades que se producirán como consecuencia de la reclasificación, idear estrategias adecuadas y limitar el costo de los ajustes. Ello comprende iniciar, con la debida antelación, la labor para determinar y hacer los cambios necesarios en los marcos institucional y jurídico con miras a cumplir las nuevas disciplinas aplicables, sobre todo en el contexto de los acuerdos de la OMC. El aumento previsto del número de países que saldrán de la categoría de PMA en los próximos años pone de relieve la necesidad de que la comunidad internacional sistematice los procedimientos de transición gradual, los comprenda mejor y fortalezca su eficacia general, con miras a asegurar que los países que salgan de la lista en el futuro sigan recibiendo un apoyo acorde con sus necesidades de desarrollo.

Es preciso sistematizar los procedimientos de transición gradual.

D. Retos posteriores a la reclasificación

Como se destacó en el capítulo 1 de este Informe, la reclasificación debe considerarse como un hito en la trayectoria de desarrollo a plazo largo de un país, y no como un objetivo en sí mismo. Los problemas de desarrollo no desaparecen ni se renuevan después de la reclasificación. Más bien, los desafíos del período posterior a la reclasificación representan la evolución de los que existían antes de ella; y esa evolución es, en parte, producto del proceso de desarrollo que lleva a la reclasificación. Asimismo, aunque la reclasificación indica, en principio, una mayor resiliencia y/o una menor exposición a las vulnerabilidades estructurales, cabe esperar que muchos PMA (en particular, los PEID) sigan siendo especialmente vulnerables a las perturbaciones exógenas incluso después de la reclasificación. En este contexto, hay que señalar que ningún país ha salido de la categoría de PMA habiendo alcanzado el umbral de exclusión correspondiente al índice de vulnerabilidad económica. Además, la pérdida del acceso a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado puede dar lugar a una reducción del espacio de políticas de que disponen para hacer frente a esos problemas.

Los desafíos del período posterior a la reclasificación representan la evolución de los que existían antes de ella.

Esto indica un grado de inercia importante, ya que la trayectoria de desarrollo económico y social que conduce a la reclasificación influye considerablemente en las perspectivas económicas del país después de su salida de la categoría de PMA, así como en su aprovechamiento del proceso de transición gradual y el entorno internacional en general tras la reclasificación. A este respecto, es probable que muchos países experimenten uno o más de los tres principales problemas que se plantean después de la reclasificación: la persistencia de la dependencia de los productos básicos, el riesgo de reingresar en la categoría de PMA y la trampa del ingreso medio. A continuación se analiza cada uno de esos problemas.

Entre ellos figuran la dependencia persistente de los productos básicos, el riesgo de reingresar en la categoría de PMA y la trampa del ingreso medio

1. DEPENDENCIA PERSISTENTE DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

A pesar de los bajos precios internacionales de los productos básicos, las tendencias recientes indican que la dependencia de esos productos seguirá siendo una característica importante de varios países después de la reclasificación (sobre todo Angola, Guinea Ecuatorial y Timor-Leste), al igual que de muchos OPD, en particular de ingresos medios bajos (UNCTAD, 2015a). Como se señala en el capítulo 2 de este Informe, se prevé que las exportaciones de productos básicos desempeñarán una función importante en la generación de ingresos de exportación en la mayoría de los países que saldrán de la lista antes

Muchos países que salgan de la categoría de PMA seguirán dependiendo en gran medida de los productos básicos

de 2025, con la excepción de los exportadores de manufacturas (Bangladesh, Bhután y Lesotho) y los de servicios (Nepal, Santo Tomé y Príncipe y Vanuatu). A menos que los países que figuren en las demás categorías de exportación (de combustibles, minerales y productos agrícolas) puedan encontrar el modo de eludir la dependencia de los productos básicos, cabe esperar que después de la reclasificación experimenten, en mayor o menor grado, problemas similares a los que tenían cuando eran PMA¹⁴.

En la inmensa mayoría de los PMA, los productos primarios representan una proporción considerable de los ingresos de exportación y son una fuente esencial de empleo y medios de subsistencia (en el caso de los productos básicos agrícolas) o de ingresos públicos (en el caso de los combustibles y los minerales). Es poco probable que eso cambie de repente con la reclasificación¹⁵. Si bien los ingresos de exportación de muchos PMA, en particular africanos, dependen enormemente de los combustibles y los minerales, en general, la dependencia de los PMA de los productos básicos está ligada al papel del sector agrícola. Aunque este emplea a cerca de las dos terceras partes de la fuerza de trabajo de los PMA, se caracteriza por un lento crecimiento de la productividad laboral, la insuficiencia crónica de la inversión, la escasa transformación de las materias primas y los insumos intermedios y la pobreza generalizada de los pequeños agricultores y los campesinos sin tierras (UNCTAD, 2015b).

Si bien la dependencia de los productos básicos es en sí misma una importante fuente de vulnerabilidad económica, en el caso de los PMA suele verse exacerbada por dos factores adicionales: una elevada propensión a las importaciones (sobre todo de combustibles), que son esenciales para garantizar la plena utilización de las capacidades productivas (UNCTAD, 2004), y déficits crónicos por cuenta corriente (gráfico 4.5)¹⁶. Los PMA no solo dependen del ahorro externo para sostener su acumulación de capital, sino que esa dependencia suele verse reforzada por importantes perturbaciones de la relación de intercambio. Aunque esas perturbaciones pueden mitigarse en cierta medida con la financiación oficial, ello expone a los PMA a los riesgos de la depreciación del tipo de cambio real, la compresión de las importaciones, la reducción de la tan necesaria inversión y la desaceleración de la actividad económica (Cavallo y otros, 2016).

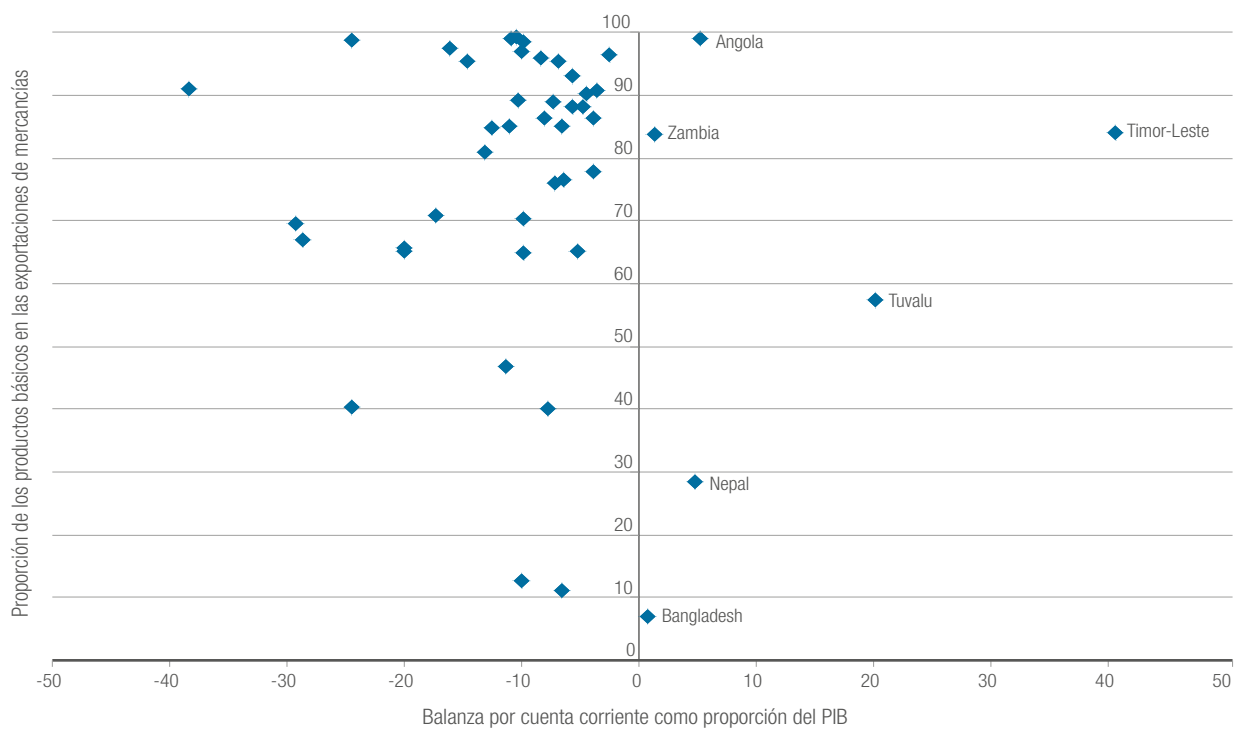
2. RIESGO DE REINGRESAR EN LA CATEGORÍA DE PMA

El sistema de clasificación de los PMA abarca cuatro elementos para reducir el riesgo de que los países que salen de la categoría de PMA vuelvan a ingresar en ella. En primer lugar, los niveles de los umbrales de exclusión del grupo son considerablemente más exigentes que los de los umbrales de inclusión, a fin de reducir el riesgo de que los reveses económicos que puedan producirse después de la reclasificación hagan que el país vuelva a cumplir las condiciones para figurar en la lista de PMA. En segundo lugar, a diferencia de los criterios de inclusión, los de exclusión deben cumplirse en dos exámenes trienales consecutivos, a fin de asegurar que el cumplimiento de los requisitos estadísticos para la reclasificación no sean consecuencia de variaciones transitorias de los indicadores; y el proceso de transición está concebido para garantizar que la reclasificación refleje realmente progresos estructurales a largo plazo (sección B). En tercer lugar, a fin de reducir los efectos de las fluctuaciones a corto plazo, los valores de varios de los indicadores se promedian a lo largo del tiempo. En cuarto lugar, en vez de recomendar automáticamente la reclasificación basándose solo en los criterios de exclusión, el CPD también tiene en cuenta consideraciones más amplias que no se reflejan en los criterios. En varias ocasiones, factores cualitativos han dado lugar al aplazamiento de la reclasificación (capítulo 1).

En los PMA, la dependencia de los productos básicos se ve exacerbada por una elevada propensión a las importaciones y déficits crónicos por cuenta corriente.

El sistema de clasificación de los PMA está concebido para reducir el riesgo de que los países que salgan de la categoría vuelvan a ingresar en ella...

Gráfico 4.5. Dependencia de los productos básicos y balanza por cuenta corriente, 2012-2014



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos UNCTADstat (consultada en julio de 2016).

A pesar de esas precauciones, no es imposible que un país que haya salido de la categoría de PMA vuelva a entrar en ella. Un país podría, en principio, salir de la categoría habiendo alcanzado los umbrales de exclusión por escaso margen y sin haber adquirido la resiliencia suficiente o haber constituido una base productiva lo bastante sólida y diversificada para seguir avanzando en su desarrollo.

... pero esto último no es imposible.

Esto no es en absoluto una simple posibilidad teórica. Algunos OPD que no han figurado nunca en la lista de PMA han alcanzado los umbrales para la inclusión en esa categoría pero no han entrado en ella porque sus Gobiernos se han negado a aceptar la condición de PMA (CDP and UNDESA, 2015). Si bien cualquier país puede experimentar retrocesos en su crecimiento, el riesgo es mayor para los PMA debido a su especial vulnerabilidad, cuyas causas estructurales no desaparecen necesariamente con la reclasificación.

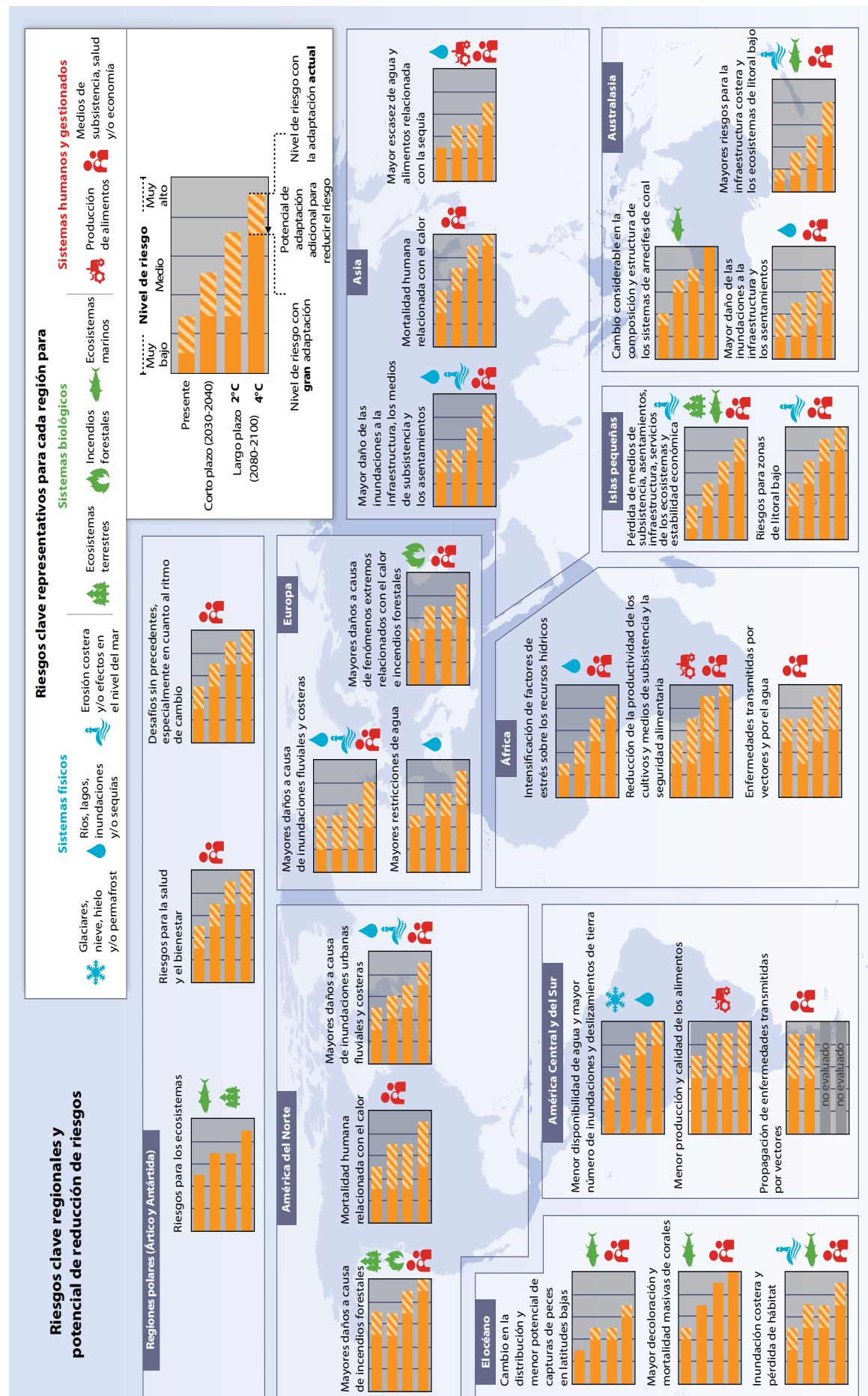
Algunos PMA presentan una importante vulnerabilidad ambiental...

Para algunos PMA, los riesgos ambientales son particularmente importantes (gráfico 4.6). La mayoría de los PMA se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad a las amenazas ambientales, como consecuencia de su especial exposición a los efectos multidimensionales del cambio climático, la menor resiliencia de su infraestructura y su gran dependencia de los recursos naturales, sobre todo de la agricultura de secano. Dado que se prevé una intensificación de los efectos del cambio climático en los próximos años, estos factores plantean retos considerables y múltiples a los PMA, incrementando la ya considerable presión sobre sus recursos naturales (IPCC, 2015). Ello puede incidir negativamente en las perspectivas tanto de los PMA como de los países que han salido de esa categoría y, en algunos casos, puede aumentar el riesgo de estancamiento o retroceso del proceso de desarrollo.

... y su riesgo de reingresar en la categoría puede verse incrementado por un entorno económico mundial más difícil.

El riesgo de reingresar la categoría puede ser mayor en el caso de los países que salgan de la lista en el futuro cercano, en la medida en que el contexto

Gráfico 4.6. Riesgos relacionados con el clima y potencial de reducción de los riesgos



Ello no implica necesariamente que los niveles de riesgo sean comparables, especialmente entre regiones.

Fuente: IPCC (2015).

internacional del desarrollo se está haciendo más difícil a corto y mediano plazo. La lenta tasa de crecimiento de la economía y el comercio mundiales ha hecho temer un “estancamiento secular”, que se traduce directamente en una débil demanda de exportaciones de los PMA y los países que han salido de la lista, al limitar la capacidad de las grandes economías para absorber importaciones adicionales. Ello puede atenuar el efecto de la demanda externa en el crecimiento y la transformación estructural de los PMA (Teulings and Baldwin, 2014; UNCTAD, 2016b).

3. TRAMPA DEL INGRESO MEDIO

Al igual que los OPD, los países que salen de la categoría de PMA pueden experimentar dificultades para mantener un crecimiento económico suficiente para pasar de país de ingresos bajos a medios y de ingresos medios a altos, en lugar de quedar atrapados en la trampa del ingreso medio¹⁷. Si bien suele considerarse que esta cuestión se plantea bastante después de la reclasificación, el Banco Mundial considera actualmente a 18 de los 48 PMA como países de ingresos medios y a uno como país de ingresos altos¹⁸. Del mismo modo, todos los países que han salido de la lista siguen perteneciendo al grupo de ingresos medios, lo que sugiere que la persistencia de las vulnerabilidades estructurales —de deficiencias en materia de infraestructura a bajos niveles de capital humano— pueden limitar su capacidad para pasar a la categoría de ingresos altos.

La probabilidad relativamente reducida (y posiblemente en disminución) de pasar de los grupos de ingresos bajos y medios al de ingresos altos, y la creciente probabilidad de regresar a una categoría inferior, demuestran las dificultades asociadas a la convergencia económica (UNCTAD, 2016b). Si bien no hay consenso acerca de una definición rigurosa de la trampa del ingreso medio (cuadro 4.2), y ni siquiera acerca de su existencia, el concepto puede esclarecer los problemas que suponen la desaceleración de la productividad y otras transiciones clave para la transformación estructural y la reclasificación con impulso (Gill and Kharas, 2015; Agenor, 2016), y es muy utilizado por las autoridades y los especialistas.

Las explicaciones de la trampa del ingreso medio pueden dividirse en tres categorías generales. La primera hace hincapié en la transición de un paradigma de crecimiento impulsado principalmente por la acumulación de capital a uno fundado en una economía basada en el conocimiento y el crecimiento de la productividad total de los factores (Eichengreen y otros, 2013; Abdychev y otros, 2015). Según esta interpretación, la trampa del ingreso medio obedece al progresivo agotamiento de los beneficios que pueden obtenerse de la acumulación de capital y de la mano de obra subempleada, lo que debilita paulatinamente las perspectivas de crecimiento del país¹⁹.

La segunda interpretación se centra principalmente en la evolución de la ventaja comparativa de un país (Jankowska y otros, 2012). A medida que aumenta el costo de la mano de obra nacional, los países pueden quedar “comprimidos” entre las economías con menores costos, que progresivamente desplazan sus exportaciones intensivas en mano de obra, y las economías con mayor nivel de complejidad y productos de alto valor añadido más competitivos. Esto apunta a que el proceso de transformación estructural dista mucho de ser automático y que los países pueden quedar estancados en un nivel medio de complejidad de las exportaciones.

La tercera explicación propuesta se centra en los marcos políticos e institucionales, incluido el papel corrosivo de la desigualdad en el capital social y las coaliciones reformistas. Según este razonamiento, la transición

Los países que salen de la categoría de PMA pueden quedar atrapados luego en una “trampa del ingreso medio”.

Este concepto puede ser útil para entender algunos de los problemas de política relacionados con una reclasificación con impulso.

La trampa del ingreso medio pone de relieve la capital importancia de la transformación estructural para el desarrollo.

a una sociedad basada en el conocimiento exige políticas complejas y una coordinación considerable, que pueden sobrecargar la capacidad administrativa existente. Esto puede resultar especialmente problemático cuando la capacidad política se ve debilitada por la fragmentación de los grupos sociales y las posibles coaliciones de apoyo (Keijzer y otros, 2013; Doner and Schneider, de próxima publicación).

Ninguna de esas explicaciones resulta, en sí, plenamente satisfactoria (UNCTAD, 2016b). Sin embargo, tienen un denominador común esencial: el papel central de la transformación estructural en el proceso de desarrollo. Desde la perspectiva de los PMA, el debate sobre la trampa del ingreso medio representa, pues, un importante recordatorio del imperativo de mantener el impulso de la transformación estructural y de establecer las bases de una trayectoria viable de desarrollo futuro como parte integrante de las estrategias de

Recuadro 4.2. La trampa del ingreso medio y el crecimiento de los PMA

La expresión “trampa del ingreso medio” se acuñó inicialmente para hacer referencia a la “ardua lucha” que pueden tener que librar los países de ingresos medios para mantener una tasa de crecimiento suficiente para converger hacia el nivel de ingresos altos (Gill and Kharas, 2007:18). Sin embargo, a pesar del creciente número de publicaciones sobre la trampa del ingreso medio, aún no se ha podido llegar a un consenso sobre su definición y causas profundas (Kanchoochat, 2015; UNCTAD, 2016b). Las evaluaciones empíricas de su existencia han adoptado tres enfoques generales, aunque ninguno está totalmente exento de cuestionamientos desde el punto de vista econométrico o de dudas en relación con su solidez (Agenor, 2016).

El primer enfoque se basa en la observación de que las transiciones entre los grupos de ingresos son relativamente infrecuentes y solo se producen en períodos prolongados, lo que da lugar a que un cúmulo de países se encuentre en la categoría de ingresos medios (Spence, 2011; World Bank, 2013; Felipe y otros, 2014). Esto se refleja en la experiencia de los PMA y los países que salen de esa categoría: según la clasificación del Banco Mundial, 33 PMA y 2 de los 4 últimos países que han salido de la lista han permanecido en la misma categoría de ingresos desde 1987 (cuadro 4.1 del recuadro). Además, las pocas transiciones que se han producido en ese período han entrañado en general un desplazamiento del nivel de ingresos bajos al nivel de ingresos medios-bajos, mientras que solo 2 PMA (Angola y Tuvalu) han alcanzado el nivel de ingresos medios-altos y 1 (Guinea Ecuatorial) el nivel de ingresos altos.

