



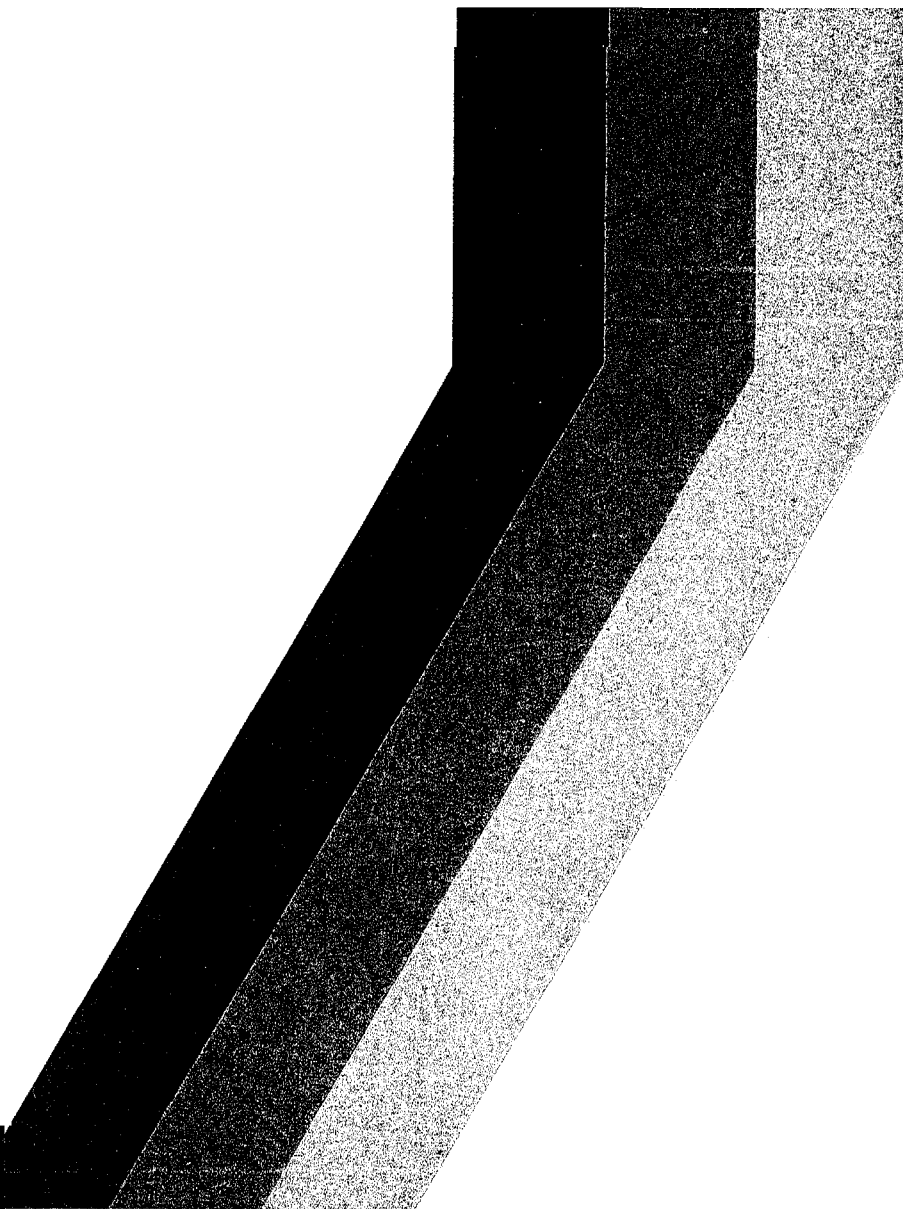
NACIONES UNIDAS

LA ACELERACIÓN DEL PROCESO DEL DESARROLLO

Las políticas nacionales e internacionales
y los problemas económicos del decenio de 1990

INFORME
DEL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD
A LA VIII UNCTAD

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Ginebra

La aceleración del proceso del desarrollo:

Las políticas nacionales e internacionales y los problemas económicos del decenio de 1990

*Informe del Secretario general
de la UNCTAD a la VIII UNCTAD*



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1991

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas 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 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. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

*
* *

El presente informe, preparado para el octavo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Cartagena de Indias, Colombia, 8 a 25 de febrero de 1992), se publicó en versión preliminar con la firma TD/354 y Corr.1.

