



INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2016

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

PANORAMA GENERAL



FOTOS: ©Maximus Film GmbH 2014 - ILLU: M. Crozet, A. Florent, A. Wilza.



INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2016

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

PANORAMA GENERAL

PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los medios electrónicos antes de las **17.00 horas** (hora media de Greenwich) del **13 de diciembre de 2016**.



Fotos: ©Maximus Film GmbH 2014 – ILO: M. Crozet, A. Florente, A. Mirza.



NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO
Y DESARROLLO

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2016

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

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2016

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.

Todas las referencias a dólares han de interpretarse como relativas a dólares de los Estados Unidos.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debe remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre los países menos adelantados 2016* (UNCTAD/LDC/2016).

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

UNCTAD/LDC/2016 (Overview)

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

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 equiparlo 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 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 and 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 a 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 depende 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 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. Subsanan 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 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;
- Cuente 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.

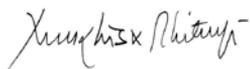
Lo anterior ha generado propuestas para la revisión de los criterios y los umbrales de exclusión utilizados para definir la categoría de PMA. En este contexto, el CPD quizás podría examinar los siguientes aspectos:

- 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