Un segundo enfoque consiste en examinar la convergencia de los países hacia un país avanzado de referencia. Los estudios realizados utilizando este enfoque han concluido en general que la probabilidad de que los países de ingresos medios converjan con el nivel de ingresos de la economía de referencia son relativamente reducidos (Im and Rosenblatt, 2013; Arias and Wen, 2016). La aplicación de este enfoque al desempeño a largo plazo de los PMA en materia de crecimiento indica que la convergencia relativa es la excepción y no la regla. El gráfico de recuadro 4.1 muestra la distribución de los 39 PMA actuales sobre los que se dispone de datos según sus ingresos *per capita* en relación con los Estados Unidos. Aunque la inmensa mayoría de los PMA (34 de 39) tenía un ingreso *per capita* que excedía el 4% del de los Estados Unidos en la década de 1950, un número cada vez mayor comenzó a quedar rezagado a partir de los años setenta. Si bien algunos PMA de rápido crecimiento lograron revertir en parte esta divergencia en la década de 2000, otros han descendido a menos del 2%¹.

Según la tercera vertiente de los estudios empíricos, los países de ingresos medios tienden a ser más propensos a las desaceleraciones del crecimiento que los países de ingresos altos o bajos (Aiyar y otros, 2013; Eichengreen y otros, 2013). Aunque las definiciones precisas de la desaceleración del crecimiento varían de un estudio a otro y no tienen por objeto reflejar las características específicas de los PMA², la observación es claramente aplicable a esos países, cuyo crecimiento siempre ha tendido a ser irregular y se ha caracterizado por una alta incidencia tanto de aceleraciones como de abruptas reducciones (UNCTAD, 2010). En 1950-2010, los PMA experimentaron en promedio más de 20 años de disminución de su PIB real *per capita*, en comparación con unos 15 años para los OPD y menos de 10 años para los países desarrollados (gráfico de recuadro 4.2)³. Aunque las tasas de crecimiento fueron similares en los tres grupos en los años de crecimiento positivo, la contracción media en los PMA (-4,0%) fue mayor que la de los OPD (-3,7%) o de los países desarrollados (-2,8%).

¹ La experiencia de dos países que han salido de la categoría de PMA sobre los que se dispone de datos, Botswana y Cabo Verde, es apenas más alentadora. Aunque esos dos países registraron cierto grado de convergencia de los ingresos a largo plazo en relación con los Estados Unidos, el progreso no fue continuo, sino que estuvo marcado por años de divergencia.

² A diferencia de Aiyar y otros (2013), que examinan las desviaciones con respecto a la tasa de crecimiento prevista utilizando un modelo de crecimiento neoclásico estándar (2013), Eichengreen y otros (2013) definen la desaceleración del crecimiento como un período en que la tasa de crecimiento anual media de siete años disminuye por lo menos dos puntos porcentuales, habiendo alcanzado un promedio de al menos 3,5% en los siete años anteriores, en un país con un PIB *per capita* superior a 10.000 dólares (en paridad de poder adquisitivo internacional de 2005).

³ El análisis de este párrafo y los dos siguientes se funda en información de la base de datos del Proyecto Maddison, que contiene series temporales del PIB *per capita* real —en dólares internacionales constantes de 1990— para el período 1950-2010 (Bolt and van Zanden, 2014).

Recuadro 4.2 (continuación)

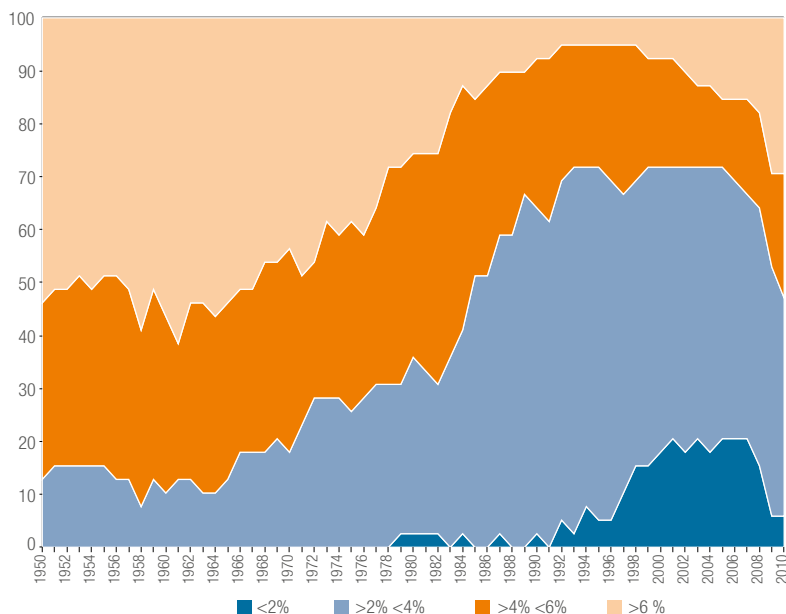
Cuadro de recuadro 4.1. Matriz de transición entre las categorías de ingresos del Banco Mundial para los PMA y los países que han salido de esa categoría				
Categoría actual 2016 \ Categoría inicial 1987	Ingresos bajos	Ingresos medios-bajos	Ingresos medios-altos	Ingresos altos
Ingresos bajos	Afganistán	Bangladesh	Angola (1988)	Guinea Ecuatorial
	Benin	Bhután	Maldivas	
	Burkina Faso	República Democrática Popular Lao		
	Burundi	Myanmar		
	Camboya	Santo Tomé y Príncipe		
	República Centroafricana	Sudán		
	Chad	Timor-Leste (2001)		
	Comoras	Zambia		
	República Democrática del Congo	Lesotho		
	Eritrea (1992)	Mauritania		
	Etiopía	Islas Salomón		
	Gambia			
	Guinea			
	Guinea-Bissau			
	Haití			
	Liberia			
	Madagascar			
	Malawi			
	Malí			
	Mozambique			
	Nepal			
	Níger			
	Rwanda			
	Sierra Leona			
Somalia				
Togo				
Uganda				
República Unida de Tanzania				
Ingresos medios bajos	Sudán del Sur (2011)	Djibouti (1990)	Tuvalu (2009)	
		Kiribati	Botswana	
		Vanuatu		
		Senegal		
		Yemen		
		Cabo Verde (1988)		
		Samoa		

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de <http://databank.worldbank.org/data/download/site-content/OGHIST.xls> (consultada en junio de 2016).

Nota: Si no se dispone de datos a partir de 1987, se indica entre paréntesis el primer año en que se incluyó al país en la clasificación del Banco Mundial.

Recuadro 4.2 (continuación)

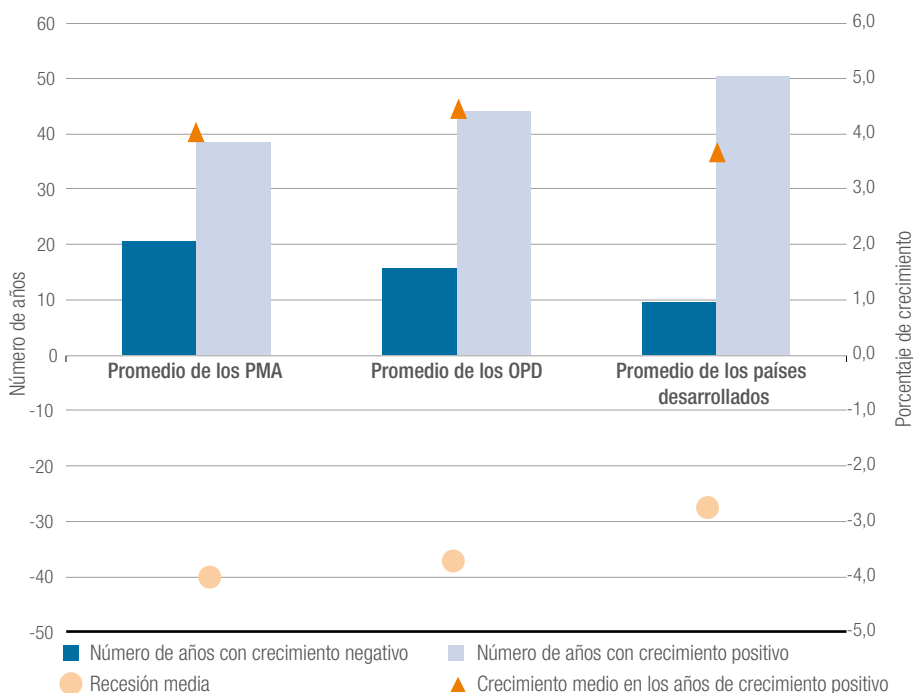
Gráfico de recuadro 4.1. Distribución de los PMA actuales en términos de PIB per capita en relación con los Estados Unidos



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Maddison Project (<http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>), versión de 2013 (consultada en junio de 2016).

Nota: Solo se dispone de datos sobre 39 de los PMA actuales; los datos correspondientes a 2009 y 2010 solo abarcan 17 PMA.

Gráfico de recuadro 4.2. Crecimiento del PIB real per capita, 1950-2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Maddison Project (<http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>), versión de 2013 (consultada en junio de 2016).

reclasificación. En particular, demuestra que la importancia de la transformación estructural y los problemas para lograrla no se limitan a las primeras etapas de desarrollo, sino que se mantienen a largo de todo el proceso de desarrollo.

Como se explica con más detalle en el capítulo 5, la superación de esos problemas requiere:

- Políticas macroeconómicas que contribuyan a subsanar los estrangulamientos de la oferta y estimulen al mismo tiempo la demanda agregada;
- Políticas financieras que combinen la movilización de recursos para la inversión productiva con una reglamentación y supervisión adecuadas;
- Políticas industriales que fomenten el desarrollo continuo de las capacidades productivas, favoreciendo las industrias incipientes y promoviendo los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante con miras a apoyar un aumento continuo de la complejidad de la base productiva;
- Políticas activas de ciencia, tecnología e innovación que propicien el surgimiento de una fuerza de trabajo cualificada, en consonancia con las necesidades del mercado de trabajo;
- Políticas redistributivas y de generación de empleo destinadas a fortalecer el apoyo popular a la agenda de desarrollo.

Para evitar la trampa del ingreso medio se necesitan políticas macroeconómicas, financieras, de CTI, industriales y de empleo adecuadas.

E. Trayectoria de desarrollo de los países tras la reclasificación

Los cuatro países que han salido de la categoría de PMA hasta la fecha han mantenido el impulso en materia de desarrollo después de su reclasificación. No solo no hay ningún país que haya salido de la categoría de PMA que haya experimentado un retroceso en su desarrollo suficiente para que se considerara la posibilidad de que reingresara en la categoría de PMA, sino que todos han seguido aumentando su ingreso nacional y mejorando sus activos humanos (cuadro 4.4). Sin embargo, pese a un crecimiento rápido, los cuatro países han seguido siendo muy vulnerables desde el punto de vista económico y ambiental, ya que sus índices de vulnerabilidad económica se mantienen muy por encima del umbral de inclusión en la categoría de PMA, incluso en 2015. Incluso Botswana²⁰, que salió de la categoría de PMA hace más de 20 años, sigue teniendo un nivel de vulnerabilidad similar al de Samoa, PEID que no salió de la lista sino hasta 2014. Esto subraya el importante riesgo de que la vulnerabilidad persista mucho más allá de la reclasificación, incluso en el contexto de un proceso de desarrollo aparentemente muy satisfactorio.

Aunque los cuatro países que han salido de la categoría de PMA han seguido aumentando su ingreso nacional y mejorando sus activos humanos, siguen siendo económicamente vulnerables.

1. DEUDA EXTERNA

El gráfico 4.7 muestra el nivel de deuda externa de todos los países que han salido de la categoría de PMA en comparación con el correspondiente al momento de la reclasificación. El endeudamiento ha aumentado considerablemente en los tres últimos países que salieron de la categoría. Esta tendencia es especialmente inquietante en el caso de Cabo Verde, cuya deuda se ha duplicado desde su reclasificación (al 86% del INB en 2014), lo que marca una aceleración con respecto a la tendencia del decenio anterior. La deuda externa también ha experimentado una fuerte alza en Maldivas y Samoa, al 39% y el 58% del INB, respectivamente. Esto refleja en parte el aumento del gasto en actividades de recuperación y reconstrucción tras graves fenómenos sísmicos y meteorológicos,

El endeudamiento ha aumentado considerablemente desde la reclasificación en los tres últimos países que salieron de la categoría, pero no en Botswana.

así como los efectos de la crisis financiera internacional. Además del gasto en la reconstrucción de la infraestructura, ambos Gobiernos han aplicado diferentes iniciativas de sostenimiento de la renta y asistencia de otra índole para los hogares afectados, y facilitado créditos y préstamos subvencionados.

El aumento de la deuda en esos países parece ser una continuación de las tendencias establecidas en la etapa anterior a la reclasificación, en lugar de ser atribuible a la salida de la categoría de PMA, pero apunta a la existencia de problemas persistentes en sus balanzas exteriores. Aunque en la actualidad su deuda parece ser sostenible, la utilización de corrientes generadoras de deuda como fuente de financiación para el desarrollo en el contexto de una ODA insuficiente puede dar lugar a una espiral de deuda que llegue hasta niveles insostenibles. Ello pone de relieve la importancia de encontrar otras opciones de financiación (UNCTAD, 2016a).

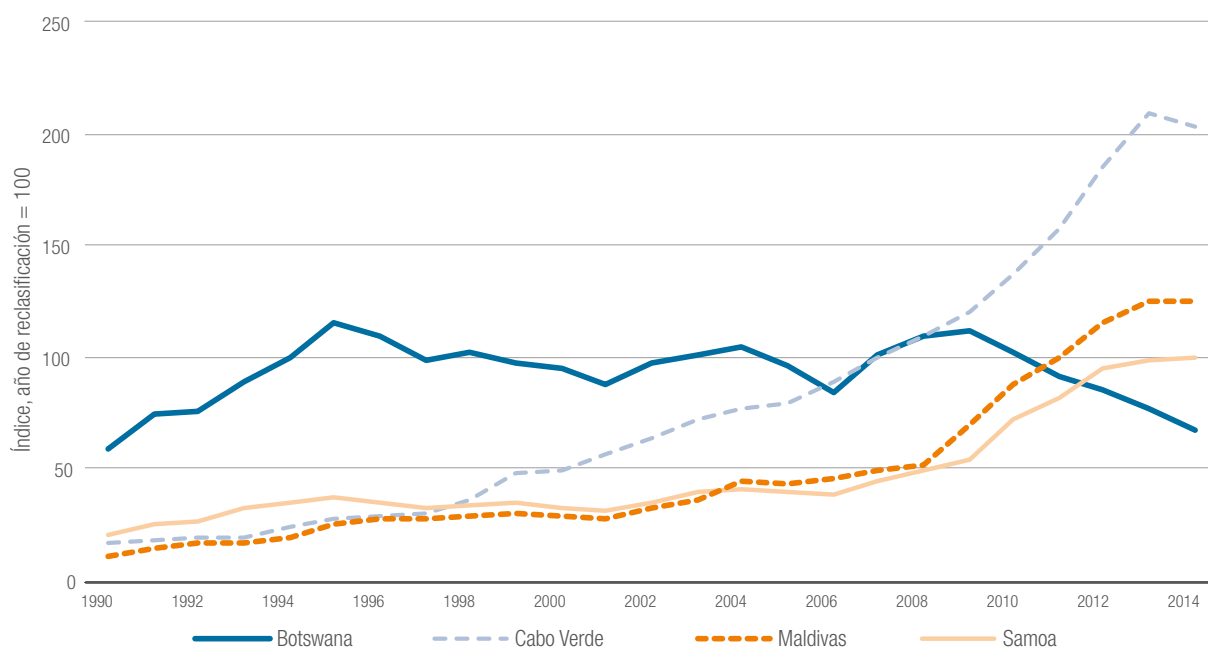
El aumento de la deuda refleja la existencia de problemas persistentes en sus balanzas exteriores.

Cuadro 4.4. Desempeño de los países que han salido de la categoría de PMA, indicadores de 2015

	INB <i>per capita</i> (en dólares)	Índice de vulnerabilidad económica	Índice de capital humano
Umbral de inclusión	< \$1 035	< 36,0	> 60,0
Umbral de exclusión	> \$1 242	< 32,0	> 66,0
Botswana	7 410	43,4	75,9
Cabo Verde	3 595	38,8	88,6
Maldivas	6 645	49,5	91,3
Samoa	3 319	43,9	94,4

Fuente: Secretaría del CPD.

Gráfico 4.7. Nivel de deuda externa de los países que han salido de la categoría PMA, índice, año de reclasificación = 100



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos de los indicadores del desarrollo del Banco Mundial (consultada en mayo de 2016).

Nota: Los años de reclasificación fueron los siguientes: 1994 para Botswana, 2007 para Cabo Verde, 2011 para Maldivas y 2014 para Samoa.

Botswana, por el contrario, ha logrado reducir su deuda externa en los últimos años a un promedio entre el 15% y el 17% del INB desde la crisis financiera de 2008, un nivel que ya había alcanzado a principios de los años noventa. Si bien esto refleja en parte la condonación de 459 millones de dólares de deuda en 2008, la excepcional planificación y gestión del Gobierno han contribuido también a mantener un nivel de deuda relativamente bajo.

2. ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

El cuadro 4.5 presenta una comparación de las corrientes de AOD a los cuatro países que han salido de la categoría de PMA en los diez años anteriores a la reclasificación y la etapa posterior a ella (diez años solamente en el caso de Botswana). Ello muestra una reducción sistemática de la AOD recibida en relación con el INB después de la reclasificación, aunque su proporción se mantuvo en niveles elevados en Cabo Verde y Samoa, esto es, en el 14% y el 12%, respectivamente. Sin embargo, en el caso de los tres últimos países que han salido de la categoría, esta comparación se ve dificultada por el relativamente poco tiempo transcurrido desde su reclasificación (sobre todo en el caso de Samoa) y los incrementos temporales de la AOD en respuesta a las graves perturbaciones externas en el período anterior a la reclasificación (por ejemplo, el devastador tsunami de 2004 en Maldivas, que dio lugar a considerables necesidades de reconstrucción en el año siguiente).

El cuadro 4.5 muestra también un aumento de las corrientes de IED hacia los tres últimos países que han salido de la categoría (pero no hacia Botswana) después de la reclasificación, en particular hacia Cabo Verde y Maldivas. Sin embargo, la reclasificación propiamente dicha es solo uno de los muchos factores que pueden haber influido en esas corrientes, además de, por ejemplo la aprobación de nuevas leyes para atraer a los inversores extranjeros, promover la inversión interna y facilitar las actividades empresariales.

3. POLÍTICAS DE DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

Los cuatro países que han salido de la lista de PMA han alcanzado diversos grados de cambio estructural en sus economías desde la reclasificación (cuadro 4.6). La proporción del sector primario en el valor añadido ha disminuido drásticamente en los cuatro casos, principalmente en beneficio del sector terciario. En los tres PEID, el turismo ha sido el motor del cambio, ya que sus estrategias de crecimiento se han basado ampliamente en ese sector. Sin embargo, aunque esas estrategias han permitido incrementar las

La AOD descendió tras la reclasificación, pero siguió siendo relativamente elevada en Cabo Verde y Samoa.

Las corrientes de IED han aumentado, salvo en Botswana.

Los cuatro países que han salido de la categoría de PMA han alcanzado diversos grados de cambio estructural...

Cuadro 4.5. AOD neta recibida				
	AOD neta como proporción del INB		IED como proporción del PIB	
	Anterior	Posterior	Anterior	Posterior
Botswana	2,9	1,3	2,5	2,2
Cabo Verde	18,2	14,0	5,5	8,0
Maldivas	3,4	1,7	5,8	12,9
Samoa	12,4	12,0	2,8	3,3

Fuente: OCDE, Sistema de Notificación de los Países Acreedores; Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial; base de datos UNCTADstat (consultados en agosto de 2016).

Nota: Promedio de los diez años anteriores a la reclasificación ("anterior" en el cuadro) y promedio de los diez años, o menos, posteriores a esta ("posterior", en el cuadro). Los períodos posteriores a la reclasificación son: 1994-2003 para Botswana, 2007-2014 para Cabo Verde, 2011-2014 para Maldivas y 2014 para Samoa.

Cuadro 4.6. Composición sectorial del valor añadido bruto, promedios anterior y posterior a la reclasificación

	Botswana		Cabo Verde		Maldivas		Samoa	
	<i>Anterior</i>	<i>Posterior</i>	<i>Anterior</i>	<i>Posterior</i>	<i>Anterior</i>	<i>Posterior</i>	<i>Anterior</i>	<i>Posterior</i>
Agricultura, caza, silvicultura, pesca	5,8	3,3	13,4	9,3	5,7	3,7	10,6	9,2
Industria	55,1	47,3	24,5	20,8	14,1	17,8	27,7	24,9
<i>Manufacturas</i>	6,3	6,2	7,3	6,2	5,4	5,3	13,1	10,0
<i>Construcción</i>	7,0	6,2	10,0	12,2	7,0	11,3	10,7	10,1
Servicios	39,1	49,4	62,1	69,9	80,3	78,6	61,7	65,8
<i>Comercio mayorista y minorista, restaurantes y hoteles</i>	7,2	11,9	15,3	19,6	32,9	31,1	27,6	33,6
<i>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</i>	3,2	3,7	17,0	16,4	13,5	12,6	10,2	7,6
<i>Otras actividades</i>	28,7	33,9	29,8	34,0	33,9	34,9	23,8	24,6

Fuente: Base de datos UNCTADstat (consultada en septiembre de 2016).

Nota: Promedio de los diez años anteriores a la reclasificación ("anterior" en el cuadro) y promedio de los diez años, o menos, posteriores a esta ("posterior", en el cuadro). Los períodos posteriores a la reclasificación son: 1994-2003 para Botswana, 2007-2014 para Cabo Verde, 2011-2014 para Maldivas y 2014 para Samoa.

tasas de crecimiento, también parecen haber reforzado la concentración de las exportaciones y, por ende, intensificado la vulnerabilidad económica.

La proporción de la industria en el valor añadido disminuyó entre el período anterior y el posterior a la reclasificación en todos los casos con excepción de Maldivas, donde el aumento de la construcción relacionada con el turismo incrementó la proporción total de la construcción en el PIB, del 7% al 11%, lo que compensó con creces el leve descenso de las manufacturas. Resulta preocupante la disminución en los cuatro casos, a partir de niveles que ya eran bajos, de la proporción de las manufacturas en el valor añadido tras la reclasificación, una tendencia que podría continuar.

... pero han seguido dependiendo del sector de exportación que les permitió conseguir la reclasificación.