TD/354/Rev.1

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.91.II.D.17

ISBN 92-1-312226-8

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Nota explicativa	i-vii	vii
Primera parte.—Tendencias económicas mundiales a comienzos del decenio de 1990: cambio y estancamiento	1-82	1
<i>Capítulo</i>		
I. LOS RETOS Y LAS POSIBILIDADES DEL CAMBIO	1-53	1
A. Un contexto político internacional en evolución	8-16	3
B. Adelantos tecnológicos y competitividad internacional	17-22	5
C. Globalización e interdependencia	23-28	7
D. La expansión de los espacios económicos	29-36	9
E. La mayor diversidad del desarrollo	37-41	11
F. Tendencias demográficas	42-46	13
G. El nuevo reto del desarrollo sostenible	47-53	14
II. EL LEGADO DEL DECENIO DE 1980	54-82	17
A. El proceso de desarrollo y el ajuste estructural	55-66	17
B. El medio económico exterior para el desarrollo	67-74	20
C. La situación de la cooperación económica multilateral para el desarrollo	75-82	23
Segunda parte.—Respuestas en el terreno de las políticas económicas	83-149	27
<i>Capítulo</i>		
I. LAS FUERZAS DEL MERCADO, LA POLÍTICA OFICIAL Y LA BUENA GESTIÓN	83-103	27
A. La creación de un marco previsible	85-87	28
B. La gestión de los conflictos	88-89	28
C. La corrección de las deficiencias del mercado .	90-94	29
D. La participación de los poderes públicos en la actividad económica	95-103	30

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. EL ENTORNO CAMBIANTE DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS	104-149	33
A. Cambios de criterio y de concepción	104-114	33
B. Las dimensiones prioritarias del proceso de desarrollo	115-119	35
C. La intensificación de la cooperación económica entre los países en desarrollo	120-137	37
D. La gestión eficaz de la interdependencia	138-149	41
Tercera parte.—Cuestiones de política general en las esferas interconexas de los recursos para el desarrollo, el comercio internacional, la tecnología, los servicios y los productos básicos	150-338	45
<i>Capítulo</i>		
I. LA MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO	150-194	45
A. La movilización de los recursos interiores en los países en desarrollo	152-172	45
B. La deuda y los recursos financieros exteriores	173-190	51
C. El medio ambiente y la financiación del desarrollo	191-194	56
II. LA MEJORA DEL ENTORNO COMERCIAL INTERNACIONAL	195-231	58
A. La reforma de las políticas de comercio exterior en los países en desarrollo	197-203	58
B. El aumento de la eficiencia en el campo del comercio exterior	204-206	60
C. El proteccionismo, el acceso a los mercados y el ajuste estructural en los países desarrollados ..	207-213	61
D. La mejora del sistema comercial internacional	214-218	63
E. Las consecuencias de la Ronda Uruguay en el plano institucional	219-226	65
F. El medio ambiente y el comercio internacional	227-231	68
III. LA INTENSIFICACIÓN DEL DINAMISMO TECNOLÓGICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO	232-263	70
A. Transferencia de tecnología	236-247	71
B. Capacidades nacionales	248-257	74
C. Medio ambiente y tecnología	258-263	77