Los países que dependían de un sector para su crecimiento antes de la reclasificación han seguido dependiendo de ese mismo sector después de ella. El índice de concentración de las exportaciones de Cabo Verde y Maldivas ha sido considerablemente más elevado después de la reclasificación que antes de esta, lo que refleja una mayor dependencia de los ingresos del turismo (cuadro 4.7). Aunque no se dispone de datos que permitan realizar esa comparación en el caso de Botswana, el país ha seguido dependiendo en gran medida de las exportaciones de diamantes. En cambio, el índice de concentración de las exportaciones de Samoa ha mostrado un importante descenso, que obedece a un amplio programa para reactivar las exportaciones de productos agrícolas y pesqueros. Con todo, cabe señalar que, en este caso, el período posterior a la reclasificación no abarca sino un año.

Estos resultados ponen de relieve, una vez más, la persistente vulnerabilidad de los países que han salido de la categoría de PMA a las

Cuadro 4.7. Índice de concentración de las exportaciones, decenios anterior y posterior a la reclasificación

	<i>Anterior</i>	<i>Posterior</i>
Botswana	..	0,72
Cabo Verde	0,35	0,41
Maldivas	0,52	0,73
Samoa	0,43	0,28

Fuente: Base de datos UNCTADstat (consultada en agosto de 2016).

Nota: Misma que en el cuadro anterior.

perturbaciones externas, como consecuencia de su reducida base económica y mínima diversificación económica vertical y horizontal. Incluso después de la reclasificación, un crecimiento sostenido y sostenible exige, pues, políticas para promover la diversificación hacia otras actividades, sectores y mercados, y para mejorar la competitividad de las industrias nacionales mediante mejoras sistémicas de la productividad.

4. POBREZA Y DESIGUALDAD

Botswana ha logrado reducir sustancialmente la pobreza después de la reclasificación; su índice de recuento de la pobreza bajó del 34,8% en 1993 al 18,2% en 2009 —un ritmo de reducción considerablemente más rápido que el requerido según el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Si bien la desigualdad aumentó (a partir de un nivel que ya era muy alto) entre 1993 y 2002, en 2009 ya había vuelto al nivel de 1993. Sin embargo, la pobreza sigue siendo elevada en comparación con los OPD y la desigualdad (medida por el índice de Gini) sigue siendo una de las más altas del mundo.

No se dispone de datos de la pobreza y la desigualdad en el período posterior a la reclasificación sobre los tres últimos países que han salido de la categoría debido al relativamente poco tiempo transcurrido desde su reclasificación, y a la irregularidad y la escasa frecuencia de las encuestas sobre los ingresos y gastos de los hogares. Los datos correspondientes al momento de su reclasificación respectiva indican que la pobreza es moderada en Cabo Verde y Maldivas, entre el 7% y el 8%, pero inferior al 1% en Samoa. La desigualdad es relativamente baja en Maldivas, moderada en Samoa y superior a la media en Cabo Verde (cuadro 4.8).

Si bien los cuatro países han mantenido un gasto en educación relativamente alto y alcanzado tasas favorables de matrícula en la enseñanza, ello no ha producido la fuerza de trabajo cualificada necesaria para diversificar sus economías. La coexistencia de desempleo (desde un 9,2% en Cabo Verde hasta un 18,2% en Botswana en 2014), con puestos vacantes en el mercado de trabajo que los empleadores difícilmente consiguen cubrir apunta a un posible desajuste entre los programas de estudios y las necesidades del mercado de laboral. La Universidad de Botswana, por ejemplo, ha informado de importantes desajustes entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, y manifestado preocupación por la tasa de colocación laboral (Nthebolang, 2013). Existe una clara necesidad de políticas para reducir esos desajustes como medio de aumentar el empleo en el sector privado y reducir la pobreza y la desigualdad.

Cuadro 4.8. Tasa de pobreza, índice de Gini y tasa de desempleo de los países que han salido de la categoría de PMA, diferentes años

	Tasa de pobreza ^a	Índice de Gini (en porcentajes)	Tasa de desempleo, 2014
Botswana	18,2	60,5	18,2
Cabo Verde	8,1	47,2	9,2
Maldivas	7,3	36,8	11,6
Samoa	0,8	42,7	..

Fuente: Banco Mundial, base de datos de los indicadores del desarrollo mundial (consultada en agosto de 2016).

Nota: Los datos relativos a la tasa de pobreza y al índice de Gini de Botswana y Maldivas corresponden a 2009, los datos de Cabo Verde a 2007, y los datos de Samoa a 2008. No se dispone de datos más recientes.

^a Calculada con un índice de recuento de la pobreza de 1,90 dólares diarios (en paridad del poder adquisitivo de 2011), porcentaje de la población.

La experiencia de los países que han salido de la categoría de PMA señala la necesidad de políticas que promuevan la diversificación después de la reclasificación.

Botswana ha logrado reducir sustancialmente la pobreza después de la reclasificación, pero la desigualdad sigue siendo muy alta.

Pese a mejoras de la educación en los países que han salido de la categoría de PMA, la escasez de mano de obra cualificada parece persistir.

F. Resumen

- Si bien el proceso de transición gradual puede favorecer sustancialmente una reclasificación con impulso, una buena preparación y una relación proactiva con los asociados para el desarrollo son esenciales.
- La perspectiva de un aumento considerable del número de casos de reclasificación en los próximos años pone de manifiesto la necesidad de que la comunidad internacional establezca un conjunto de procedimientos de transición gradual más sistemáticos y prácticos.
- Si bien la reclasificación no parece producir abruptas reducciones de la disponibilidad de financiación para el desarrollo, puede acompañarse de una disminución de la concesionalidad y la pérdida del acceso a la financiación para el clima.
- La pérdida del acceso preferencial a los mercados tras la reclasificación puede entrañar costos considerables, del orden de 4.200 millones de dólares anuales para el conjunto de los PMA.
- La pérdida del acceso a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado en el marco de los acuerdos de la OMC puede restringir en cierta medida el espacio de políticas tras la reclasificación, pero este efecto está limitado por el reducido alcance de esas disposiciones y las limitaciones de las capacidades de los PMA para aprovecharlas de manera eficaz.
- La dependencia de los productos básicos puede persistir después de la reclasificación; y no debe descartarse necesariamente el reingreso en la categoría de PMA, aunque sea poco probable.
- Los PMA pueden correr especial riesgo de caer en la trampa del ingreso medio después de su reclasificación. Para minimizar ese riesgo se requiere una reclasificación con impulso y prepararse con la debida antelación, a fin de evitar las causas profundas de esa trampa.

Notas

- 1 El G20 es un foro internacional integrado por las mayores economías desarrolladas y en desarrollo del mundo que representan, en conjunto, cerca del 85% del producto interno bruto (PIB) mundial. Los miembros del G20 son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Sudáfrica, Turquía y Unión Europea. Los detalles de la cobertura y la metodología de la evaluación de los posibles costos derivados de la pérdida del acceso preferencial específico para los PMA figuran en el anexo 1.
- 2 La Unión Europea concede un trato preferencial en el marco de su iniciativa “Todo menos armas” a los países que han salido de la categoría de PMA durante un período inicial de tres años; y Australia, el Canadá, Noruega, Nueva Zelandia, Suiza y Turquía, además de los Estados Unidos de América en cierta medida, han aplicado algunos procedimientos de transición gradual a los países que han salido de la categoría de PMA. En el otro extremo, el Japón aplicó el trato de la nación más favorecida a Maldivas tan solo seis meses después de que se hizo efectiva la reclasificación de ese país (CDP, 2012).
- 3 Sin embargo, los estudios empíricos sobre los factores determinantes de las corrientes financieras internacionales no han investigado los efectos de la condición de PMA como tal.
- 4 Ahora bien, no parece haber ningún estudio publicado que examine formalmente el efecto de la condición de PMA en la asignación de la ayuda.
- 5 El índice de la calidad física de la vida se basa en la esperanza de vida a la edad de 1 año, la mortalidad de lactantes y la alfabetización (Morris, 1980).
- 6 El otro país que ha salido de la categoría de PMA, Botswana, ya no cumple los requisitos para recibir financiación de la AIF.
- 7 La política de exenciones a los pequeños Estados insulares prevé una exención respecto del umbral de acceso de la AIF para las islas pequeñas con una población inferior a 1,5 millones de personas, gran vulnerabilidad debido a su tamaño y geografía, y solvencia y opciones de financiación muy limitadas.
- 8 En el ejercicio económico de 2016, el umbral de acceso de la AIF era de 1.215 dólares, en comparación con un umbral de exclusión de la categoría de PMA de 1.242 dólares (aplicado en el examen trienal de 2015).
- 9 En el caso de Botswana, no se dispone de datos de la AOD correspondientes al período anterior a la reclasificación, es decir, antes de 1995.
- 10 Según la base de datos de la OMC, en julio de 2015 los siguientes miembros de esa Organización contaban con algún tipo de disposiciones preferenciales para los PMA, mediante regímenes específicos o en el marco de un SGP más amplio: Australia, Belarús, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Islandia, India, Japón, Kazajistán, Kirguistán, Marruecos, Noruega, Nueva Zelandia, Provincia China de Taiwán, República de Corea, Suiza, Tailandia, Tayikistán, Turquía y Unión Europea (<http://ptadb.wto.org/ptaList.aspx>, consultado el 25 de octubre de 2016).
- 11 Tal es el caso, por ejemplo, del Canadá, que ofrece a la mayoría de los países que han salido de la categoría de PMA su régimen de Arancel Generalizado Preferencial, y de la Unión Europea. En este último caso, los países que salgan de la categoría de PMA dejarán, a la larga, de estar comprendidos en la iniciativa “Todo menos armas”, pero seguirían beneficiándose del SGP o, posiblemente, del SGP+ (a menos que se conviertan en países de ingresos altos o de ingresos medios-altos).
- 12 La principal distinción jurídica a este respecto es si el acceso preferencial a los mercados surge de regímenes unilaterales (que en principio podrían revocarse en cualquier momento) o de acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Los primeros entrañan un grado de certidumbre y previsibilidad algo menor, pero en general no son recíprocos y, por lo tanto, no imponen obligaciones a los miembros que son PMA. Los segundos ofrecen un mayor grado de previsibilidad, pero tienden a traer aparejadas algunas obligaciones recíprocas.
- 13 Por ejemplo, puede afirmarse que la reclasificación de los PMA que han concertado AAE con la Unión Europea no entrañará ningún cambio significativo en su acceso a los mercados, ya que esos acuerdos prevén la liberalización total de las importaciones de la Unión Europea procedentes de los países signatarios, esto es, esencialmente el mismo acceso a los mercados de que gozan actualmente los PMA en el marco de la iniciativa “Todo menos armas”.
- 14 La diversificación de las exportaciones reduce el índice de concentración de las exportaciones, que es uno de los componentes del índice de vulnerabilidad económica.

- 15 A pesar de la caída de los precios de los combustibles, los productos primarios representaron, en promedio, las tres cuartas partes de las exportaciones de los PMA en el período 2012-2015.
- 16 Los únicos PMA con superávit por cuenta corriente durante el período 2012-2014 fueron dos países exportadores de combustibles (Angola y Timor-Leste); un exportador de minerales (Zambia); dos economías que reciben importantes entradas de remesas (Bangladesh y Nepal); y un atípico exportador de servicios (Tuvalu).
- 17 A diferencia de la clasificación del Banco Mundial por grupo de ingresos en que se basa esta terminología (al menos implícitamente), los criterios relativos a los PMA tienen en cuenta un conjunto de aspectos mucho más amplio, que abarca 13 indicadores socioeconómicos, geográficos y ambientales diferentes. Sin embargo, como resultado de su mayor complejidad y los aspectos técnicos de su aplicación, la población en general – e incluso los encargados de formular las políticas – tienden a equiparar la reclasificación de los PMA con el logro de la condición de país de ingresos medios, aunque el Banco Mundial ya considere como tales a muchos PMA y uno (Guinea Ecuatorial) se cuente incluso entre los países de ingresos altos.
- 18 La clasificación de países por nivel de ingreso del Banco Mundial se basa en el INB *per capita* (calculado con el método Atlas). En junio de 2016, las categorías de ingresos eran las siguientes: a las economías de ingresos bajos correspondía un INB *per capita* de 1.045 dólares o inferior; a las de ingresos medios-bajos, de entre 1.046 y 4.125 dólares; a las de ingresos medios-altos, de entre 4.126 y 12.735 dólares; y a las economías de ingresos altos, de más de 12.735 dólares. Sobre esta base, 16 PMA (Bangladesh, Bhután, Djibouti, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Mauritania, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudán, Timor-Leste, Vanuatu, Yemen y Zambia) figuran en el grupo de ingresos medios-bajos, 2 (Angola y Tuvalu) en el grupo de ingresos medios-altos y 1 (Guinea Ecuatorial) en el grupo de ingresos altos.
- 19 Los autores de la noción de la trampa del ingreso medio sostienen que muchos de los problemas de los países de ingresos medios están relacionados con la transición de modelos de Solow aumentados a modelos de crecimiento endógeno, siendo los primeros más adecuados para caracterizar el desempeño de los países de ingresos bajos y los segundos el de los países de ingresos altos (Gill and Kharas, 2015:14).
- 20 Hasta un 70% del territorio de Botswana está ocupado por el desierto de Kalahari y solo el 5% de su superficie total es apta para el cultivo.

Bibliografía

- Abdychev A, Jirasavetakul L-B, Jonelis A, Leigh L, Moheeput A, Parulian F, Stepanyan A and Touna Mama A (2015). Increasing productivity growth in middle income countries. IMF Working paper No. 15/2. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Agenor P-R (2016). Caught in the middle? The economics of middle-income traps. FERDI working paper No. P142. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Clermont-Ferrand.
- Aiyar S, Duval RA, Puy D, Wu Y and Zhang L (2013). Growth slowdowns and the middle-income trap. IMF working paper No. 13/71. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Alesina A and Dollar D (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*. 5(1):33–63.
- Arias M and Wen Y (2016). Relative income traps. *Review*. 98(1):41–60.
- Blonigen BA (2005). A review of the empirical literature on FDI determinants. *Atlantic Economic Journal*. 33(4):383–403.
- Blonigen BA and Piger J (2014). Determinants of foreign direct investment. *Canadian Journal of Economics*. 47(3):775–812.
- Bolt J and van Zanden JL (2014). The Maddison Project: Collaborative research on historical national accounts. *The Economic History Review*. 67(3):627–651.
- Borchert I, Gootiiz B and Mattoo A (2011). Services in Doha: What's on the table? In: Martin W and Mattoo A, eds. *Unfinished business? The WTO's Doha agenda*. Report No. 65456. The World Bank. Washington, D.C.
- Cavallo E, Eichengreen B and Panizza U (2016). Can countries rely on foreign saving for investment and economic development? Working paper No. 07-2016. Economics Section, Graduate Institute of International and Development Studies. Geneva.
- CDP (2012). Strengthening smooth transition from the least developed country category. CDP background paper No. 14. ST/ESA/2012/CDP/14. Committee for Development Policy (CDP). New York.
- CDP and UNDESA (2015). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation, and Special Support Measures*. Second edition. Committee for Development Policy and United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations publication. Sales No. E.15.II.A.1. New York.
- De Melo J and Wagner L (2016). Aid for trade and the trade facilitation agreement: What they can do for LDCs. Working paper No. 153. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Clermont-Ferrand.
- Dollar D and Levin V (2006). The increasing selectivity of foreign aid, 1984–2003. *World Development*. 34(12):2034–2046.
- Doner RF and Schneider BR (forthcoming). The middle-income trap: More politics than economics. Princeton Institute for International and Regional Studies. *World Politics Journal*.
- Eichengreen B, Park D and Shin K (2013). Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap. Working paper No. 18673. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts.
- Felipe J, Kumar U and Galope R (2014). Middle-income transitions: Trap or myth? ADB Economics Working Paper Series No. 421. Asian Development Bank. Manila.
- Gill I and Kharas H (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. The World Bank. Washington, D.C.
- Gill I and Kharas H (2015). The middle-income trap turns ten. Policy Research Working Paper Series No. 7403. The World Bank. Washington, D.C.
- Guillaumont P (2008). Adapting aid allocation criteria to development goals. Working paper 2008. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Clermont-Ferrand.
- Guillaumont P and Drabo A (2013). Assessing the prospects of accelerated graduation of the least developed countries. Working paper No. P72. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Clermont-Ferrand.
- Guillaumont P, Guillaumont Jeanneney S and Wagner L (2015). How to take into account vulnerability in aid allocation criteria and lack of human capital as well: Improving the performance based allocation. *World Development*. 28 November.
- Hakobyan S (2015). Accounting for underutilization of trade preference programs: The US generalized system of preferences. *Canadian Journal of Economics*. 48(2):408–436.

- Im FG and Rosenblatt D (2013). Middle-income traps: A conceptual and empirical survey. Policy Research Working Paper Series No. 6594. The World Bank. Washington, D.C.
- IPCC (2015). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Geneva.
- International Trade Centre (2010). *Market Access, Transparency and Fairness in Global Trade: Export Impact for Good 2010*. Geneva.
- Jankowska A, Nagengast A and Perea JR (2012). The product space and the middle-income trap: Comparing Asian and Latin American experiences. OECD Development Centre working paper No. 311. Organization for Economic Cooperation and Development Publishing. Paris.
- Kanchoochat V (2015). The middle-income trap and East Asian miracle lessons. In: *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis. Volume I: Making the Case for Policy Space*. UNCTAD and Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.9. New York and Geneva:55–66.
- Kawamura H (2014). The likelihood of 24 least developed countries graduating from the LDC category by 2020: An achievable goal? CDP background paper No. 20. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Keck A and Lendle A (2012). New evidence on preference utilization. WTO Staff Working Paper ERS-2012-12. World Trade Organization (WTO). Geneva.
- Keijzer N, Krätke F and van Seters J (2013). Meeting in the middle? Challenges and opportunities for EU cooperation with middle-income countries. ECDPM discussion paper No. 140. European Centre for Development Policy Management. Maastricht, Netherlands.
- Laird S (2012). A review of trade preference schemes for the world's poorest countries. ICTSD Programme on Competitiveness and Development. Issue paper No. 25. International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva.
- Mishra T, Ouattara B and Parhi M (2012). International development aid allocation determinants. *Economics Bulletin*. 32(2):1385–1403.
- Morris MD (1980). The physical quality of life index (PQLI). *Development Digest*. 18(1):95–109.
- Morris M and Staritz C (2014). Industrialization trajectories in Madagascar's export apparel industry: Ownership, embeddedness, markets, and upgrading. *World Development*. 56(c):243–257.
- Nicita A and Seiermann J (2016). G20 policies and LDC export performance. Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 25. UNCTAD/ITCD/TAB/77. UNCTAD. Geneva.
- Nthebolang OE (2013). Human resource development: Vocationalizing the curriculum in Botswana. *International Journal of Scientific Research in Education*. 6(3):271–278.
- Rahman M (2014). Trade benefits for least developed countries: The Bangladesh case. Market access initiatives, limitations and policy recommendations. CDP background paper No.18. ST/ESA/2014/CDP/18. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Spence M (2011). *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*. Farrar, Straus and Giroux. New York.
- Staritz C and Morris M (2013). Local embeddedness, upgrading and skill development global value chains and foreign direct investment in Lesotho's apparel industry. Capturing the Gains working paper 2013/20. Capturing the Gains. University of Manchester.
- Teulings C and Baldwin R, eds. (2014). *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. CEPR Press and VoxEU. Available at <http://voxeu.org/content/secular-stagnation-facts-causes-and-cures> (accessed 26 October 2016).
- UNCTAD (2004). *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. United Nations publication. Sales No. E.04.II.D.27. New York and Geneva.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication. Sales No. E.09.II.D.9. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010). *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012a). *The Least Developed Countries Report 2012. Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012b). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.3. New York and Geneva.

- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Sales No. E.13.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015a). *State of Commodity Dependence 2014*. United Nations publication. UNCTAD/SUC/2014/7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016a). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016b). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD and UNIDO (2011). *Economic Development in Africa Report 2011: Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environment*. United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.14. New York and Geneva.
- Walsh JP and Yu J (2010). Determinants of foreign direct investment: A sectoral and institutional approach. IMF Working Paper No. 10/187. International Monetary Fund (IMF). Washington (DC).
- World Bank (2013). *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. World Bank. Washington (DC).
- WTO (2014). Market access for products and services of export interest to least-developed countries. World Trade Organization (WTO). Geneva.

Anexo 1. Simulación de los efectos de la pérdida de las preferencias comerciales debido a la reclasificación: metodología

En el presente anexo se describe brevemente la metodología utilizada en el análisis de los efectos de la pérdida de las preferencias comerciales, cuyos resultados se presentan en el texto. Dicho análisis es una ampliación del realizado por Nicita y Seiermann (2016) sobre las exportaciones de los PMA a diez países del G20 y la Unión Europea, que son el destino de más del 70% de las exportaciones de los PMA al nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA)¹.

La metodología empleada en este Informe abarca tres etapas. En primer lugar, se construye un escenario hipotético para el período posterior a la reclasificación, sobre la base de las relaciones comerciales, por pares, entre cada PMA y cada socio comercial del G20, sustituyendo los aranceles que se aplican actualmente a cada PMA por los que se aplican al país en desarrollo que no es PMA más similar en términos de acuerdos de comercio preferencial con el socio del G20 en cuestión, situación geográfica y nivel de desarrollo². Esto genera una matriz de 418 estructuras arancelarias hipotéticas (38 PMA sobre los que se dispone de datos multiplicados por 11 socios comerciales), al nivel de seis dígitos del SA, que traducen una situación en la que los PMA ya no gozan del trato preferencial específico para los PMA.

En segundo lugar, se calculan las posibles variaciones de los aranceles y los márgenes de preferencia, comparando la situación actual con el escenario hipotético de cada línea arancelaria al nivel de seis dígitos del SA. Dado que la reclasificación supone la eliminación paulatina de algunas disposiciones de acceso preferencial a los mercados, su efecto en los aranceles es indudablemente negativo, pero el que tiene en los márgenes de preferencia es incierto. Desde el punto de vista técnico, como el margen de preferencia de cada país también depende de los aranceles que se apliquen a los demás PMA, su valor exacto en el momento de la reclasificación dependerá de cuáles PMA ya han salido de la categoría³. Con miras a evitar esta posible complicación, se usan dos enfoques alternativos para calcular los márgenes de preferencia: a) mantener el arancel medio del resto del mundo constante en su nivel actual, como si cada PMA fuera el primero en salir de la lista; y b) cambiar los aranceles que se aplican a todos los PMA al mismo tiempo, para simular el efecto de que todos ellos hayan salido de la categoría. En el primer caso, el efecto de la reclasificación sobre los márgenes de preferencia es indudablemente negativo, mientras que en el segundo es incierto. El “verdadero” efecto de la reclasificación estará entre esos dos extremos y dependerá de cuándo salga cada país de la categoría de PMA en relación con sus PMA competidores (con respecto a un mismo producto al nivel de seis dígitos del SA en el mismo mercado de exportación).

En tercer lugar, habiendo obtenido las variaciones simuladas de los aranceles y los márgenes de preferencia, se utilizan los coeficientes del modelo gravitacional calculados por Nicita y Seiermann (2016) para derivar el efecto global en los ingresos de exportación. Dado que los efectos se calculan inicialmente por destino y producto de exportación y luego se agregan, tienen en cuenta los tres elementos ya mencionados, a saber, la estructura de los esquemas de preferencias existentes, la pauta y la composición por productos de las exportaciones y los aranceles que se aplicarán en última instancia a cada PMA después de la reclasificación.

Si bien los resultados que aquí se presentan apuntan a un orden de magnitud razonable de los posibles efectos de la reclasificación de los PMA, cabe señalar tres limitaciones importantes: En primer lugar, el análisis solo refleja la primera serie de efectos de las variaciones de los aranceles y los márgenes de preferencia en las exportaciones y, por lo tanto, solo considera los efectos en las exportaciones de productos hacia los mismos destinos antes y después de la reclasificación. En segundo lugar, no tiene en cuenta las complicaciones derivadas de la utilización limitada de los esquemas de preferencias o de las interacciones entre los diferentes aranceles aplicados y las barreras no arancelarias, sobre todo las normas de origen. Si la condición de PMA permite a los países acceder a normas de origen más flexibles, los efectos adversos de la reclasificación se verán amplificados por el requisito de cumplir procedimientos más estrictos. En tercer lugar, el efecto de la pérdida de preferencias dependerá en último término del panorama comercial internacional en el momento de la reclasificación, que puede ser considerablemente diferente del actual. Por ejemplo, en la medida en que los márgenes de preferencia de los PMA se sigan erosionando

(como resultado de los acuerdos comerciales megarregionales u otros acuerdos bilaterales negociados en el futuro) disminuirá el “valor comercial” del trato preferencial de los PMA, lo que reducirá a su vez el costo de la reclasificación (que es la reducción potencial de los ingresos de exportación imputable a la pérdida del acceso preferencial a los mercados después de la reclasificación).

- 1 Los miembros del G20 que intervienen en el análisis son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, México y la Unión Europea. Se excluyó a la Arabia Saudita, la Federación de Rusia y la República de Corea porque no se dispone de los datos necesarios, mientras que los demás miembros del G20 son parte de la Unión Europea y, por ende, quedan comprendidos en los datos correspondientes a la Unión Europea. No se dispone de datos arancelarios detallados al nivel de seis dígitos del SA sobre Comoras, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kiribati, la República Democrática del Congo, la República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe, Sudán del Sur, Timor-Leste y Tuvalu, de manera que solo 38 de los 48 PMA se incorporaron en el análisis.
- 2 Para elegir las hipótesis se tuvo en cuenta la situación de las negociaciones de la AGOA y los AAE en junio de 2016, según <http://agoa.info/about-agoa/country-eligibility.html> y http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf, respectivamente (ambos consultados el 26 de octubre de 2016).
- 3 Esto es evidente si se consideran dos PMA, X e Y, que compiten en un mercado al que tienen un acceso preferencial. Intuitivamente se aprecia que la pérdida del acceso preferencial resultante de la reclasificación de X mejora temporalmente la situación de Y, cuyo trato preferencial cobra “mayor valor”. Sin embargo, esto también supone un mayor costo de la reclasificación para Y cuando salga de la categoría de PMA y, por consiguiente, pierda su acceso preferencial.

Cuadro A.1 del anexo. Hipótesis utilizadas en el análisis

PMA	G20	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	China	Unión Europea	India	Indonesia	Japón	México	Estados Unidos
Afganistán		Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán	Sri Lanka	Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán
Angola		Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Botswana
Bangladesh		Pakistán	Pakistán	Pakistán	Pakistán	Sri Lanka	Pakistán	Pakistán	Pakistán	Pakistán	Pakistán	Pakistán
Benin		Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Botswana
Bhután		Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán	Sri Lanka	Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán
Burkina Faso		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Burundi		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Botswana
Camboya		Tayikistán	Viet Nam	Tayikistán	Viet Nam	Viet Nam	Pakistán	Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam	Tayikistán	Viet Nam
República Centroafricana		Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Zimbabwe
Chad		Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Gabón	Botswana
Djibouti		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Gabón	Kenya	Gabón	Botswana
Eritrea		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Gabón	Kenya	Gabón	Zimbabwe
Etiopía		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Gabón	Kenya	Gabón	Botswana
Gambia		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Guinea		Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Botswana
Haití		República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana	Haití*
Lesotho		Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana
Liberia		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Ghana	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Madagascar		Botswana	Zimbabwe	Botswana	Zimbabwe	Zimbabwe	Zimbabwe	Botswana	Botswana	Zimbabwe	Botswana	Botswana
Malawi		Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Kenya	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana
Malí		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Mauritania		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Mozambique		Zimbabwe	Botswana	Zimbabwe	Botswana	Botswana	Botswana	Zimbabwe	Zimbabwe	Botswana	Zimbabwe	Botswana
Myanmar		Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam	Pakistán	Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam	Viet Nam
Nepal		Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán	Sri Lanka	Tayikistán	Pakistán	Tayikistán	Pakistán
Níger		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Rwanda		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Botswana
Senegal		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Sierra Leona		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Islas Salomón		Fiji	Fiji	Fiji	Fiji	Fiji	Nueva Caledonia	Fiji	Fiji	Fiji	Fiji	Fiji
Somalia		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Zimbabwe
Sudán		Egipto	Kenya	Egipto	Kenya	Gabón	Gabón	Egipto	Egipto	Kenya	Egipto	Zimbabwe
Rep. Unida de Tanzania		Zimbabwe	Kenya	Zimbabwe	Kenya	Kenya	Kenya	Zimbabwe	Zimbabwe	Kenya	Zimbabwe	Botswana
Togo		Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Ghana	Ghana	Ghana	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Ghana	Côte d'Ivoire	Botswana
Uganda		Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Kenya	Botswana
Vanuatu		Fiji	Fiji	Fiji	Fiji	Fiji	New Caledonia	Fiji	Fiji	Fiji	Fiji	Fiji
Yemen		Omán	Omán	Omán	Omán	Omán	Omán	Omán	Omán	Omán	Omán	Arabia Saudita
Zambia		Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Gabón	Kenya	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana	Botswana

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

Nota: * Los aranceles no se modificaron en la hipótesis debido a los acuerdos bilaterales con los respectivos socios del G20.

CAPÍTULO 5

EL PROCESO HACIA LA RECLASIFICACIÓN Y EL DESARROLLO FUTURO



A. Introducción

El Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul), de 2011, incluía la meta de que la mitad de los 49 países que figuraban entonces en la lista de países menos adelantados (PMA) cumplieran los criterios estadísticos que les permitieran salir de esa categoría para 2020. Fue la primera vez que la comunidad internacional aprobó una meta explícita en materia de reclasificación. Ahora, a medio camino entre la adopción de esta meta y la fecha fijada para cumplirla, parece evidente que no se logrará. De acuerdo con las proyecciones que figuran el capítulo 2 del presente Informe, solo 16 (la tercera parte) de los actuales PMA (además de Samoa, que salió de la categoría en 2014) podrán cumplir plenamente los criterios de exclusión antes de 2021. Esto indica que las políticas nacionales e internacionales —es decir, las estrategias nacionales de reclasificación y las medidas de apoyo internacional para los PMA— han estado, hasta ahora, muy por debajo de las expectativas del Programa de Acción de Estambul.

No obstante, en el presente Informe se ha sostenido que los enfoques de la reclasificación deberían superar el requisito mínimo —el cumplimiento de los criterios estadísticos (como se examina en el capítulo 1)— y aspirar al objetivo, más ambicioso pero también más importante y sostenible, de la “reclasificación con impulso”. Los PMA no solo deberían procurar reunir las condiciones para la reclasificación sino también sentar las bases esenciales de su desarrollo ulterior, con miras a evitar los tropiezos en las etapas posteriores del proceso de desarrollo. Parece evidente que no todos los países que, según las proyecciones, cumplirán los criterios estadísticos para la exclusión antes de 2021 habrán logrado lo anterior. Por consiguiente, aunque alcancen la reclasificación para 2024, es posible que sigan presentando, en cierta medida, algunas de las deficiencias y vulnerabilidades estructurales que caracterizan a los PMA aún después de salir de esa categoría.

Esto plantea la cuestión de lo que puede y debería hacerse a nivel nacional e internacional, no solo para acelerar el avance hacia la reclasificación de conformidad con la meta del Programa de Acción de Estambul, sino también para velar por que los países que alcancen la reclasificación lo hagan con el impulso necesario para mantener su ritmo de avance en el proceso de desarrollo posterior. Ese es el tema del presente capítulo. Tras profundizar en el concepto de reclasificación con impulso (sección B), el capítulo enumera elementos que deben incluir las estrategias de “reclasificación con impulso” para lograr lo anterior (sección C). A continuación, analiza cómo puede la comunidad internacional contribuir a ese proceso, tanto asegurando un entorno económico mundial propicio (sección D) como estableciendo medidas de apoyo internacional eficaces (sección E). El capítulo se cierra con un examen de las cuestiones que sería útil tener en cuenta al revisar los criterios relativos a los PMA (sección F).

B. Reclasificación con impulso

El concepto de reclasificación con impulso ha sido un tema recurrente todo a lo largo del presente Informe. Ello pone de relieve la importancia de considerar la reclasificación como el primer hito en la maratón del desarrollo, no como la meta final de una carrera para escapar de la categoría de PMA¹, y de centrarse en los procesos de desarrollo a largo plazo, en vez de en los aspectos técnicos de los criterios de exclusión. Si bien varios países que se acercan a los umbrales de exclusión han hecho de la reclasificación uno de los principales objetivos

Varios PMA cumplirán los criterios de exclusión para 2021, pero parece evidente que no se logrará la meta de reclasificación del Programa de Acción de Estambul.

nacionales, como se examina en el capítulo 2, es importante que esta no se vea sino como una etapa inicial. El proceso de desarrollo de un país prosigue indefinidamente después de la salida de la categoría de PMA, y los resultados futuros dependen muchísimo de las bases establecidas en el camino hacia la reclasificación. Por consiguiente, cómo se alcanza la reclasificación es tan importante como cuándo se alcanza.

Cuando un país sale de la categoría de PMA, debe haber escapado de los círculos viciosos que se examinan en el capítulo 1 lo suficiente como para participar en los mercados internacionales en pie de igualdad con los otros países en desarrollo (OPD) sin la ayuda de las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA, de las que ya no podrán beneficiarse. Sin embargo, como se analiza en el capítulo 2, la magnitud en la que los criterios estadísticos para la exclusión reflejan la capacidad de un país para lograr lo anterior puede cuestionarse. Por ejemplo, ninguno de los países que han salido de la categoría hasta la fecha ha alcanzado el umbral de exclusión correspondiente al índice de vulnerabilidad económica, el criterio que mejor refleja las vulnerabilidades estructurales (capítulo 4). En consecuencia, las políticas de reclasificación no deberían limitarse a perseguir el cumplimiento de los criterios estadísticos sino orientarse a objetivos de desarrollo más amplios. Asimismo, el cumplimiento de los criterios no debe considerarse un objetivo en sí sino un resultado secundario de una estrategia eficaz de reclasificación con impulso. Cabe notar que ninguno de los cuatro países que han salido de la categoría de PMA hasta la fecha incluyó expresamente la reclasificación entre sus objetivos de desarrollo (capítulo 2). En vez de ello, las medidas que adoptaron con miras a la reclasificación respondieron esencialmente a las recomendaciones del Comité de Políticas de Desarrollo (CPD) y al inicio del proceso de salida de la categoría de PMA.

Hace ya tiempo que los *Informes sobre los Países Menos Adelantados* atribuyen el insatisfactorio desempeño económico y social de los PMA y su persistente vulnerabilidad a las perturbaciones exógenas al limitado desarrollo de sus capacidades productivas (diversificación y aumento de la complejidad de sus bases productivas) y a los procesos lentos y desiguales de transformación estructural (incremento de la productividad y reorientación de la producción de sectores y actividades de bajo valor añadido a otros de alto valor añadido). Estas deficiencias limitan considerablemente las posibilidades de los PMA de obtener beneficios para el desarrollo de la integración en la economía internacional (UNCTAD, 2006, 2014a). Su situación se ve agravada por un entorno económico internacional volátil y con frecuencia desfavorable, y las medidas de apoyo internacional existentes han demostrado ser inadecuadas para superar esos problemas (UNCTAD, 2010). Esa combinación de deficiencias internas e internacionales ha generado la divergencia entre los PMA y los OPD que se analiza el capítulo 1 del presente Informe.

Por lo tanto, las claves para contar con un impulso suficiente en el momento de la reclasificación son el fomento de las capacidades productivas y la transformación estructural de la economía. Se trata de los principales medios de subsanar las desventajas estructurales de los PMA (como el círculo vicioso de la pobreza, la dependencia de los productos básicos y las restricciones de la balanza de pagos que frenan el crecimiento, desventajas que se examinan en el capítulo 1), afrontar los efectos adversos de factores geográficos como la lejanía y la falta de litoral, y emprender una trayectoria de desarrollo a largo plazo más sostenible. Ello está en estrecha consonancia también con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), declaradamente transformadora, que incluye metas específicas en relación con la transformación estructural y la industrialización, y que atribuye más importancia a la interconexión de los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible que los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Con miras a participar en los mercados mundiales en pie de igualdad con los OPD, cómo se reclasifica un país es tan importante como cuándo lo hace.

Las capacidades productivas y la transformación estructural son esenciales para la reclasificación y el desarrollo futuro...

... pero hasta ahora esto no se ha reflejado plenamente en los criterios de exclusión.

La posibilidad de caer en la “trampa del ingreso medio” tras la reclasificación (que se examina en el capítulo 4) señala la importancia de proseguir la transformación estructural y el desarrollo de las capacidades productivas durante todo el proceso de desarrollo. Esto se ve reforzado también por las cadenas de valor mundiales, que tienden a reorganizar la estructura del comercio y las corrientes de inversión, dividiendo los procesos de producción en segmentos cada vez más pequeños en función de las ventajas comparativas existentes, en vez de impulsar una *evolución dinámica* de las ventajas comparativas (UNCTAD, 2015a: párrs. 35 a 41).

La reclasificación con impulso puede compensar con creces el costo de perder el acceso a las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA...

La reclasificación con impulso es particularmente importante en el caso de los países que, según las proyecciones, saldrán de la categoría de PMA tras cumplir únicamente el criterio del ingreso (Angola, Guinea Ecuatorial y Timor-Leste), y cuyo notable crecimiento durante el superciclo de los productos básicos ha producido escasa diversificación económica o creación de empleo productivo. Esta trayectoria genera, en el mejor de los casos, una base débil para el desarrollo futuro. Si no se dirige de manera eficaz al desarrollo de las capacidades productivas y a la diversificación económica, incluso la considerable riqueza acumulada gracias a la extracción de combustibles puede traducirse en una resiliencia limitada a las perturbaciones exógenas, como quedó de manifiesto en el abrupto descenso de las estimaciones del crecimiento económico de esos países tras la reciente caída de los precios de los productos básicos.

... fortalecer las coaliciones sociales y políticas que apoyan la estrategia de desarrollo del país...

Tres factores pueden hacer que el concepto de reclasificación con impulso resulte particularmente interesante para las autoridades de los PMA. En primer lugar, mientras que el costo de la salida de la categoría de PMA surge directamente del propio proceso de reclasificación, ya que las medidas de apoyo internacional se eliminan paulatinamente durante el período de transición gradual, sus beneficios resultan de la mejora de las condiciones socioeconómicas que propician la reclasificación. Por ejemplo, con frecuencia, la salida de la categoría de PMA supone la pérdida de algún grado de acceso preferencial a los mercados, pero el avance del desarrollo que da lugar a la reclasificación es el principal factor que aumenta la capacidad del país para movilizar recursos internos, fortalecer su sistema financiero y dirigir fondos a la inversión productiva. En consecuencia, la magnitud real del avance del desarrollo que está detrás de la reclasificación es un importante factor determinante del equilibrio de sus resultados.

... y contribuir a la superación de los problemas y las perturbaciones posteriores a la reclasificación.

En segundo término, como pudo apreciarse en los países que han alcanzado la reclasificación, esta marca un momento de orgullo nacional, confiere reconocimiento internacional a la visión del desarrollo a largo plazo y puede fortalecer a las coaliciones sociales y políticas que la apoyan. Mientras que los aspectos técnicos del proceso de reclasificación son ajenos a la población en general, el carácter inclusivo de la pauta de crecimiento que permite la reclasificación es esencial para asegurar su sostenibilidad (UNCTAD, 2013a). Al generar empleo (en particular en sectores no tradicionales) y aumentar los ingresos, las políticas de diversificación económica y desarrollo de las capacidades productivas tienden a ser más inclusivas y, por ende, a generar mayor apoyo a nivel nacional.

En tercer lugar, la reclasificación con impulso es fundamental para hacer frente a los problemas de desarrollo y las perturbaciones en la etapa posterior a la reclasificación, después de haber perdido el acceso a las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA. Como se destaca en el capítulo 4 del presente Informe, la transformación estructural y el aumento de la productividad y la complejidad de la economía son los motores de la convergencia con mayores niveles de ingresos a lo largo de todo el proceso de desarrollo. Por consiguiente, siguen siendo importantes tras la reclasificación, para evitar caer

en la trampa del ingreso medio y crear resiliencia ante las desaceleraciones del crecimiento, en particular en un contexto de persistente vulnerabilidad geográfica y/o estructural a las perturbaciones económicas y ambientales. Esta vulnerabilidad quedó de manifiesto en los países que salieron de la categoría de PMA: si bien han proseguido sus trayectorias de desarrollo sin grandes problemas desde la reclasificación, han dado muestras de una persistente vulnerabilidad, como el aumento de los niveles de endeudamiento, una limitada diversificación económica, la volatilidad de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y, en la mayoría de los casos, niveles moderados o altos de pobreza.

Las estrategias nacionales de desarrollo son fundamentales para las estrategias de “reclasificación plus”.

C. Estrategias de “reclasificación plus” para alcanzar una reclasificación con impulso

Un entorno internacional más propicio y medidas de apoyo internacional más eficaces son esenciales para alcanzar una reclasificación con impulso (véanse las secciones D and E del presente capítulo). Ahora bien, como se señala en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: “recae en cada país la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social, y [...] nunca se insistirá lo suficiente en la importancia del papel que desempeñan las políticas y las estrategias nacionales de desarrollo” (United Nations, 2015, párr. 9). Por lo tanto, corresponde a las autoridades de cada PMA hacerse plenamente cargo de la agenda de desarrollo de su país, sacando todo el partido posible de sus circunstancias respectivas y redoblando sus esfuerzos para aprovechar eficazmente las medidas de apoyo internacional existentes.

Se requieren estrategias de “reclasificación plus” centradas en la reclasificación con impulso...

La importancia fundamental de alcanzar la reclasificación con impulso en vez de cumplir meramente los criterios estadísticos señala la necesidad de abandonar las estrategias de reclasificación en favor de estrategias de “reclasificación plus”, que adopten una perspectiva a más largo plazo y sienten las bases de un proceso de desarrollo sostenido. En consecuencia, estas estrategias deberían centrarse en la necesidad de la transformación estructural, tanto antes como después de la salida de la categoría de PMA, y aplicar diferentes instrumentos y técnicas de planificación para abordar los problemas de desarrollo macroeconómicos y sectoriales.

... que partan del diagnóstico de los obstáculos al crecimiento y la determinación de las oportunidades económicas...

Un punto de partida lógico para esas estrategias es determinar los factores que limitan el crecimiento del país y posibles productos y sectores de especialización que presenten ventajas comparativas². Sobre esta base, podrán formularse y ejecutarse medidas de política y programas para sortear los primeros e impulsar el desarrollo de los segundos. La dimensión internacional de este ejercicio puede fundarse en los estudios de diagnóstico de la integración comercial realizados bajo los auspicios del Marco Integrado Mejorado (MIM). Las estrategias, políticas y programas formulados en estos procesos deberán incorporarse en un plan nacional de desarrollo a largo plazo coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que servirá de base para formular planes a mediano plazo, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, y de orientación para los donantes. El conjunto de herramientas de “Especialización inteligente” de la UNCTAD puede ser una valiosa fuente de asistencia técnica (UNCTAD, 2016a).

... y optimicen el uso de las medidas de apoyo internacional.

Un parte importante de las estrategias de reclasificación plus es la evaluación del uso que hace el país de las medidas de apoyo internacional y

de los obstáculos a un aprovechamiento más eficaz de las oportunidades que brindan, para optimizar su utilización y sus efectos en el desarrollo. También es importante prepararse para la eliminación paulatina del acceso a estas medidas tras la reclasificación, entre otras cosas mediante la búsqueda de alternativas (por ejemplo, los instrumentos de acceso preferencial a los mercados que no están específicamente dirigidos a los PMA).

Cabe destacar que las políticas adoptadas en el marco de estrategias de reclasificación plus en un país deben reflejar sus circunstancias y prioridades particulares y adaptarse a su marco y capacidades institucionales, ya que los enfoques únicos pueden ser contraproducentes. Sin embargo, cabe distinguir ciertos tipos de políticas que son particularmente relevantes con miras a una reclasificación con impulso, y que en ediciones anteriores del *Informe sobre los Países Menos Adelantados* se han considerado fundamentales para acelerar el desarrollo de las capacidades productivas mediante la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural (UNCTAD, 2006: cap. II.1). Si bien esas políticas están estrechamente interrelacionadas en lo que se refiere a su contribución a la reclasificación con impulso, se agrupan en seis grandes esferas a efectos de la exposición, a saber: transformación rural, política industrial, ciencia, tecnología e innovación (CTI), financiación, política macroeconómica y generación de empleo. El género también es una cuestión fundamental, de carácter transversal y vinculada a estas y otras esferas de política.

Las esferas esenciales de las estrategias de “reclasificación plus” son la transformación rural, la política industrial, la CTI, la financiación, la política macroeconómica, el empleo y el género.

1. TRANSFORMACIÓN RURAL

El desarrollo rural es una dimensión esencial de la transformación estructural en los PMA. Las dos terceras partes de la fuerza de trabajo de estos países está empleada en la agricultura, que también es fundamental para el suministro de insumos y bienes salariales, así como para la demanda interna de la producción de otros sectores. En la Agenda 2030, la importancia del desarrollo rural se ve reforzada por su papel en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”) y 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”). En consecuencia, una transformación acelerada y amplia de las economías rurales es esencial para el proceso de transformación estructural orientada a luchar contra la pobreza, a su vez imprescindible para para lograr los Objetivos (UNCTAD, 2015b).