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. HACIA UNA CONTRIBUCIÓN MÁXIMA DE LOS SERVICIOS AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO	264-294	80
A. Los servicios en el proceso de desarrollo	264-271	80
B. Estrategias para el desarrollo de los sectores de servicios	272-279	83
C. Consideraciones de política internacional	280-294	85
V. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS: PRIORIDADES PARA EL DECENIO DE 1990	295-338	90
A. La economía mundial de los productos básicos y los países en desarrollo	295-305	90
B. Fortalecer la política internacional de productos básicos	306-325	93
C. Políticas, medidas y acciones	326-338	98

NOTA EXPLICATIVA

i) Para decidir el alcance y la estructura del presente informe y las materias que se abordarían en él se tuvo en cuenta el contenido del programa de la VIII UNCTAD acordado por los gobiernos de los países miembros. El tema de fondo del programa de la VIII UNCTAD dice así:

***Fortalecimiento de la acción nacional e internacional
y de la cooperación multilateral
para lograr una economía mundial sana, segura y equitativa***

Evaluación de los problemas que plantean y las posibilidades que ofrecen los cambios estructurales a largo plazo para un desarrollo y una expansión sostenibles del comercio internacional en una economía mundial interdependiente. Promoción del crecimiento económico, las capacidades tecnológicas y el desarrollo acelerado en los países en desarrollo: adopción de sanas políticas y medidas nacionales e internacionales, buena gestión y reformas estructurales tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo a fin de lograr la movilización, asignación y utilización eficaces y eficientes de los recursos humanos y económicos y un entorno económico internacional más favorable. A tal fin, deberían estudiarse los problemas en las siguientes esferas interconexas: recursos para el desarrollo; comercio internacional; tecnología; servicios; productos básicos.

Ese programa se basa en la plataforma que ofrece el Acta Final de la Séptima Conferencia y está inspirado en las declaraciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la UNCTAD en 1989 y en su período extraordinario de sesiones celebrado en 1990 sobre la cooperación económica internacional, en particular la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo.

ii) El lema del programa de la VIII UNCTAD –el fortalecimiento de la acción nacional e internacional y de la cooperación multilateral para lograr una economía mundial sana, segura y equitativa– responde a los intereses de todos los grupos de países. Brinda las bases generales para la discusión por la

Conferencia de toda una serie de cuestiones de política económica. Un rasgo importante a este respecto es que, por primera vez en la vida de la organización, el programa exige expresamente que la Conferencia aborde las dimensiones tanto nacionales como internacionales de los problemas del desarrollo. Atendiendo a esto, en el informe se tienen en cuenta ambas dimensiones.

iii) El programa establece como punto de partida para las deliberaciones de la Conferencia una evaluación de los problemas que plantean y las posibilidades que ofrecen los cambios estructurales a largo plazo para un desarrollo y una expansión sostenibles del comercio internacional en una economía mundial interdependiente. En la primera parte del informe se intenta proporcionar los elementos necesarios para esa evaluación, sobre todo desde la doble óptica de las manifestaciones actuales de problemas de larga data y de los campos de interés relativamente recientes.

iv) Uno de estos campos de interés es el desarrollo sostenible. Este tema está presente en todo el informe, y en los capítulos pertinentes de la segunda y la tercera parte del informe se analizan sus ramificaciones en ciertas esferas de la política económica.

v) En el plano de la acción material, el norte del programa es la promoción del crecimiento económico, las capacidades tecnológicas y el desarrollo acelerado en los países en desarrollo. Teniendo en cuenta este objetivo, se espera que la Conferencia formule directrices para la adopción de políticas y medidas nacionales e internacionales, la buena gestión y la realización de reformas estructurales tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El objetivo de esas directrices sería lograr una movilización, asignación y utilización eficaces y eficientes de los recursos humanos y económicos y un entorno económico internacional más favorable.

vi) Partiendo de estas consideraciones, en la segunda parte del informe se examinan las medidas generales de política económica que podrían acelerar el ritmo del desarrollo. En este contexto, en el informe se estudia el concepto –nuevo, y hasta el momento controvertido, en la UNCTAD– de la «buena gestión», incluida la función de las fuerzas del mercado y la política oficial, como instrumento de promoción del desarrollo.

vii) Por último, en el programa se propone que la Conferencia discuta cuestiones concretas de política económica en las cinco esferas interconexas siguientes: recursos para el desarrollo; comercio internacional; tecnología; servicios; y productos básicos. Estas cuestiones se abordan en la tercera parte del informe, con especial referencia a las políticas nacionales e internacionales que convendría adoptar teniendo plenamente en cuenta los objetivos del desarrollo sostenible y la buena gestión.