Subsanar la insuficiencia crónica de la inversión en la agricultura es una prioridad esencial para la mayoría de los PMA, si no todos ellos. Es probable que esto requiera combinar —teniendo debidamente en cuenta las necesidades específicas de cada país— los siguientes elementos, que se refuerzan mutuamente:

- La inversión, correctamente secuenciada, en aspectos básicos de la infraestructura, en particular la electrificación, el riego, el drenaje, el abastecimiento de agua, las instalaciones de almacenamiento y las redes de carreteras;
- La modernización de las tecnologías y prácticas agrícolas, para mejorar la productividad y la sostenibilidad;
- La financiación de investigación para obtener semillas y técnicas de cultivo mejores y más resilientes y la prestación de servicios de extensión en las zonas agrícolas, para proporcionar asistencia técnica y promover la adopción de esas semillas y técnicas, en particular entre los pequeños agricultores de escasos recursos;

El desarrollo rural requiere subsanar la insuficiencia crónica de la inversión en la agricultura...

- La asistencia activa a los pequeños agricultores o productores que tienen un acceso limitado a la financiación y la tecnología, para que aumenten su productividad y modernicen su producción, por ejemplo, mediante el apoyo a las asociaciones y cooperativas de productores, programas de mejora del acceso al crédito y políticas adecuadas de concesión de títulos de propiedad de la tierra.

En el caso de ciertos productos agrícolas, puede resultar conveniente complementar el apoyo a la transformación local con asistencia técnica especialmente dedicada a permitir a los pequeños productores conectarse a las cadenas de valor mundiales en condiciones más favorables, como se hizo con los productores de café de Etiopía en la Iniciativa de Desarrollo de la Marca y Concesión de Licencias del Café Etíope (Balgobind, n.d.). En este contexto, la reclasificación con impulso probablemente también exija medidas para superar la limitada disponibilidad de mano de obra cualificada, entre otras cosas programas de capacitación profesional adecuados e iniciativas para ajustar los planes de estudios a las necesidades del mercado.

La diversificación de la economía rural mediante la promoción de las actividades rurales no agrícolas también es importante, dadas las complementariedades entre la agricultura y la economía rural no agrícola. Esta última crea una fuente de demanda para la producción agrícola y financiación para la inversión en la agricultura, facilita el suministro de insumos agrícolas y puede ampliar las posibilidades de comercialización de los productos agrícolas y generar oportunidades para aumentar el valor añadido.

El desarrollo de las actividades no agrícolas también permite a los productores diversificar sus fuentes de ingresos fuera de la agricultura, atenuar la fluctuación de esos ingresos a lo largo del tiempo (en particular la fluctuación estacional), y diversificar los riesgos vinculados a sus actividades productivas. Por lo tanto, puede contribuir a reducir la aversión al riesgo, que constituye un gran obstáculo a la inversión en la agricultura y la innovación tecnológica. En consecuencia, las medidas coordinadas para promover las actividades rurales no agrícolas junto con la modernización agrícola y maximizar las sinergias entre ambas pueden ser decisivas para las estrategias de desarrollo rural. Entre estas medidas se cuentan los elementos complementarios arriba enumerados, y políticas de apoyo a los emprendedores rurales por vocación (y no por necesidad) y a la creación de empleo mediante obras de infraestructura rural (UNCTAD, 2015b).

2. POLÍTICA INDUSTRIAL

Existe un consenso creciente en que la transformación estructural no se da automáticamente sino que requiere medidas de política proactivas que aborden las dificultades —ampliamente reconocidas— de encaminar la producción hacia nuevos sectores y actividades de mayor productividad y potencial tecnológico. Esto también se vincula con los beneficios indirectos, las asimetrías de información y los problemas de coordinación que obstaculizan la innovación y los procesos de formación del precio (UNCTAD, 2010, 2014a, 2016d; UNECA, 2015a). En este sentido, hay margen para la aplicación de políticas tanto “verticales” (sectoriales) como “horizontales” (funcionales) para corregir los fallos del mercado en los diferentes sectores. Partiendo de la capacidad existente en el país y fomentando los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, esas políticas pueden contribuir considerablemente a aumentar el valor añadido. Marcos de política industrial más audaces y estratégicos, entre otros en el campo de la CTI (subsección C.3 del presente capítulo), también podrían permitir a los PMA aprovechar más plenamente el espacio de políticas del que disponen.

... y da lugar a la diversificación de las economías rurales mediante la promoción de las actividades no agrícolas.

Hay margen para políticas tanto “verticales” como “horizontales” para corregir los fallos del mercado.

Las políticas industriales deben encontrar un equilibrio entre las ventajas comparativas existentes y un nivel de complejidad creciente.

Al tratar de “estimular” a los productores para que pasen de sectores menos productivos a otros de mayor productividad, las autoridades de los PMA deberán encontrar un equilibrio entre explotar de manera más intensiva las actividades productivas que aprovechan las ventajas comparativas existentes y alentar la expansión de actividades de un nivel de complejidad cada vez mayor. Esto supone una combinación entre políticas industriales que se han dado en llamar “pasivas” y políticas “activas” (UNCTAD, 2016d: cap. VI). El segundo reto es formular estrategias de política industrial cuyo apoyo a las actividades emergentes no dé lugar a prácticas de captación de rentas. Entre los enfoques que pueden resultar útiles a ese respecto figuran: a) cláusulas de extinción, para que los apoyos no se vuelvan permanentes; b) la combinación de recompensas y sanciones, para premiar los éxitos y castigar los fracasos; y c) mecanismos institucionales que aseguren un alto grado de rendición de cuentas en la gestión de la política industrial.

3. POLÍTICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Las capacidades en CTI son necesarias para absorber, adaptar y desarrollar tecnologías...

La transformación estructural de los PMA requiere fomentar las capacidades productivas en CTI, que son indispensables para cerrar la brecha de productividad entre los PMA y las economías más avanzadas. Esas capacidades cumplen dos funciones. En primer lugar, contribuyen al proceso de convergencia, al incrementar la eficiencia del uso de los recursos productivos, acercando la producción a la frontera tecnológica y mejorando por ende la competitividad. En segundo lugar, son esenciales para impulsar el surgimiento de nuevas actividades de alto valor añadido y potencial de crecimiento, que permitan al país obtener beneficios dinámicos del comercio. Estos procesos se dan merced a una combinación de absorción y adaptación de las tecnologías importadas y de desarrollo de las capacidades tecnológicas locales.

... lo que requiere un marco de políticas propicio.

No obstante, esto dista mucho de ser espontáneo, y exige un marco de políticas propicio. Un objetivo esencial de ese marco es incrementar la capacidad para absorber tecnologías más complejas importadas de otros países o transferidas por ellos y adaptarlas a las condiciones locales. Esto puede ayudar a los PMA a aprovechar algunas de las oportunidades estratégicas que ofrecen las medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología, como la prórroga del período de transición para aplicar del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el apoyo a la transferencia de tecnología previsto en el artículo 66.2 del Acuerdo (véase la subsección E.4 del presente capítulo). El aumento de la capacidad de absorción y adaptación de las tecnologías importadas requiere, entre otras cosas, el desarrollo de reservas locales de mano de obra cualificada y talentosa mediante la capacitación profesional, la enseñanza terciaria y el fomento de las competencias, en especial en los campos de la ingeniería, las ciencias y las matemáticas.

Las políticas de CTI suelen no recibir suficiente atención en muchos PMA.

En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Gobiernos se comprometieron a integrar estrategias de CTI en sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible y a formular políticas que incentivarán el desarrollo de nuevas tecnologías y la investigación y que apoyarán la innovación (United Nations, 2016b). Dada la interconexión entre las políticas de CTI y las políticas industriales, es preciso adoptar un enfoque integrado para ambas, de forma de promover el surgimiento de actividades viables y de un nivel de complejidad cada vez mayor, sobre todo en los sectores manufacturero y el de los servicios modernos.

Sin embargo, las políticas de CTI suelen no recibir suficiente atención en muchos PMA. Además, la promoción de la innovación y el fomento de la transformación estructural han estado con frecuencia a cargo de diferentes

instituciones poco coordinadas entre sí, lo que ha dado lugar a carencias, duplicaciones e incoherencias entre las políticas industriales y de CTI (UNCTAD, 2015c). La experiencia de varios PMA revela la necesidad de un enfoque más estratégico para incrementar las capacidades de absorción y aprovechar la propiedad intelectual para promover innovaciones radicales y quemar etapas (UNCTAD, 2012a, 2015c; UNECA y otros, 2016). No obstante, el aprendizaje tecnológico y la innovación deben ajustarse al nivel de desarrollo tecnológico de cada país, su estructura económica y las capacidades de sus instituciones públicas y su sector privado (UNCTAD, 2007).

Si bien las políticas apropiadas para cada PMA dependen claramente de sus circunstancias particulares, es posible formular algunas observaciones generales, en particular en lo relativo a las prioridades y los mecanismos institucionales.

Para ser eficaces, las políticas de CTI deben estar coordinadas con las políticas en otras esferas, como la educación, la competencia, la regulación, la tributación, la financiación para el desarrollo, el comercio internacional, la inversión y la gestión del sector público. Por ende, una coordinación eficaz es importante para mejorar la coherencia en la concepción y formulación de las políticas de CTI, articular sus vínculos con la visión amplia del desarrollo del país, e integrar eficazmente las políticas de CTI con las políticas industriales, entre otras.

Las capacidades en CTI no solo dependen de la reserva existente de conocimientos tecnológicos, sino también de la calidad de las interacciones entre los integrantes del sistema de innovación, en particular entre las instituciones de investigación y enseñanza superior y las empresas nacionales y extranjeras, para mejorar las capacidades de absorción e innovación (United Nations, 2016a). Entre las medidas para reforzar esas interacciones en toda la economía podrían figurar, por ejemplo, la creación de recursos en línea de aprendizaje y difusión de conocimientos a nivel nacional que permitan a las empresas, los investigadores y las universidades nacionales y extranjeras interactuar e intercambiar ideas, así como establecer redes sobre cuestiones de CTI. Los sistemas nacionales de propiedad intelectual pueden alentar a las empresas e instituciones de enseñanza superior del país a participar en el aprendizaje tecnológico y la investigación y la innovación locales. Las iniciativas sectoriales para impulsar la transferencia de tecnología, incentivar las empresas conjuntas y promover una colaboración más estrecha entre las empresas nacionales y los inversores extranjeros también pueden hacer una importante contribución, al aumentar el valor añadido en el país y fortalecer los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante (UNCTAD, 2012a).

Al igual que la AOD, la cooperación regional y Sur-Sur puede desempeñar un papel determinante en las estrategias de CTI. Poner en común recursos escasos a nivel regional y/o subregional podría permitir establecer centros conjuntos de investigación y fomento de la tecnología y ejecutar proyectos conjuntos de investigación. Esto se ha hecho en el sector agrícola por medio de institutos de investigación coordinados por el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, como el Centro Africano del Arroz, el Instituto Internacional de Agricultura Tropical, el Instituto Internacional de Investigaciones Pecuarias y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. En todos esos casos, algunos PMA intervienen en las labores de investigación y se benefician de sus resultados.

Del mismo modo, hay cada vez más oportunidades de transferencia de tecnología Sur-Sur. La circulación de los conocimientos y la cooperación técnica se han vuelto aspectos esenciales de las relaciones económicas Sur-Sur y han diversificado las fuentes de transferencia de tecnología y cooperación para

Las capacidades en CTI también dependen de la calidad de las interacciones entre los integrantes del sistema de innovación.

La cooperación regional y Sur-Sur puede desempeñar un papel determinante en las estrategias de CTI, al igual que la AOD.

los PMA (UNCTAD, 2010: caps. 4 y 7; UNCTAD, 2012a). La transferencia de tecnología Sur-Sur complementa a la circulación de conocimientos Norte-Sur, y ambas se combinan en ocasiones para dar lugar a una cooperación triangular, en la que donantes de los países desarrollados facilitan e intensifican la circulación de conocimientos Sur-Sur (UNDP, 2009).

4. FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

La financiación es esencial para el desarrollo de las capacidades productivas.

La financiación es fundamental para el desarrollo de las capacidades productivas, ya que moviliza los recursos internos y externos y los encauza hacia la inversión productiva transformadora y la modernización tecnológica (McMillan y otros, 2014). Tanto la UNCTAD (2014b, 2015d) como la comunidad internacional en su conjunto (por ejemplo, en la Agenda de Acción de Addis Abeba) han hecho repetidamente hincapié en la necesidad de reforzar la movilización de recursos internos, fortalecer la base fiscal de los PMA y luchar contra las corrientes financieras internacionales ilícitas.

En la mayoría de las empresas, el grueso de la financiación de las inversiones proviene inicialmente de recursos internos. No obstante, para crecer y mejorar sus capacidades productivas, las empresas deben recurrir a la financiación bancaria, para lo cual se requiere un sistema bancario eficaz. Los bancos de desarrollo y los bancos centrales son esenciales para asegurar que se disponga de financiación para inversiones a largo plazo, ya que el nexo entre beneficios e inversión solo puede establecerse en niveles más altos de crecimiento dinámico y desarrollo (UNCTAD, 2016d: cap. V). Este proceso también potencia el atractivo del país para los inversores extranjeros, a través de sus efectos en los factores que determinan la asignación de la inversión extranjera directa (IED), como los parámetros macroeconómicos fundamentales, los aspectos institucionales y la competitividad de los costos.

Los bancos de desarrollo tienen efectos transformadores.

Los efectos transformadores probablemente serán mayores si intervienen los bancos de desarrollo, que pueden impulsar la modernización agrícola e industrial de conformidad con el modelo seguido por algunos países de reciente industrialización (UNCTAD, 2015b, 2015d: cap. VI). Su contribución a la financiación del desarrollo a largo plazo y la transformación estructural se juzga de manera más favorable desde el estallido de la crisis económica y financiera de 2008 (Griffith-Jones y otros, 2016a). Hace tiempo que Etiopía recurre a su banco nacional público de desarrollo (Banco de Desarrollo de Etiopía) para obtener crédito a largo plazo (por ejemplo, para el sector manufacturero y la transformación estructural), lo que ha contribuido a la transformación estructural del país (Griffith-Jones y otros, 2016b).

A pesar de los rápidos progresos y las nuevas oportunidades derivados de la penetración de las TIC, la inclusión financiera sigue siendo muy limitada en la mayoría de los PMA.

También es posible reforzar el marco regulador y de control del sector financiero, para incrementar la confianza y movilizar los ahorros con mayor eficacia. Las mejoras del marco institucional general del mercado de crédito —por ejemplo, la reforma de los sistemas de información crediticia y de concesión de títulos de propiedad— también pueden ampliar la oferta de créditos por la vía de la reducción de los riesgos que afrontan los prestamistas.

A pesar de los rápidos progresos de los últimos años, principalmente gracias a los sistemas de banca móvil, la inclusión financiera sigue siendo muy limitada en la mayoría de los PMA. Muchas personas, en particular entre la población rural, los pobres, las mujeres y los jóvenes, siguen sin tener cuentas bancarias. Los programas destinados a eliminar las restricciones al acceso a los servicios financieros de las poblaciones rurales, como el programa MicroLead del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) (recuadro 5.1), pueden ayudar considerablemente a resolver ese problema.

Recuadro 5.1. Programas MicroLead y MicroLead Expansion del FNUDC

Los programas MicroLead y MicroLead Expansion del FNUDC funcionan desde 2009 con el apoyo de organizaciones filantrópicas privadas. Por conducto de estos programas, el FNUDC procura llevar la financiación a comunidades sin acceso a servicios bancarios invirtiendo en medios de prestación innovadores, como diferentes canales digitales, redes de agentes y grupos de ahorro comunitarios. Si bien estos programas no están exclusivamente dedicados a los PMA, 18 de los 21 países en los que funcionan son PMA (Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Etiopía, Islas Salomón, Liberia, Malawi, Myanmar, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Sierra Leona, Sudán del Sur, Timor-Leste, Uganda y Vanuatu), mientras que otro (Samoa) ha salido de esta categoría.

Los programas MicroLead y MicroLead Expansion se centran en proporcionar cuentas de depósito seguras a poblaciones sin acceso o con un acceso deficiente a servicios bancarios. Gracias al programa MicroLead Expansion, el FNUDC está incitando a los proveedores de servicios financieros formales a llegar a las poblaciones rurales sin acceso a servicios bancarios, en particular las mujeres, con productos de depósito y educación financiera adaptados a las necesidades de esas poblaciones. Al crear canales de prestación alternativos, como agentes bancarios y servicios financieros digitales, y operar principalmente a través de grupos informales, el programa ha aumentado los conocimientos de las instituciones financieras y su capacidad para atender a personas que antes no se consideraban entre los posibles clientes de servicios bancarios. La estrategia de inclusión financiera basada en los ahorros del programa puede hacer una importante contribución en países en que la exclusión está generalizada y la profundidad financiera es limitada. En junio de 2016, el programa MicroLead Expansion prestaba servicios a más de 650.000 clientes activos en forma de cuentas de ahorro y otros, por medios tecnológicos, canales de prestación alternativos y modelos de vinculación de los grupos de ahorro. El 80% de esas cuentas activas se encontraban en PMA. Es de esperar que cuando se acerque a su fin (previsto en junio de 2017) el programa habrá superado los 1,3 millones de clientes activos en 11 países, y habrá penetrado en mayor medida en los mercados rurales, ofreciendo productos ajustados a la demanda y con precios fijados de manera responsable.

Las mujeres son un importante grupo beneficiario del programa MicroLead Expansion, y representan más del 70% de sus clientes activos. Un meta-análisis de datos de pruebas de control realizadas al azar mostró resultados económicos positivos sistemáticos del mayor acceso al ahorro, en particular en el caso de las mujeres de las zonas rurales, entre ellos un incremento de la productividad, las ganancias y la inversión, una reducción de la venta de activos para paliar emergencias médicas, un ajuste menos brusco del consumo en caso de crisis económica, y el incremento del control jurídico y psicológico sobre los fondos (Buvinic and Furst-Nichols, 2014). Los servicios financieros digitales también favorecen la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y aumentan su autonomía financiera (GPFI, 2015).

Fuente: FNUDC.

La falta de acceso al crédito puede representar una gran dificultad, sobre todo para las microempresas, las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los pequeños agricultores, cuya gran mayoría afronta una escasez de crédito (UNCTAD, 2014a, 2015b). Las autoridades pueden considerar la posibilidad de recurrir a la asignación de créditos para prestar apoyo a cooperativas de ahorro y crédito. La microfinanciación puede resultar útil para las microempresas, pero es poco probable que sea suficiente.

En muchos PMA (como Bangladesh, República Unida de Tanzania, Senegal y Uganda), la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) está abriendo nuevas oportunidades de movilizar recursos internos fuera del sector bancario tradicional, en particular gracias a la banca móvil y los servicios de transferencia de dinero (UNCTAD, 2012b: cap. 3). Estos mecanismos tienen un potencial considerable, sobre todo allí donde los servicios que prestan los bancos formales son inadecuados, y en un contexto de importante migración de las zonas rurales a las urbanas. Si bien los enfoques innovadores pueden ayudar a adaptar esos servicios financieros a las necesidades particulares de los posibles clientes, no debe pasarse por alto que un marco regulador adecuado es indispensable para asegurar la fiabilidad e integridad del sistema.

5. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Los marcos de políticas macroeconómicas deberían combinar la estabilidad con el dinamismo de la inversión y la generación de empleo.

Un marco de políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo debe combinar la estabilidad macroeconómica con el dinamismo de la inversión y la generación de empleo. Si bien unos parámetros macroeconómicos sólidos son parte integrante de un entorno propicio al desarrollo, no son suficientes para provocar la transformación estructural. Una reclasificación con impulso requiere multiplicar la inversión para corregir las deficiencias tecnológicas y de infraestructura que socavan la productividad y la competitividad y exponen a muchos PMA a vulnerabilidades estructurales (como se señala en el capítulo 1). Las necesidades de inversión que los PMA tienen hace tiempo se ven ahora ampliadas debido a dos exigencias adicionales: en primer lugar, la de cumplir las metas sociales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que exigirá una inversión considerable, en especial en las zonas rurales (UNCTAD, 2015b) y, en segundo lugar, la de satisfacer la creciente necesidad de infraestructura resiliente que crea el cambio climático. Aunque según las tendencias recientes, los PMA han alcanzado una proporción entre la inversión y el producto interno bruto (PIB) superior al 25% considerado necesario para un crecimiento económico sostenido (introducción del presente Informe), mantener este avance en un contexto de desaceleración de la economía mundial plantea un importante desafío.

Las necesidades de inversión se ven ampliadas por los ODS y la adaptación al cambio climático.

La política fiscal es esencial a ese respecto, tanto en lo relativo a la financiación directa de la inversión pública como a sus posibilidades de atraer inversión privada hacia los sectores productivos. En este último sentido, resultarán especialmente provechosos los proyectos de infraestructura destinados a eliminar los cuellos de botella que frenan al sector productivo. La inversión pública en las redes de carreteras y el suministro de electricidad en países de África como Etiopía demuestra el potencial de esos proyectos para mejorar la competitividad de las empresas y promover las respuestas de la oferta (Oseni and Pollitt, 2013; UNCTAD, 2015b). Utilizando métodos de construcción intensivos en mano de obra cuando corresponda, los proyectos de infraestructura también pueden tener importantes efectos multiplicadores y, por ende, contribuir considerablemente a la generación de empleo y el crecimiento inclusivo (UNCTAD, 2013a: caps. 4 y 5).

La inversión en infraestructura estratégica puede atraer inversión privada, al aliviar las limitaciones de la oferta...

No obstante, en la mayoría de los PMA, un aumento de la inversión pública de la escala necesaria requeriría una ampliación del espacio fiscal disponible. Además de considerables mejoras de los sistemas tributario y de recaudación de ingresos, esto exige reformas dirigidas a ampliar la base imponible y diversificar las fuentes de ingresos públicos; eliminar las exenciones y colmar las lagunas jurídicas; reforzar el impuesto inmobiliario (en especial en las zonas urbanas); y reducir la evasión fiscal (UNCTAD, 2009a, 2014a: cap. 6). En el caso de los PMA que tienen abundantes recursos naturales, también es importante captar una mayor proporción de las rentas generadas por esos recursos. En particular debe evitarse una igualación hacia abajo para atraer a inversores orientados a la explotación de los recursos naturales y reforzar los marcos reguladores para prevenir las corrientes financieras ilícitas vinculadas con la facturación comercial fraudulenta (UNCTAD, 2014b: cap. VII). Botswana puede considerarse un caso ejemplar a ese respecto, en el sentido que el Estado logró captar una sustanciosa proporción de las rentas de la minería, que ha destinado a la financiación de la diversificación económica (capítulo 1).