PRIMERA PARTE

TENDENCIAS ECONÓMICAS MUNDIALES A COMIENZOS DEL DECENIO DE 1990: CAMBIO Y ESTANCAMIENTO

Capítulo I

LOS RETOS Y LAS POSIBILIDADES DEL CAMBIO

1. El octavo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se celebrará en un momento singularmente complejo e interesante. Los cambios a largo plazo en las estructuras económicas y las relaciones económicas internacionales, cuyos orígenes se remontan en algunos casos a decenios, están ahora produciéndose a un ritmo acelerado. A ello se ha añadido toda una serie de reajustes en los sistemas económicos nacionales, las preocupaciones sociales y las políticas nacionales e internacionales de desarrollo, así como en las relaciones políticas internacionales.
2. El resultado es un contexto global fluido, muchas veces contradictorio y en gran parte impredecible, que está plagado de posibles peligros y trampas, pero que ofrece también muchas oportunidades para promover el desarrollo internacional.
3. Han aparecido varias condiciones positivas para fortalecer la cooperación económica internacional e impulsar así el desarrollo. En los últimos años, de un modo constante aunque con una desaceleración reciente, el incremento de la producción y el comercio globales ha aumentado las posibilidades de que se reactive el proceso de desarrollo. Algunas partes del mundo en desarrollo han registrado así un rápido crecimiento económico. Con todo, los problemas de larga data del estancamiento, la pobreza y la marginación, agravados por unas relaciones económicas internacionales desiguales –en particular en intercambios comerciales, productos básicos, corrientes de recursos y tecnología–, persisten en casi todos los países en desarrollo, habiendo alcanzado en muchos de ellos, incluidos los menos adelantados, proporciones críticas.
4. Los problemas que siguen teniendo que afrontar los países en desarrollo se presentan en combinaciones diversas. Entre ellos figuran grandes dificultades para expandir y diversificar la base de producción, reducir la dependencia de los productos básicos, establecer una capacidad financiera, tecnológica y de transporte, hacer frente a la carga de la deuda y sus

consecuencias así como a las tendencias adversas en las corrientes de recursos, y proseguir unos programas de ajuste orientados al crecimiento y el desarrollo. Los cambios estructurales y otras tendencias de la economía mundial, cuyas posibles referencias se ven aumentadas por la creciente interdependencia entre las economías y las políticas económicas, han aportado los elementos para superar muchas de esas dificultades y para que su solución esté al alcance de la mano o al menos entre dentro de lo posible. A falta de respuestas nacionales e internacionales adecuadas, sin embargo, tales factores han servido para incrementar la confusión en torno al proceso de desarrollo. También han aumentado la vulnerabilidad de los países en desarrollo ante los cambios adversos registrados en el medio económico internacional.

5. Asimismo, han surgido con fuerza nuevos motivos de preocupación en el diálogo sobre la cooperación económica internacional. Se están produciendo cambios apreciables en las ideas sobre las políticas de desarrollo nacional e internacional. Se están desplegando grandes esfuerzos para promover un enfoque del crecimiento que, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras, erradique la pobreza y al tiempo promueva un desarrollo ecológicamente adecuado y sostenible. Utilizar las señales del mercado, fomentar la competitividad y promover la iniciativa empresarial para optimizar las contribuciones de los sectores público y privado se está convirtiendo en un denominador común de los empeños por aumentar la eficiencia económica.