... pero un aumento de la inversión requiere una ampliación del espacio fiscal.

Avanzar más rápidamente en esa dirección es primordial para alcanzar la reclasificación con impulso, reducir la dependencia de la ayuda y preparar a los países para afrontar los cambios que se producen en la financiación para el desarrollo tras la reclasificación.

El efecto de una política fiscal proactiva podría verse potenciado por la adopción de políticas monetarias flexibles que dejen de centrarse estrictamente en la estabilidad de los precios, en especial mientras el bajo precio internacional de los productos básicos siga moderando las presiones inflacionarias. La política monetaria debería tener plenamente en cuenta las repercusiones de las circunstancias nacionales, en particular los regímenes normativos y el desarrollo financiero, en los mecanismos de transmisión (UNCTAD, 2009b: cap. 2; Berg y otros, 2013). Dada la limitada disponibilidad de crédito para el sector privado, deberá prestarse también la debida atención a las consecuencias de las decisiones de política monetaria no solo en las tasas de interés, sino también en el crédito agregado.

Una política fiscal proactiva puede resultar más eficaz si se acompaña de políticas monetarias flexibles.

Si bien un tipo de cambio competitivo puede ser un instrumento para mantener la competitividad de las exportaciones, su uso con este propósito se ve limitado en la mayoría de los PMA por una combinación de la sensibilidad a la competencia de las importaciones, los déficits estructurales por cuenta corriente y la deuda externa (capítulo 1). La estabilidad del tipo de cambio puede afianzarse mediante un uso adecuado de controles de capitales y/o impuestos sobre las entradas de capital e inversión de cartera, con miras a reducir la volatilidad de las corrientes de capitales privados y aumentar su contribución al logro de los objetivos generales de desarrollo. Etiopía, por ejemplo, suele limitar su vulnerabilidad financiera internacional restringiendo su apertura a las entradas de capitales, principalmente IED y endeudamiento público en los mercados internacionales de bonos, y controlando las salidas de capitales (Alemu, 2016). Angola, Mozambique y la República Democrática del Congo, entre otros, han establecido controles más estrictos de las entradas de capitales que los que generalmente se emplean en el África Subsahariana, mientras que Burkina Faso, Guinea-Bissau y el Senegal han impuesto controles más rigurosos que lo habitual a las salidas de capitales (Massa, 2016).

La estabilidad del tipo de cambio puede afianzarse mediante controles de capitales.

6. GENERACIÓN DE EMPLEO

Con miras a alcanzar una reclasificación con impulso los PMA deben crear puestos de trabajo a una escala considerablemente mayor que en los últimos tiempos, para proporcionar empleo productivo a las crecientes cohortes de jóvenes que se incorporan al mercado laboral y sacar así partido del dividendo demográfico (UNCTAD, 2013a). La necesidad de una transformación estructural orientada a luchar contra la pobreza en los PMA para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible también exige que la creación de empleo se combine con el aumento de la productividad del trabajo (UNCTAD, 2014a). El “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” no solo está expresamente incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo 8) sino que también se vincula estrechamente con los Objetivos 1 (erradicación de la pobreza) y 10 (reducción de las desigualdades).

La creación de empleo es imprescindible a medida que aumenta la productividad...

La combinación de la creación de empleo y el aumento de la productividad del trabajo puede promoverse mediante una estrategia con tres vertientes:

- Una agenda transformadora de desarrollo rural, que sincronice el aumento de la productividad agrícola con el desarrollo complementario de actividades rurales no agrícolas;
- El apoyo al desarrollo de microempresas y pymes, entre otras cosas mejorando su acceso al capital y la asistencia técnica sobre cuestiones administrativas y tecnológicas, y facilitando su formalización;

- La creación de empleo dirigida por el sector público, en especial recurriendo, cuando corresponda, a métodos de construcción basados en la mano de obra en proyectos de infraestructura a gran escala³.

También se precisan medidas complementarias en materia de educación, como la mejora de la capacitación profesional y la reforma de los planes de estudios para ajustarlos mejor a las necesidades del mercado de trabajo y la economía en general.

7. GÉNERO

... que requiere la transformación rural, el desarrollo empresarial y la creación de empleo dirigida por el sector público.

La transformación estructural y el desarrollo de las capacidades productivas necesarias para la reclasificación con impulso se verán inevitablemente limitados mientras ciertos grupos de la población tengan restringidas sus posibilidades de realizar actividades económicas. Una dimensión especialmente importante de la cuestión —más amplia— de la inclusión es el género, dado que las mujeres constituyen la mitad de la base de recursos humanos y se encuentran sistemáticamente desfavorecidas en la mayoría de los PMA (capítulo 1). La participación de las mujeres en las actividades económicas se ve frenada por una larga serie de obstáculos a su acceso al mercado de trabajo, entre otros, así como a la educación, cosas que interactúan con otras imperfecciones del mercado para reducir su productividad y potencial empresarial. La respuesta de la oferta a los incentivos destinados a aumentar la producción solo será plenamente eficiente si esos obstáculos se superan. El igual acceso de las mujeres a la educación, el empleo y otras oportunidades económicas, la financiación y los factores de producción son cuestiones esenciales.

Esto significa que las políticas no lograrán promover el desarrollo y contribuir a la reclasificación con impulso de manera plenamente eficaz si no se empodera a las mujeres para que desarrollen su contribución económica potencial en mucho mayor medida que hasta ahora en los PMA. Por consiguiente, reducir la desigualdad de género debe ser una consideración transversal en todas las esferas de política, entre otras en las que se acaban de examinar.

La transformación estructural y el desarrollo de las capacidades productivas se ven limitados por la desigualdad de género y la exclusión económica.

Las estrategias que resulten apropiadas en este ámbito dependen mucho de las circunstancias locales, dada la influencia de las culturas y tradiciones locales en muchas prácticas discriminatorias. Sin embargo, superar la desigualdad de género requiere en general una combinación de políticas, esenciales tanto antes como después de la reclasificación. Entre estas cabe enumerar:

- Adoptar medidas para eliminar la discriminación de hecho en las políticas públicas y los marcos institucionales (por ejemplo, en los sistemas de enseñanza, los servicios de extensión agraria, los procedimientos de formalización de las empresas y la concesión de títulos de propiedad de la tierra);
- Velar por que las nuevas políticas e intervenciones no den lugar a una discriminación de este tipo y, en su caso, por que favorezcan a las mujeres de manera de contrarrestar las desventajas que afrontan (por ejemplo, en el empleo público, el apoyo a los pequeños agricultores y las microempresas y las pymes, y el apoyo a los grupos y cooperativas de productores);
- Ejecutar políticas y otras intervenciones para corregir los mecanismos de mercado que producen resultados diferenciados en función del género (por ejemplo, en los mercados de trabajo y el acceso a la financiación);
- Llevar a cabo una labor proactiva dirigida a detectar y aprovechar nuevas oportunidades para superar los obstáculos y las desventajas que afrontan

las mujeres (como la difusión de Internet y las redes de telefonía móvil, y el surgimiento de los servicios financieros conexos).

D. Entorno internacional

Como se examinó en el capítulo 2, el desempeño económico de los PMA es extremadamente vulnerable a los cambios del entorno económico internacional. Su exposición a las perturbaciones exógenas resultantes de las fluctuaciones de los mercados internacionales se ve acentuada por las dificultades geográficas, los altos niveles de concentración de las exportaciones y de dependencia de los productos básicos, la dependencia estructural del ahorro externo y la elevada (aunque decreciente) dependencia de la ayuda.

Mientras que el entorno económico de los PMA fue relativamente favorable en los años anteriores a 2000, debido a las condiciones mundiales (UNCTAD, 2010: cap. 1), este ha sido notablemente menos propicio a su desarrollo desde la crisis financiera y económica mundial. Si bien mostró algunas alentadoras señales de resiliencia inmediatamente después de la crisis, el desempeño económico de los PMA ha acusado desde entonces el impacto de la desigual recuperación y el lento crecimiento de la demanda en el mundo (como se analiza en la introducción). Además, es muy posible que el entorno externo siga empeorando, si a los efectos de la débil demanda mundial y los bajos precios de los productos básicos se suma una mayor volatilidad financiera. La UNCTAD ya ha señalado los peligros del aumento de la deuda externa e interna en varios PMA africanos (UNCTAD, 2016b). La creciente volatilidad del tipo de cambio, en especial del euro —cuyos efectos se transmiten directamente a los PMA africanos de la zona del franco de la Comunidad Financiera Africana (CFA)— plantea más riesgos de contracción.

Es indudable que un entorno internacional más estable y orientado al desarrollo contribuiría significativamente a mejorar las perspectivas económicas de los PMA. Este entorno debería comprender, en particular, la resolución de dos cuestiones en las que la UNCTAD ha venido insistiendo desde hace tiempo: la volatilidad de los mercados de los productos básicos y la falta de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda (UNCTAD, 2010, 2015d). Unos mercados de productos básicos menos volátiles y más previsibles reducirían la incertidumbre acerca de los ingresos de exportación y las balanzas por cuenta corriente de los PMA, y facilitarían la movilización de las rentas generadas por los recursos para el desarrollo de las capacidades productivas (UNCTAD, 2008: cap. II; Nissanke, 2011).

Los PMA que disponen de escaso capital también se beneficiarían considerablemente de una reforma de la arquitectura financiera internacional que les permitiera superar su inestabilidad crónica, la actual crisis y sus vulnerabilidades e inquietudes particulares (UNCTAD, 2015d). Reviste especial importancia para esos países contar con un suministro de liquidez internacional más estable y previsible, que amplíe su acceso a la financiación para el desarrollo y les permita satisfacer sus necesidades específicas (UNCTAD, 2014a). Si bien la financiación oficial no es sino uno de los pilares de la movilización de recursos, la reciente disminución de los desembolsos de AOD en favor de los PMA es fuente de preocupación, en especial en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, aunque las deudas externas de muchos PMA se redujeron gracias a la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, las tendencias recientes indican que el establecimiento de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda y la reforma en curso del marco de sostenibilidad de la deuda podrían beneficiar considerablemente a estos

El entorno económico mundial de los PMA se ha vuelto más difícil desde 2008, y es posible que siga empeorando.

Reducir la volatilidad de los precios de los productos básicos y reformar la arquitectura financiera internacional contribuiría significativamente a mejorar las perspectivas económicas de los PMA...

...entre otras cosas gracias al establecimiento de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda.

países. Con miras a contribuir a las medidas normativas internacionales, la UNCTAD formuló un conjunto coherente de principios para los mecanismos de reestructuración de la deuda soberana (UNCTAD, 2015d: cap. V).

Reforzar la integración regional y forjar relaciones financieras y comerciales más sólidas con el Sur global también puede contribuir a crear un entorno internacional más favorable, tanto para los PMA como para los países que salgan de esa categoría. Las exportaciones a los mercados regionales y del Sur en general tienden a ser más complejas que las que se dirigen hacia los mercados de los países desarrollados, por lo que brindan más posibilidades de crecimiento y transformación estructural (Klinger, 2009; UNCTAD, 2010; UNECA, 2015a). Profundizar la integración regional podría resultar especialmente provechoso para los PMA de África, continente en el que se está negociando la creación de una Zona de Libre Comercio Continental y donde los países miembros del Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Comunidad de África Oriental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo ya han llegado a un acuerdo inicial sobre el establecimiento de una zona de libre comercio tripartita (Mevell and Karingi, 2013; UNECA, 2015a).

De igual manera, una cooperación financiera regional más estrecha podría contribuir significativamente a la movilización de recursos para el desarrollo de las capacidades productivas. Entre las iniciativas que podrían resultar positivas cabe mencionar las medidas para reforzar las funciones de los bancos regionales de desarrollo; impulsar el surgimiento de mercados regionales de bonos; bajar los costos de transacción en relación con las remesas de los migrantes; y establecer acuerdos de permuta de divisas para reducir la necesidad de acumular reservas (UNCTAD, 2010, 2015d). La mayoría de los PMA africanos participan en alguna iniciativa de integración monetaria y financiera, en el contexto de los acuerdos comerciales regionales. Estas iniciativas se encuentran en diferentes etapas, que van de uniones monetarias existentes (por ejemplo, las zonas de África Occidental y Central de la CFA y la Zona Monetaria Común de la Unión Aduanera de África Meridional) o previstas (como la Zona Monetaria del África Occidental) hasta planes de cooperación y convergencia en aspectos monetarios y financieros (entre otros, en el Mercado Común para África Oriental y Meridional y la Comunidad de África Oriental) (UNECA, 2008).

Estrechar la integración regional y la cooperación Sur-Sur puede contribuir a la reclasificación con impulso en el ámbito financiero y el comercio.

La reclasificación con impulso requiere medidas de apoyo internacional concretas que proporcionen una ayuda acorde con las necesidades de desarrollo de los PMA.

E. Medidas de apoyo internacional

Como se analiza en el capítulo 3 del presente Informe, no hay dudas de que hay un margen considerable para aumentar la eficacia de las medidas de apoyo internacional para los PMA. El desarrollo sostenible y la reclasificación con impulso requieren que la comunidad internacional pase de los actos simbólicos, como cláusulas “de máximo empeño” y metas que no se cumplen durante décadas, a la adopción de medidas específicas y concretas que otorguen un apoyo tangible y previsible, adecuado y conforme a las necesidades de desarrollo de los PMA. Por consiguiente, es preciso mantener la presión sobre la comunidad internacional para que tome esas medidas de apoyo internacional, cumpla los compromisos vigentes y elimine los obstáculos a la utilización de las medidas de apoyo existentes.

1. FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

La actual arquitectura de la financiación para el desarrollo no propicia ni la reclasificación con impulso ni el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los PMA. La AOD es esencial en tanto principal fuente de financiación externa

de los PMA, y en 2014 se elevaba a una media de 47 dólares por habitante o alrededor del 5% del ingreso nacional bruto. Lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Programa de Acción de Estambul requerirá un considerable aumento de la AOD a los PMA, para alcanzar la meta internacional de entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto de los donantes. Todos los donantes también deberían cumplir el compromiso (contraído en el párrafo 52 de la Agenda de Acción de Addis Abeba) de destinar al menos el 50% de su AOD neta a los PMA. Esto resulta particularmente importante para los países que, según las previsiones, integrarán el grupo de los PMA en 2025 y después de esa fecha.

Los asociados para el desarrollo deberían tener en cuenta las desventajas estructurales y las vulnerabilidades que caracterizan a los PMA y hacer que la ayuda sea más estable y previsible, y menos procíclica (Guillaumont, 2015). En su resolución 67/221, la Asamblea General también invitó a los asociados para el desarrollo a que consideraran los criterios relativos a los PMA al asignar la AOD (United Nations, 2013) Sin embargo, en la práctica, los donantes se han mostrado renuentes a ajustar sistemáticamente su ayuda a las necesidades o los niveles de desarrollo de los países receptores (Alonso, 2015).

La reclasificación con impulso (así como el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas del Programa de Acción de Estambul) también exige una mejora de las prácticas de financiación para el desarrollo, con miras a aumentar la eficacia de la AOD para promover la transformación estructural y crear resiliencia. Un aspecto medular de lo anterior es ajustar en mayor medida la AOD a las estrategias nacionales de desarrollo de los países receptores, de conformidad con los compromisos asumidos por los donantes en virtud de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (OECD, 2005). Como se examinó en los capítulos 2 y 3, una lección fundamental aprendida de la reclasificación de Botswana y Samoa fue la importancia de poner la financiación para el desarrollo al servicio de los objetivos nacionales.

Otro aspecto decisivo es la asignación sectorial de la AOD. Antes de la Agenda 2030, influidos por la orientación social de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los donantes concentraron las asignaciones de AOD en la infraestructura y los servicios sociales; las corrientes destinadas a estos fines ascendieron al 47% del total de AOD en 2014, en comparación con el 30% dedicado al fomento de las capacidades productivas, del que solo la quinta parte se dirigió a la agricultura. Aunque la AOD en infraestructura y servicios sociales es ciertamente necesaria, las capacidades productivas requieren por lo menos una atención similar, dada su vital importancia para eliminar las restricciones a la inversión productiva, la innovación y la modernización.

Las corrientes de IED a los PMA han aumentado con el transcurso del tiempo, y se elevan actualmente al 3,5% de su PIB. No obstante, la capacidad de los PMA para atraer corrientes de capitales privados sigue viéndose socavada por sus condiciones estructurales, como el pequeño tamaño de sus mercados internos, el insuficiente desarrollo de su sector financiero, su débil regulación, su limitado capital humano y lo inadecuado de su infraestructura. En consecuencia, muchos PMA han tratado de atraer IED ofreciendo a las empresas extranjeras privilegios y exenciones que con frecuencia no se otorgan a las empresas nacionales. Ahora bien, como se afirmó en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2010*, “el exceso de atención a la promoción de la IED y la falta de consideración de las inversiones nacionales constituyen un abordaje prejuicioso y contraproducente”, en particular en vista de la contribución de un sector privado nacional dinámico a la atracción de corrientes sostenidas de capitales extranjeros (UNCTAD, 2010:167).

Los donantes deberían cumplir sus compromisos sobre la AOD y hacer que la ayuda sea más estable y previsible, y ajustarla a las estrategias nacionales de desarrollo.

El desarrollo de la capacidad productiva debería ser una prioridad tan elevada para las asignaciones de AOD como la infraestructura y los servicios sociales.

Sería útil adoptar —antes de la reclasificación— políticas para dirigir IED hacia actividades orientadas al desarrollo.

Los últimos países que han salido de la categoría de PMA (Cabo Verde, Maldivas y Samoa) lograron aumentar sus entradas de IED tras la reclasificación, sobre todo en el sector terciario; el promedio de las entradas netas de IED pasó del 2,4% de su PIB en 2000-2002 al 5,9% en 2013-2015. Con todo, no se puede dar por sentado que este incremento se registre en todos los países que salgan de la categoría. También es importante asegurarse de que la financiación esté orientada a las necesidades específicas de cada PMA. Cuando se prevea un aumento de la IED tras la salida de la categoría de PMA, los Gobiernos deberían adoptar —antes de la reclasificación— políticas de promoción de la inversión interna en actividades orientadas al desarrollo y dirigir la inversión extranjera hacia ellas, en vez de a las industrias extractivas.

La reclasificación con impulso requiere el uso de todas las fuentes de financiación adecuadas, entre otras el endeudamiento (cuando este resulte posible dentro de los límites de la sostenibilidad de la deuda) así como la AOD y la IED. Reunir financiación de diferentes fuentes puede contribuir a promover objetivos de desarrollo más amplios (como la expansión de las pymes, la reducción del riesgo, los beneficios para el medio ambiente y la mejora del acceso a las oportunidades de financiación), que se sumarán a los beneficios directos de cada proyecto de inversión.

Se ha sostenido que la financiación combinada —de AOD y/o otros fondos filantrópicos con otra financiación privada para el desarrollo— ofrece la oportunidad de aprovechar los recursos públicos con miras a movilizar financiación privada adicional para infraestructura y otras inversiones, asegurando al mismo tiempo los riesgos y proporcionando asistencia técnica e incentivos de mercado (AFD y UNDP, 2016). Si bien los proyectos a gran escala pueden atraer IED, la financiación combinada también puede movilizar la financiación privada interna (por ejemplo, de los fondos de pensiones y los bancos comerciales), en particular para proyectos de desarrollo local⁴. La financiación combinada también puede atraer la inversión directa de la diáspora hacia proyectos de efectos transformadores (UNCTAD, 2012b).

La financiación combinada puede brindar oportunidades, pero debe ser utilizada con cautela.

Sin embargo, aunque de ello se derive que la financiación combinada podría contribuir a la reclasificación con impulso, conviene utilizarla con cautela, debido a la complejidad de los instrumentos financieros conexos y al riesgo de crear pasivos contingentes para el sector público. También es importante que la proporción y las condiciones del elemento concesionario reflejen debidamente el nivel de desarrollo y vulnerabilidad del país receptor. Por ende, la financiación combinada no debería utilizarse sino en proyectos que no se llevarían a cabo si no se dispusiera de dicha financiación, y la prioridad debería otorgarse a los proyectos que arrojen claros beneficios para el desarrollo económico y social (UNCTAD, 2015d: cap. VI).

La participación pública en la financiación combinada también puede utilizarse como instrumento de la política industrial, mediante el recurso al elemento concesionario (típicamente financiado con AOD) para orientar las inversiones hacia actividades que puedan tener efectos transformadores (por ejemplo, en nuevos sectores o en la modernización tecnológica), o que promuevan la inclusión (mediante la creación de empleo, el desarrollo rural, o el empoderamiento económico de la mujer o de grupos marginados, entre otros) o la sostenibilidad ambiental. Los proyectos de financiación combinada también pueden contribuir al desarrollo institucional por conducto de la asistencia técnica prestada a los bancos locales, los fondos de pensiones y las autoridades nacionales y locales, entre otras cosas sobre la financiación de proyectos, la evaluación del impacto y las técnicas de mitigación de riesgos (UNDP and UNCDF, 2016).

Instrumentos financieros como bonos indizados al PIB, préstamos contracíclicos y seguros contra el mal tiempo pueden contribuir en cierta medida a reducir la vulnerabilidad y mejorar la gestión del riesgo —una cuestión de particular importancia para los 40 PMA que tienen una vulnerabilidad económica relativamente alta de acuerdo con el índice de vulnerabilidad económica. Quizás también sea posible fomentar la resiliencia interna gracias a pólizas de seguros bien concebidas para compensar las pérdidas asociadas al subdesarrollo de la infraestructura.

A pesar de su insignificante contribución histórica al cambio climático, los PMA se cuentan entre los países más afectados por sus repercusiones. Diferentes tipos de financiación externa, algunos de ellos específicos para los PMA, pueden ayudarles a fortalecer su resiliencia a esos impactos. Los fondos conexos deberían ajustarse a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en especial al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. Los asociados para el desarrollo deberían tanto aumentar su asistencia técnica a los PMA, para que incorporen las necesidades de adaptación al cambio climático en sus estrategias nacionales de desarrollo, como asegurarse de que el Fondo PMA tenga recursos suficientes para financiar de forma plena y oportuna esas necesidades.

La reclasificación no debe impedir a los países acceder a los fondos para el clima. Aquellos países que salen de la categoría de PMA deben mantener un acceso acorde con las necesidades y los riesgos que afrontan, de conformidad con las prácticas de transición gradual. El Fondo Verde para el Clima, una entidad independiente de financiación multilateral que tiene por objeto canalizar financiación en partes iguales para la mitigación y la adaptación al cambio climático, podría ser extremadamente útil tanto para los PMA como para los países que salgan de esa categoría.

La asistencia técnica también es necesaria para permitir a los PMA y a los países que salgan de esa categoría desarrollar proyectos de inversión verde y conseguir financiación suficiente con tal fin, recurriendo entre otras cosas a mecanismos de financiación innovadores como los bonos verdes y azules, cuyos ingresos devengados se destinan a inversiones inocuas para el medio ambiente. No obstante, la movilización eficaz de todos estos mecanismos de financiación requiere importantes mejoras de las capacidades de gestión e institucionales de los PMA.

2. PROPUESTA: UN MECANISMO DE FACILITACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PARA LOS PMA

En el capítulo 3 se señalaron los problemas que se derivan no solo del limitado cumplimiento de los compromisos internacionales sobre medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación, sino también de los obstáculos a los que hacen frente los PMA para acceder a las medidas vigentes. Estos atañen tanto a las medidas de apoyo internacional específicas para los PMA como a las que están abiertas a todos los países en desarrollo, a las que en principio los PMA también pueden acogerse.

Un aspecto esencial es el acceso a la financiación. En las últimas décadas se ha ido constituyendo una arquitectura de la financiación internacional para el desarrollo cada vez más compleja, que comprende un número ingente y en constante aumento de instituciones y mecanismos multilaterales, regionales, bilaterales y públicos y privados, independientes pero interrelacionados entre sí, y de ventanillas de financiación autónomas en el seno de esas instituciones. Si bien la financiación para el clima, que se estudia en el capítulo 3, plantea

Los fondos para el clima deberían respetar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Se requiere asistencia técnica para desarrollar proyectos de inversión verde y conseguir financiación suficiente con tal fin.

La arquitectura de la financiación internacional para el desarrollo se ha vuelto cada vez más compleja y fragmentada....

dificultades particularmente notorias, los problemas de la fragmentación y la complejidad se plantean en el conjunto la arquitectura de la financiación para el desarrollo.

... lo que ha creado un obstáculo innecesario a la financiación y una carga excesiva para las capacidades institucionales de los PMA.

Esto tiene dos consecuencias. En primer lugar, si bien la Agenda 2030 insiste en el carácter integral e interdependiente de los diferentes elementos del desarrollo sostenible, los fondos están cada vez más compartimentados, lo que puede dificultar la financiación de (y por ende desalentar) las inversiones basadas en enfoques transversales o holísticos. En segundo lugar, la creciente fragmentación ha creado múltiples posibles fuentes de financiación para proyectos en ciertos ámbitos. Esto puede dificultar la localización de una fuente de financiación adecuada, ya que cada organismo tiene sus propios criterios y prioridades, así como sus propios procedimientos (con frecuencia complejos) de aplicación y seguimiento. Estos dos aspectos crean un obstáculo innecesario a la financiación y suponen una carga excesiva para las capacidades institucionales de los PMA. También se corre el riesgo de que se produzca una fragmentación correspondiente de la inversión en los países receptores, a expensas de enfoques más sistémicos e integrales, y de que los programas de inversión obedezcan más a las prioridades de quienes los financian que a las necesidades y prioridades de los propios países.

En virtud de lo que precede, cabe abogar por una importante simplificación de la arquitectura de la financiación para el desarrollo en todos los sectores, la aceleración del progreso en la coordinación y armonización de los requisitos de los donantes, y la intensificación de los esfuerzos para asegurar que esos requisitos tengan plenamente en cuenta las restricciones que afrontan los países receptores, sobre todo los PMA. No obstante, el escaso progreso hacia el cumplimiento de los compromisos en estos ámbitos en el decenio transcurrido desde la Declaración de París (OECD, 2005) indica la necesidad de un enfoque alternativo para que ello no se transforme en un grave obstáculo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se requiere una simplificación considerable; un mecanismo de facilitación de la financiación para los PMA podría abordar esos aspectos de forma más inmediata.

En concreto, la eficacia de las medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación podría reforzarse considerablemente con el establecimiento de un mecanismo de facilitación de la financiación (MFF) para los PMA, una “ventanilla única” que encuentre posibles fuentes de financiación para los proyectos de inversión contenidos en los planes nacionales de desarrollo de los PMA en todos los ámbitos del desarrollo sostenible y preste asistencia para la preparación de las solicitudes de financiación de los países. Al acumular los conocimientos necesarios sobre los requisitos, las prioridades y las preferencias de los donantes y seguir la constante evolución de la arquitectura de la financiación para el desarrollo, el mecanismo podría proporcionar un bien público valioso a los PMA. Podría aumentar notablemente la eficacia del proceso por el que se coordinan las necesidades de inversión establecidas por cada país con las prioridades de los donantes; reducir las demoras e incertidumbres acerca de la financiación; aliviar la carga administrativa que supone para los PMA conseguir financiación para las inversiones; y contribuir al incremento de la implicación nacional y de las estrategias de desarrollo lideradas por los países, en consonancia con la Declaración de París y la Agenda 2030.

Si se lo concibe e implementa adecuadamente, un mecanismo de esta índole también podría contribuir al desarrollo de la capacidad nacional mediante la adscripción de personal y la observación de la labor de los funcionarios del MFF en sus misiones a los países, así como por conducto del fomento de la capacidad y programas de formación. También podría desempeñar una valiosa labor de promoción, a favor de la mejora tanto del cumplimiento de los compromisos sobre las medidas de apoyo internacional relacionadas con la financiación como de la coordinación y la armonización entre los donantes.

Una financiación suficiente sería esencial para la eficacia de dicho mecanismo. Si bien los costos podrían limitarse adscribiendo el mecanismo a una institución existente, coordinar las necesidades de inversión de 48 países con las prioridades de varias centenas de posibles fuentes de financiación sería una tarea enorme, que la insuficiencia de fondos o personal convertiría en un cuello de botella que podría trabar el proceso tanto como lo facilitaría. Con todo, a la luz de la gran importancia de los PMA en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y de la financiación para el desarrollo (y el clima) en la consecución de los Objetivos en esos países, podría esperarse que los donantes atribuyan una elevada prioridad a esa cuestión. En vista de su dilatada labor sobre la financiación para el desarrollo y los PMA, la UNCTAD podría hacer una gran aportación como miembro de la junta del MFF, que se encargaría de decidir las prioridades, políticas y prácticas del mecanismo.

Lograr que el 100% de las exportaciones de los PMA tenga un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes representaría un importante avance.

3. COMERCIO⁵

Aunque no todos los países han adoptado esquemas de preferencias comerciales para los PMA, y la cobertura de los acuerdos vigentes de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes sigue siendo incompleta, el acceso preferencial a los mercados es una de las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA más eficaces. Por lo tanto, lograr que estos esquemas contemplen el 100% de todas las exportaciones del conjunto de los PMA representaría un importante avance, tanto hacia el cumplimiento de la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de duplicar la proporción de las exportaciones mundiales correspondiente a los PMA (meta 17.11) (Bouët and Laborde, 2011; Nicita and Seiermann, 2016) como hacia la reclasificación con impulso. Al mismo tiempo, la pérdida del acceso preferencial a los mercados representa el principal factor negativo en los cálculos económicos sobre la reclasificación, ya que las posibles pérdidas anuales de ingresos de exportación superarían los 4.200 millones de dólares en el conjunto de los PMA. Las consecuencias varían ampliamente según el país en función de la estructura de su comercio, la composición de sus exportaciones y los acuerdos comerciales alternativos (capítulo 4). Esto podría minar la competitividad de las exportaciones de manufacturas, en particular en el caso de algunos PMA asiáticos. En un contexto caracterizado por la movilidad de la inversión y las prácticas de externalización en las cadenas de valor controladas por los compradores (en especial en el sector de las prendas de vestir), podría dar lugar a una cierta relocalización dentro de las redes mundiales de producción, poniendo en peligro los esfuerzos de esos países en pos de la diversificación.

Uno de los objetivos fundamentales de la transición gradual debería ser el mantenimiento de un cierto grado de acceso preferencial a los principales mercados de exportación.

Así, una de las características esenciales de una estrategia eficaz de transición gradual es asegurar el mantenimiento de un cierto grado de acceso preferencial a los principales mercados de exportación a través de otros esquemas de preferencias unilaterales (como el Sistema Generalizado de Preferencias) o de acuerdos bilaterales o regionales. Esto requiere tanto una intervención proactiva del país que sale de la categoría de PMA como la colaboración y la flexibilidad de los socios comerciales desarrollados y en desarrollo, para evitar perturbar las relaciones comerciales en las cadenas de valor existentes. La experiencia de Cabo Verde es ejemplar: poco después de perder la posibilidad de acogerse a la iniciativa Todo menos armas de la Unión Europea, específicamente dirigida a los PMA, el país solicitó y obtuvo su inclusión en el Sistema Generalizado de Preferencias Plus de la Unión, gracias a lo cual mantuvo un considerable margen de preferencia en comparación con sus competidores que no eran PMA (capítulo 4).

Una transición gradual eficaz requiere una intervención proactiva del país que sale de la categoría de PMA y la colaboración de los asociados para el desarrollo.

A pesar de los beneficios tangibles del acceso preferencial a los mercados, es importante no hacer demasiado hincapié en su valor estratégico. Cabe prever que la erosión de las preferencias continúe a medida que avanza la

En vista de la erosión de las preferencias y la creciente relevancia de las MNA, no debería hacerse demasiado hincapié en la importancia estratégica del acceso preferencial.

liberalización del comercio, y posiblemente se acelere con la celebración de los acuerdos comerciales “megarregionales” que se están negociando; esto reducirá inevitablemente el valor comercial del trato preferencial a los PMA con el transcurso del tiempo (UNECA, 2015a). Para compensar los efectos de la erosión de las preferencias, los países que las otorgan podrían revisar sus respectivas normas de origen, para ajustarlas a la Decisión Ministerial de la OMC relativa a las normas de origen preferenciales para los países menos adelantados, adoptada por primera vez en 2013, con una redacción no vinculante, y ampliada dos años después.

El valor estratégico del acceso preferencial a los mercados se ve aún más debilitado por la importancia cada vez mayor de las medidas no arancelarias (MNA) que restringen el comercio en comparación con las medidas arancelarias, cosa que se ha señalado en un número creciente de investigaciones (UNCTAD, 2013b)⁶. Esto es particularmente pertinente en el contexto de los PMA, muchos de los cuales se especializan en productos (sobre todo productos agrícolas) sujetos a numerosas MNA, cuyo cumplimiento plantea considerables dificultades y/o gastos a los productores (Nicita and Seiermann, 2016).

Ello pone de relieve la importancia de reforzar la asistencia técnica y financiera a los PMA sobre las cuestiones relativas a las MNA en el contexto de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Entre los componentes esenciales de esa asistencia cabe enumerar:

Debería reforzarse la asistencia técnica y financiera a los PMA sobre las cuestiones relativas a las MNA.

- El apoyo enérgico y tangible a la modernización de la infraestructura material e inmaterial en los PMA;
- El fomento de la capacidad del sector privado, en particular las pymes, en lo que respecta al cumplimiento de las MNA y las dificultades conexas;
- El desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento institucional en lo referente a la garantía de calidad, el establecimiento de normas y el control de su cumplimiento;
- La asistencia en la reunión y difusión sistemáticas de datos sobre las MNA y las restricciones que suponen;
- La asistencia técnica para la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, con miras a reducir los costos relacionados con el comercio (en particular para las pymes) y aprovechar las flexibilidades de la parte II del Acuerdo para velar por que la secuenciación de las medidas de aplicación sirva los objetivos de desarrollo de cada país.

Las reformas de facilitación del comercio y la cooperación aduanera deberían aprovecharse para frenar la facturación comercial fraudulenta.

También deberían proseguir los esfuerzos en curso para simplificar las MNA, esfuerzos que deberían orientarse a asegurar su convergencia, en la medida de lo posible, hacia normas internacionales comúnmente aceptadas, con miras a reducir los costos del cumplimiento (UNCTAD, 2013b).

La facilitación del comercio reviste especial importancia debido a la alarmante prevalencia de las prácticas de facturación comercial fraudulenta en los PMA y sus graves consecuencias en la movilización de recursos internos. La considerable escala de las corrientes financieras ilícitas, en particular procedentes de los PMA africanos, revela la necesidad de reforzar el marco de cooperación internacional entre los organismos aduaneros, las autoridades fiscales y otras instituciones conexas para luchar contra estas prácticas (UNCTAD, 2016c; UNECA, 2015b). En consecuencia, explotar el potencial de las disposiciones de cooperación aduanera del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio para frenar la facturación comercial fraudulenta es una prioridad para los PMA, al igual que hacer un uso estratégico de las flexibilidades contempladas en la parte II del Acuerdo para reducir los obstáculos administrativos al comercio y los altos costos relacionados con el comercio que afrontan los productores de los PMA.

También es necesario seguir avanzando en la aplicación de la llamada exención relativa a los servicios de los PMA, para que estos países puedan aprovechar en mayor medida la expansión del comercio internacional de servicios (UNCTAD, 2015e). Varios PMA, sobre todo pequeños Estados insulares en desarrollo, podrían obtener beneficios sustanciales de un aumento del número de países que otorgan preferencias y del valor comercial de las preferencias en virtud de la exención. Esto podría contribuir a reducir la dependencia crónica de los productos básicos de muchos PMA (aunque el comercio de servicios también puede ser volátil). Dado que el cambio tecnológico y el surgimiento de las cadenas de valor mundiales han difuminado la distinción entre bienes y servicios, puede resultar particularmente ventajoso impulsar servicios de alto valor añadido que tengan una fuerte complementariedad con el sector manufacturero, en especial en ámbitos como el financiero y de la tecnología de la información y de las comunicaciones.

Es necesario avanzar en la aplicación de la exención relativa a los servicios de los PMA.

En general, es evidente que los PMA saldrían ganando con el fortalecimiento del régimen de trato especial y diferenciado que les otorga la OMC, y que se deben realizar esfuerzos para superar el actual estancamiento en esa esfera. El Mecanismo de Vigilancia establecido por la Novena Conferencia Ministerial de la OMC podría ser un útil medio para que los PMA (y los OPD) abogaran por un fortalecimiento de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. También se requieren esfuerzos para preservar las flexibilidades existentes en la medida de lo posible. Los PMA deberían examinar detenidamente las ventajas estratégicas y las desventajas de las cláusulas OMC-plus en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, en especial en los que celebran países de muy diferente nivel de desarrollo.

Despierta preocupación la falta de un conjunto sistemático de procedimientos de transición gradual en el marco de la OMC.

Despierta preocupación la actual falta de un conjunto sistemático de procedimientos de transición gradual en el marco jurídico de la OMC, para velar por que la posibilidad de beneficiarse de las medidas sobre trato especial y diferenciado no se pierda abruptamente con la reclasificación. A falta de esas disposiciones, la salida de la categoría de PMA requiere reformas simultáneas de la legislación vigente en varias esferas, para incorporar múltiples obligaciones de cuyo cumplimiento se exime a los PMA pero no a los OPD. Esto exige abundante tiempo y recursos, y puede crear incertidumbre y generar perturbaciones a los productores e inversores. La asistencia técnica en la preparación de esa fase de transición también puede resultar útil, en particular para los países que tengan una capacidad institucional limitada.

La tecnología es el componente faltante de la arquitectura de medidas de apoyo internacional.

4. TECNOLOGÍA

La tecnología ha sido, en gran medida, el eslabón que falta en la arquitectura de medidas de apoyo internacional para los PMA. A pesar de la capital importancia de la modernización tecnológica para la transformación estructural y el desarrollo de las capacidades productivas, las medidas de apoyo internacional en este ámbito han sido hasta ahora muy limitadas.

En principio, el establecimiento del Banco de Tecnología de las Naciones Unidas, con el objetivo declarado de contribuir a los esfuerzos de los PMA por establecer una base tecnológica sólida y viable, representa un primer paso para colmar esta laguna. Ahora bien, que el Banco pueda cumplir eficazmente su misión dependerá, entre otras cosas, de que:

- Se lleve a la práctica según el calendario fijado, sin más dilaciones, en particular a la vista del considerable tiempo transcurrido desde la propuesta inicial (2011).
- Se establezca un mecanismo permanente de supervisión que vele por el cumplimiento del objetivo declarado del Banco.

Una vez que esté operativo, el Banco de Tecnología podría representar un primer paso para colmar esta laguna...

... pero no anula la necesidad de otras medidas de apoyo internacional relacionadas con la tecnología, como la aplicación del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC.

- Se le otorgue suficiente financiación, en especial a medida que se amplíen sus actividades, para asegurar que su eficacia no se vea mermada por la carencia de fondos, como ha sucedido con muchas otras medidas de apoyo internacional.
- Se tenga debidamente en cuenta el nivel de desarrollo de cada PMA al prestarles asistencia técnica sobre la gestión de la propiedad intelectual. Diferentes niveles de desarrollo económico requieren diferentes sistemas de propiedad intelectual, dado que estos suelen ser más estrictos cuanto mayor sea el nivel de desarrollo (Hoekman y otros, 2005; Gehl Sampath and Roffe, 2014). Por consiguiente, es importante no alentar a los PMA a que adopten sistemas de protección de la propiedad intelectual más estrictos que los compatibles con su nivel de desarrollo.

En particular, el Banco podría ocuparse de la transferencia de tecnologías no sujetas a derechos de propiedad intelectual (por ejemplo, las generadas mediante procesos colaborativos de innovación incremental basados en el libre acceso, como la innovación abierta) y de aquellas cuyos derechos han caducado, que con frecuencia son tan importantes para el desarrollo de los PMA como las que siguen sujetas a la protección de la propiedad intelectual.

El establecimiento del Banco de Tecnología no elimina en absoluto la necesidad de aplicar otras medidas de apoyo internacional en ese ámbito. Concretamente, la medida prevista en el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC podría promoverse si el Consejo de los ADPIC pusiera en práctica la decisión que él mismo adoptó en 2003, de revisar el sistema de supervisión del cumplimiento por los países desarrollados de las obligaciones dimanantes de ese artículo. Sería positivo que el Consejo exigiera a los países desarrollados que adoptaran un formato uniforme para presentar información comparable sobre los programas y políticas, sobre la base de una definición acordada de transferencia de tecnología. Los informes también podrían proporcionar datos sobre los fondos asignados y, en especial, sobre los efectos de las medidas adoptadas. Los PMA podrían, además de centrarse como hasta ahora en la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, presentar informes sobre la contribución de esa transferencia de tecnología a la creación de una base tecnológica sólida y viable en sus países, y/o evaluaciones de necesidades en las que se indiquen las esferas prioritarias y los sectores que requieran transferencia de tecnología (Foray, 2009; Moon, 2011). Esto daría mayor claridad a los procesos y programas mediante los cuales los países desarrollados proporcionan incentivos para la transferencia de tecnologías que contribuyen al fomento de las capacidades tecnológicas en los PMA y, por consiguiente, a su desarrollo sostenible a largo plazo.

La transferencia de tecnología podría centrarse en tecnologías cuya transferencia no sea rentable a pesar de sus importantes resultados sociales.

Sería útil que las actividades de transferencia de tecnología de los países desarrollados se centraran en tecnologías cuya transferencia no sea rentable para sus propietarios debido a los altos costos asociados con la limitada capacidad de absorción del país receptor, pero que tengan importantes resultados sociales porque se ajustan a las necesidades locales y contribuyen a la modernización tecnológica y/o el desarrollo social. En estas circunstancias, los incentivos de mercado son insuficientes para dar lugar a la transferencia de tecnología, por lo que se requieren alicientes adicionales. Entre estas tecnologías podrían figurar, por ejemplo, las necesarias para la producción de medicamentos y vacunas para las enfermedades tropicales. Un segundo ámbito de interés son las tecnologías de nivel medio para los empresarios orientados a los mercados locales, tecnologías que pueden reflejar mejor las dotaciones de factores características de los PMA que otras más avanzadas e intensivas en capital, y ser más rápidamente absorbidas (UNCTAD, 2014c; Foray, 2009).

Los países desarrollados también podrían contribuir a mejorar la eficacia de la transferencia de tecnología financiando organismos especializados que

vinculen a donantes, empresas privadas que posean determinadas tecnologías y empresarios de los PMA, actuando como servicios únicos de intermediación en la compraventa de propiedad intelectual. Esos organismos determinarían las necesidades en materia de tecnología de las empresas de los PMA, localizarían a posibles proveedores de esas tecnologías y actuarían como intermediarios en el proceso de transferencia de tecnología, ocupándose al mismo tiempo de las cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual y asegurando la eficacia de la transferencia en el país receptor (Foray, 2009).

F. Criterios relativos a los países menos adelantados

La Declaración Política del Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul (United Nations, 2016a: párr. 48) señala lo siguiente:

Reconocemos la importancia de los exámenes que realiza el Comité de Políticas de Desarrollo de los criterios de exclusión para los países menos adelantados. Recomendamos que los exámenes sean amplios y tengan en cuenta todos los aspectos de la evolución del contexto de desarrollo internacional, incluidas las agendas pertinentes.

Dado su mayor alcance en comparación con los anteriores marcos de desarrollo, la Agenda 2030 quizás exija revisar esos criterios, en particular a la luz de la creciente divergencia económica entre los PMA y los OPD (capítulo 1). También hay razones para considerar la posibilidad de modificar los criterios para prestar mayor atención a la considerable heterogeneidad del grupo de los PMA, en especial en lo que respecta a sus vulnerabilidades geográficas.

En el contexto de la reclasificación con impulso, también puede haber margen para mejorar la capacidad de los criterios de exclusión para reflejar la medida en la que un PMA ha superado los impedimentos estructurales a su desarrollo. La experiencia de los países que han salido de la categoría de PMA o que, según las proyecciones, lo harán en los próximos años (capítulo 2) revela dos hechos destacados: es posible que un país salga de la categoría de PMA sin haber logrado una transformación estructural sustancial; y ninguno de los PMA que han salido de la categoría hasta la fecha alcanzó el umbral de exclusión correspondiente al índice de vulnerabilidad económica.

Además de ajustar en mayor medida los criterios relativos a los PMA a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, podría considerarse la posibilidad de incorporar la perspectiva de la reclasificación con impulso, para insertar la salida de la categoría de PMA en un proceso de desarrollo sostenible a largo plazo. Esto podría lograrse mejorando la medición de la transformación estructural en los criterios y aumentando su importancia relativa. La proporción de la agricultura, la pesca y la silvicultura en el PIB, que se utiliza como variable sustitutiva de la transformación estructural en el marco del índice de vulnerabilidad económica (véase el gráfico de recuadro 1.1 en el capítulo 1) es, en el mejor de los casos, un indicador parcial e imperfecto en ese sentido. Por una parte, la modernización agrícola aumenta el indicador (si los demás factores permanecen constantes), porque incrementa la producción agrícola, lo que empeora el índice de vulnerabilidad económica, cuando esta modernización es un componente esencial de lo que en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2015* se denomina “transformación estructural orientada a luchar contra la pobreza” en los PMA (UNCTAD, 2015a) y constituye una condición previa a la reclasificación con impulso. Por otra parte, la expansión de servicios

La asistencia podría promover servicios únicos de intermediación en materia de propiedad intelectual.

La Agenda 2030 quizás exija revisar los criterios de exclusión.

La importancia de la transformación estructural en los criterios podría mejorarse y reforzarse.

El aspecto ambiental del índice de vulnerabilidad económica también podría mejorarse para que reflejara más factores.

de bajo valor añadido en el sector informal reduce el indicador correspondiente a la agricultura, pero este tipo de crecimiento del sector de los servicios no contribuye a la transformación estructural. Estas consideraciones ponen de manifiesto las deficiencias de ese componente del índice de vulnerabilidad económica. En consecuencia, este se podría reemplazar con un indicador compuesto que reflejara más plenamente la magnitud de la transformación estructural, y que integrara la estructura y la diversificación de la producción, el empleo y el comercio, las capacidades tecnológicas, la productividad del trabajo, la urbanización, y las dinámicas demográficas. También se podría aumentar la importancia relativa de la transformación estructural en el índice de vulnerabilidad económica otorgando mucho más peso a este indicador compuesto que el que se otorga actualmente al índice correspondiente a la agricultura. Por ejemplo, sería posible reducir la importancia relativa de las variables geográficas (tamaño y lejanía), que son esencialmente estáticas, no dinámicas, y por ende varían poco con el transcurso del tiempo.

Podría añadirse un componente de género al índice de capital humano.

Asimismo, podría examinarse la posibilidad de mejorar el aspecto ambiental del índice de vulnerabilidad económica. El subíndice ambiental se limita actualmente al porcentaje de la población que vive en zonas costeras bajas y ha sido víctima de desastres naturales (véase el gráfico de recuadro 1.1 en el capítulo 1). Sin embargo, aunque lo anterior reviste claramente una enorme importancia para algunos PMA (en particular Bangladesh, Kiribati y Tuvalu), no es un indicador eficaz para todos los PMA, sobre todo para los países sin litoral, en los que no tiene relevancia alguna. Por ende, podría resultar útil ampliar el subíndice ambiental. Esto podría hacerse, por ejemplo, añadiendo componentes que reflejaran cuestiones ambientales de particular importancia para los PMA, como la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y/o la volatilidad de las precipitaciones, o utilizando índices ambientales existentes⁷.

Dada la trascendencia de la desigualdad de género como obstáculo a la transformación estructural y el desarrollo, también podría resultar útil añadir un componente de género a los criterios de exclusión. Una forma relativamente fácil de hacerlo sería añadir un componente de género al índice de capital humano⁸.

Además de la posibilidad de modificar las fórmulas usadas para calcular los criterios, también se podría establecer un “máximo de vulnerabilidad” —es decir un nivel máximo del índice de vulnerabilidad económica, que todos los países deberían satisfacer para salir de la categoría de PMA además de cumplir los criterios existentes⁹. Este máximo podría ser de la mitad del umbral de exclusión. En vista de la importancia fundamental de reducir las vulnerabilidades estructurales para alcanzar el desarrollo sostenible después de la salida de la categoría de PMA, se podría considerar que representa el nivel máximo de vulnerabilidad estructural compatible con una reclasificación con impulso.

Se podría establecer un “máximo de vulnerabilidad” como condición para la reclasificación.

Una propuesta más ambiciosa, compatible con el concepto de reclasificación con impulso, sería separar la transformación estructural y la dimensión ambiental, estableciendo índices independientes. El índice de transformación estructural también podría convertirse en una condición obligatoria para la reclasificación.

G. Resumen

- Es necesario abandonar las estrategias de reclasificación orientadas al cumplimiento de los criterios estadísticos para la exclusión en favor de estrategias de “reclasificación plus”, que adopten una perspectiva a largo plazo y sienten las bases del desarrollo ulterior mediante el fomento de las capacidades productivas y el impulso de la transformación estructural.

- Es esencial generar una transformación acelerada de las economías rurales por conducto de medidas coordinadas de modernización de la agricultura y promoción de las actividades no agrícolas, aprovechando plenamente las sinergias entre ambas.
- La transformación estructural requiere medidas normativas proactivas que combinen políticas industriales generales y sectoriales.
- Es preciso multiplicar considerablemente la inversión pública, en especial en las zonas rurales, entre otras cosas en proyectos que aborden de manera estratégica los cuellos de botella en el sector productivo. Esto exige ampliar el espacio fiscal disponible mejorando los sistemas tributario y de recaudación de ingresos, diversificando las fuentes de ingresos públicos y resolviendo el problema de las corrientes financieras ilícitas, que afecta en particular a los países exportadores de combustibles y de minerales.
- Abordar la desigualdad de género como cuestión transversal en todas las esferas de política es fundamental para velar por que los recursos humanos se utilicen de manera más plena y eficiente, y por que la iniciativa empresarial y la creatividad hagan una contribución más eficaz al desarrollo.
- Un entorno internacional más estable y orientado al desarrollo facilita la reclasificación con impulso, al igual que unas medidas de apoyo internacional mejores y más eficaces. Son vitales las reformas para reducir la volatilidad de los mercados financieros y de los productos básicos y resolver eficazmente las crisis de la deuda.
- Los donantes deberían cumplir sus compromisos de larga data, tanto con respecto al nivel de la AOD a los PMA como sobre la eficacia de la ayuda, entre otras cosas haciendo que la ayuda sea más estable y previsible y ajustándola a las estrategias nacionales de desarrollo para apoyar el fomento de las capacidades productivas.
- Un mecanismo de facilitación de la financiación para los PMA podría aumentar y acelerar el acceso a la financiación oficial y reducir la carga administrativa sobre las limitadas capacidades institucionales de esos países, pero para ello es imprescindible que cuente con suficiente financiación y personal. Sería útil que la UNCTAD formara parte de la junta de dicho mecanismo.
- Cumplir el compromiso de que el 100% de todas las exportaciones del conjunto de los PMA tenga un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes representaría un importante avance; asimismo, los socios comerciales de los PMA deberían ajustar sus normas de origen a la Decisión Ministerial de la OMC de 2015 en la materia.
- Se deben hacer esfuerzos para superar el actual estancamiento sobre el fortalecimiento del régimen de trato especial y diferenciado en el marco de la OMC, lo que aumentaría la pertinencia y eficacia de las medidas en ese ámbito.
- La tecnología ha sido el eslabón que falta en la arquitectura de medidas de apoyo internacional. Una vez que esté operativo, el Banco de Tecnología contribuirá a colmar esta laguna; no obstante también se necesitan otras medidas para impulsar la transferencia de tecnología a los PMA y reforzar sus capacidades tecnológicas.
- Se podría contemplar la posibilidad de revisar los criterios de exclusión para atribuir más importancia relativa a la transformación estructural, mejorar su dimensión ambiental, tener en cuenta la desigualdad de género y/o prever un nivel máximo de vulnerabilidad para la reclasificación.

Notas

- 1 La Declaración Política del Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul afirma que es importante también que la reclasificación “se vea, no como un umbral, sino como una firme determinación de avanzar hacia un desarrollo económico más sólido y sostenido y una transformación estructural virtuosa e inclusiva” (United Nations, 2016a: párr. 46).
- 2 Se han concebido diferentes herramientas que podrían emplearse en este contexto, como el diagnóstico del crecimiento (Hausmann y otros, 2008), el diseño de la estrategia industrial (UNCTAD and UNIDO, 2011), la aplicación del concepto de espacio de los productos (Fortunato y otros, 2015) y el marco de identificación y facilitación del crecimiento (Lin and Monga, 2010).
- 3 En relación con los procesos y las tecnologías utilizadas en la producción de bienes y materiales y en las labores de construcción, la expresión “basados en la mano de obra” hace referencia a métodos de producción y tecnologías concebidos y gestionados para promover una creación de empleo que arroje beneficios socioeconómicos preestablecidos (ILO, 2002: Glosario).
- 4 En el caso, por ejemplo, de la Iniciativa de Financiación Local del FNUDC (que financia una inversión transformadora que beneficie a las comunidades locales), la relación entre la AOD (elemento de donación) y la financiación interna es de 1 a 10 (UNDP and UNCDF, 2016).
- 5 El auge de las redes mundiales de producción ha intensificado enormemente la interconexión entre el comercio internacional y las corrientes de inversión. Por consiguiente, mientras que el análisis que figura a continuación adopta esencialmente la perspectiva del comercio internacional, debido a la naturaleza más tangible de las medidas de apoyo internacional en esa esfera, gran parte de este se aplica, *mutatis mutandis*, a la inversión internacional.
- 6 A pesar del debilitamiento general de los aranceles como barrera al comercio, su importancia varía según los productos y sectores de actividad. Así, la progresividad arancelaria en los productos de metal todavía puede desalentar la modernización de las exportaciones de los PMA, como se señala en el capítulo 3.
- 7 Entre los ejemplos de índices ambientales figuran el de desempeño ambiental (Hsu, 2016) y el de vulnerabilidad física al cambio climático (Guillaumont and Simonet, 2011).
- 8 Entre los indicadores de la brecha de género, podría usarse el índice de desarrollo en relación con el género que calcula el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del índice de desarrollo humano.
- 9 Cabe recordar que las mejoras con respecto a la situación de vulnerabilidad de un país se reflejan en reducciones del índice de vulnerabilidad económica. Lo contrario sucede con los otros dos criterios relativos a los PMA (ingreso e índice de capital humano) en los que las mejoras se miden por el aumento de los indicadores.

Bibliografía

- AFD and UNDP (2016). *Financing the SDGs in the Least Developed Countries (LDCs): Diversifying the Financing Tool-box and Managing Vulnerability*. Agence Française de Développement and United Nations Development Programme. Paris and New York.
- Alemu G (2016). Financial inclusion, regulation and inclusive growth in Ethiopia. In: Griffith-Jones S and Gottschalk R, eds. *Achieving Financial Stability and Growth in Africa*. Routledge. Abingdon and New York:137–157.
- Alonso JA (2015). Supporting LDCs' transformation: How can ODA contribute to the Istanbul Programme of Action in the post-2015 era? CDP background paper No. 28. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Balgobind J (n.d.). Local institutions, small-scale coffee farmers and bargaining power: The case of the Ethiopia Trademark and Licensing Initiative. University of Amsterdam. Available at: <http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=569206> (accessed 30 October 2016).
- Berg A, Charry L, Portillo RA and Vlcek J (2013). The monetary transmission mechanism in the tropics: A narrative approach. IMF Working Paper No. 13/197. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Bouët A and Laborde D (2011). Duty free, a round for free and the least-developed countries. In: Martin W and Mattoo A, eds. *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*. World Bank and Centre of Economic Policy Analysis. Washington, D.C.:145–178.
- Buvinic M and Furst-Nichols R (2014) Promoting women's economic empowerment. What works? Policy Research Working Paper No. 7087. World Bank. Washington, D.C.
- Foray D (2009). Technology transfer in the TRIPS age: The need for new types of partnerships between the least developed and most advanced economies. ICTSD Intellectual Property and Sustainable Development Series No. 23. International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva.
- Fortunato P, Razo C and Vrolijk K (2015). Operationalizing the product space: A road map to export diversification. UNCTAD Discussion Paper No. 219. UNCTAD. Geneva.
- Gehl Sampath P and Roffe P (2014). LDCs and the TRIPS Agreement: Exploring a viable, long-term win-win. *Bridges Africa*. 3(8):4–8.
- Griffith-Jones S, Karkowski E and Dafe F (2016a). A financial sector to support development in low-income countries'. In: Griffith-Jones S and Gottschalk R, eds. *Achieving Financial Stability and Growth in Africa*. Routledge. Abingdon and New York:1–20.
- Griffith-Jones S, Gottschalk R and Spratt S (2016b). Conclusion. In: Griffith-Jones S and Gottschalk R, eds. *Achieving Financial Stability and Growth in Africa*. Routledge. Abingdon and New York:158–178.
- GPFI (2015). Digital financial solutions to advance women's economic participation: How governments, private sector and development organizations can bring more women into the global economy through digital financial services - A report by the World Bank Development Research Group, the Better Than Cash Alliance, the Bill & Melinda Gates Foundation and Women's World Banking to the G20 Global Partnership for Financial Inclusion. Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI). Istanbul.
- Guillaumont P (2015). Measuring structural vulnerability to allocate development assistance and adaptation resources. Development Policies Working Papers No. 68. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Clermont-Ferrand.
- Guillaumont P and Simonet C (2011). To what extent are African countries vulnerable to climate change? Lessons from a new indicator of physical vulnerability to climate change. Development Indicators Working Paper No. 8. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Clermont-Ferrand.
- Hausmann R, Rodrik D and Velasco A (2008). Growth diagnostics. In: Serra N and Stiglitz JE, eds. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press. Oxford and New York:324–355.
- Hoekman BM, Maskus KE and Saggi K (2005). Transfer of technology to developing countries: Unilateral and multilateral policy options. *World Development*. 33 (10):1587–1602.
- Hsu A (2016). 2016 Environmental Performance Index. Yale University. New Haven (CT). Available at http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report_opt.pdf (accessed 20 October 2016).
- ILO (2002). Best practice guide to labour-based methods and technologies for employment intensive construction works. International Labour Office. Geneva. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/instructionalmaterial/wcms_asist_8390.pdf (accessed 28 October 2016).

- Klinger B (2009). Is South–South trade a testing ground for structural transformation? Policy Issues in International Trade and Commodities Studies Series No.40. UNCTAD. New York and Geneva.
- Lin, JY and Monga C (2010). Growth identification and facilitation: The role of the State in the dynamics of structural change. Policy Research Working Paper No. 5313. World Bank. Washington, D.C.
- Massa I (2016). Literature survey on capital account management in low-income countries. In: Griffith-Jones S and Gottschalk R, eds. *Achieving Financial Stability and Growth in Africa*. Routledge. Abingdon and New York:46–60.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo Í (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*. 63(c):11–32.
- Mevel S and Karingi S (2013). Towards a continental free trade area in Africa: A CGE modelling assessment with a focus on agriculture. In: Cheong D, Jansen M and Peters R, eds. *Shared Harvests: Agriculture, Trade, and Employment*. International Labour Office and UNCTAD. Geneva:281–324.
- Moon S (2011). Meaningful technology transfer to the LDCs: A proposal for a monitoring mechanism for TRIPS article 66.2. ICTSD Policy Brief No. 9. International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva.
- Nicita A and Seiermann J (2016). G20 policies and LDC export performance. Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 25. UNCTAD. UNCTAD/ITCD/TAB/77. Geneva.
- Nissanke M (2011). Commodity market and excess volatility: Sources and strategies to reduce adverse development impacts. Common Fund for Commodities. Amsterdam.
- OECD (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. Available at <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (accessed 18 October 2016).
- Oseni MO and Pollitt MG (2013). The economic costs of unsupplied electricity: Evidence from back-up generation among African firms. Cambridge Working Papers in Economics No. 1351. Energy Policy Research Group. University of Cambridge. Cambridge.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2008). *Trade and Development Report 2008: Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication. Sales No. E.08.II.D.21. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009a). *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: A Policy Handbook*. United Nations publication. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2009/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2009b). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication. Sales No. E.09.II.D.9. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010). *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012a). *Technology and Innovation Report 2012: Innovation, Technology and South–South Collaboration*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.13. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012b). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *The Least Developed Countries Report 2013: Growth with Employment for Inclusive and Sustainable Development*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). *Non-tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*. Developing Countries in International Trade Studies. United Nations publication. UNCTAD/DITC/TAB/2012/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014a). *The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation: A Post-2015 Development Agenda*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014b). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva.

- UNCTAD (2014c). *Transfer of Technology and Knowledge Sharing for Development: Science, Technology and Innovation Issues for Developing Countries*. UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation. No. 8. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2013/8. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015a). *From Decisions to Actions: Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIV*. UNCTAD (XIV)/1 Rev.1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015c). *Technology and Innovation Report 2015: Fostering Innovation Policies for Industrial Development*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015d). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015e). *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.2. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016a). UNCTAD Toolbox for Least Developed Countries: Specializing Smartly. Available at http://unctad14.org/Documents/U14_TC_LDCtoolbox_en.pdf (accessed 21 October 2016).
- UNCTAD (2016b). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016c). Trade misinvoicing in primary commodities in developing countries: The cases of Chile, Côte d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia. Special Unit on Commodities. UNCTAD/SUC/2016/2. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016d). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD and UNIDO (2011). *Economic Development in Africa Report 2011: Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environment*. UNCTAD and United Nations Industrial Development Organization. United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.14. New York and Geneva.
- UNDP (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation*. United Nations Development Programme. New York. Available at <http://ssc.undp.org/content/ssc/library/publications/expo/books/EnhancingSouth-SouthandTriangularCooperation.html> (accessed 3 November 2016).
- UNDP and UNCDF (2016). Getting to the last mile in least developed countries. United Nations Development Programme (UNDP) and United Nations Capital Development Fund (UNCDF). New York.
- UNECA (2008). *Assessing Regional Integration in Africa III: Towards Monetary and Financial Integration in Africa*. United Nations Economic Commission for Africa. United Nations publication. Sales No.E.08.II.K.4. Addis Ababa.
- UNECA (2015a). *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade*. United Nations Economic Commission for Africa. United Nations publication. Sales No. E.15.II.K.2. Addis Ababa.
- UNECA (2015b). Illicit financial flows. Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa. Available at http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf (accessed 9 October 2016).
- UNECA, African Union and African Development Bank Group (2016). *Assessing Regional Integration in Africa VII: Innovation, Competitiveness and Regional Integration*. United Nations Economic Commission for Africa. Sales No. E.16.II.K.1. Addis Ababa.
- United Nations (2013). Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2012. 67/221. Smooth transition for countries graduating from the list of least developed countries. A/RES/67/221. New York.
- United Nations (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015. 69/313. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). A/RES/69/313. New York.
- United Nations (2016a). Comprehensive High-level Midterm Review of the Implementation of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. A/CONF.228/L.1. New York.
- United Nations (2016b). *Addis Ababa Action Agenda: Monitoring Commitments and Actions*. Inaugural report 2016. Inter-agency Task Force on Financing for Development. United Nations publication. Sales No. E.16.I.7. New York.

El Programa de Acción de Estambul de 2011 establece la meta de que al menos la mitad de los países menos adelantados (PMA) cumplan los criterios que les permitan salir de esa categoría para 2020. A medio camino entre la adopción de esta meta y la fecha fijada para cumplirla, el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2016* de la UNCTAD evalúa las previsiones acerca de su concreción y examina la importancia, el carácter y el proceso de la reclasificación.

La reclasificación es el proceso por el cual un país deja de pertenecer a la categoría de PMA, lo cual significa en principio que ha superado las desventajas estructurales que justificaban que recibiera de la comunidad internacional un apoyo especial mayor que el que generalmente se presta a los otros países en desarrollo. Sin embargo, como se observa en el Informe, la reclasificación no debería considerarse la meta final, sino un hito en el desarrollo económico y social a largo plazo del país. Así pues, el objetivo no debe ser la reclasificación como tal sino una “reclasificación con impulso”, que sienta las bases de un desarrollo a largo plazo y permita evitar posibles escollos hasta mucho tiempo después de la salida del país de la categoría. La transformación estructural, cuya importancia se reconoce expresamente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es fundamental para el proceso.

Según las proyecciones realizadas para el Informe, cabe prever que para 2020 solo 10 de los 48 actuales PMA cumplan los criterios de exclusión, lo cual se sitúa muy por debajo de la meta del Programa de Acción de Estambul. Además, si no se adoptan medidas eficaces a nivel nacional e internacional, las reclasificaciones ulteriores probablemente ampliarán aún más la diferencia en materia de desarrollo entre los PMA restantes y los otros países en desarrollo.

Si bien hay numerosas medidas de apoyo internacional para los PMA, su contribución a la reclasificación se ve socavada en diversa medida por la vaguedad de su formulación, el carácter no vinculante de los compromisos, la insuficiente financiación y la lentitud de la aplicación, y por acontecimientos exógenos en el ámbito del comercio y la financiación internacionales. La eficacia de estas medidas también depende mucho de las capacidades institucionales de cada PMA para ponerlas al servicio de su propia agenda de desarrollo. No obstante, la pérdida del acceso a las preferencias comerciales específicas para los PMA tras la reclasificación puede dar lugar a importantes costos, que según el Informe podrían ascender a alrededor de 4.200 millones de dólares anuales en el conjunto de los PMA. Estas pérdidas ponen de relieve la importancia de procedimientos eficaces de transición gradual, y de un sólido liderazgo y preparativos apropiados por parte de los Gobiernos de los PMA.

El Informe destaca la necesidad de que los PMA, en vez de aplicar estrategias de reclasificación centradas en reunir las condiciones para cambiar de categoría, adopten estrategias de “reclasificación plus” que se enmarquen en una perspectiva a largo plazo y fomenten la transformación estructural.

Entre los componentes de esas estrategias figuran:

- Medidas coordinadas de modernización de la agricultura y promoción de las actividades no agrícolas;
- Una combinación de políticas industriales generales y sectoriales;
- Un considerable aumento de la inversión pública, en especial en las zonas rurales, para abordar de manera estratégica los cuellos de botella del sector productivo;
- La incorporación de la lucha contra la desigualdad de género en todas las esferas de política, para velar por que los recursos humanos se utilicen de manera más plena y eficiente.

Se necesitan medidas de apoyo internacional mejores y más eficaces, y un entorno internacional más estable y orientado al desarrollo.

PORTADA

La foto superior representa la importancia de una perspectiva de la reclasificación orientada al futuro que contemple, más allá de la reunión de las condiciones para cambiar de categoría, los retos que suceden a este cambio. Las demás fotos ilustran la transición de las actividades económicas hacia niveles de complejidad cada vez mayores, necesaria para el desarrollo de las capacidades productivas – a partir de agricultura, pasando por las artesanías y la industria ligera, hasta la producción de alta tecnología.