6. Sigue discutiéndose el modo mejor de integrar las consideraciones nacionales de eficiencia económica y gestión adecuada con unos objetivos de desarrollo nacional e internacional más amplios. La relación cada vez más estrecha entre comercio, inversión directa extranjera, globalización de la actividad económica y empresarial, transferencia tecnológica y servicios, ha añadido una nueva dimensión a los problemas del desarrollo. Las implicaciones que tienen los actuales procesos de integración de la economía mundial para la política económica requieren mayor atención, como también la diversidad del crecimiento y la experiencia en materia de desarrollo de los diferentes países. Se ha suscitado también la cuestión de la posible penuria de ahorro mundial en comparación con las necesidades de capital, que puede conducir a una presión al alza de los tipos de interés internacionales, agravar los problemas de la deuda de los países en desarrollo y debilitar el sistema financiero internacional.

7. La formidable tarea a la que ha de hacer frente la Conferencia, como foro que se caracteriza por tener al desarrollo en el centro de sus preocupaciones y una perspectiva que comprende las relaciones entre una amplia gama de asuntos, consiste en abordar los problemas del crecimiento y el desarrollo que se acaban de mencionar y que vienen de antiguo en el contexto de esas nuevas preocupaciones. El objetivo es elaborar unos planteamientos innovadores y medidas concretas que fortalezcan las actuaciones nacionales e internacionales para conseguir una economía mundial más sana, segura y equitativa. De esa suerte, la Conferencia daría nuevo aliento al diálogo sobre el desarrollo, conferiría el necesario impulso a la cooperación económica multilateral y también aportaría un redoblado vigor a la propia UNCTAD.

A.-UN CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL EN EVOLUCIÓN

8. Los últimos años han sido un período de acontecimientos muchas veces imprevistos en el medio político global, de cambios inusualmente rápidos en los reajustes políticos y de modificaciones de largo alcance en las relaciones internacionales. El más importante de esos cambios ha sido, claro está, la disminución tan grande de la tensión militar y política entre las principales Potencias que ha transformado las relaciones entre el Este y el Oeste. Los esfuerzos para reducir los armamentos nucleares y de otra índole se duplicaron; en Europa se concluyó un tratado general de fuerzas convencionales y entra dentro de lo posible un tratado de reducción de armas estratégicas. Estos hechos incrementaron las posibilidades de que parte de los recursos actualmente dedicados a fines militares puedan encauzarse hacia fines socialmente productivos, incluida la cooperación para el desarrollo. Cada vez hay mayor confianza en que el espectro de una guerra mundial ha retrocedido, cobrando vigor la vieja idea de transformar las espadas en arados. También mejoraron las perspectivas de que disminuyan la incidencia y escala de las amenazas a la seguridad regional y, en este particular, se han registrado ya algunos progresos en la solución de conflictos locales en partes de Africa, Asia y Centroamérica. Tal evolución alimentó las esperanzas de que muchos países en desarrollo puedan incrementar los recursos nacionales dedicados a la labor de desarrollo reconvirtiendo una creciente proporción de sus gastos militares.

9. La gran marea de la reforma política habida en muchas partes del mundo se dejó sentir con fuerza. El consenso internacional confirmó la opinión de que el crecimiento económico ha de tener una base amplia, ofreciendo oportunidades iguales a todos, mujeres y hombres por igual, para que participen plenamente en las actividades tanto políticas como económicas y sociales. Los gobiernos aceptaron cada vez más que el respeto de los derechos humanos estimula la creatividad, la innovación y la iniciativa en sus sociedades. Se redoblaron los esfuerzos del mundo en desarrollo para adaptar y mejorar la flexibilidad de sus economías, así como para fomentar un uso eficiente de los recursos. Tal cosa se vio acompañada en muchos países de un nuevo movimiento hacia la democratización de las estructuras políticas, mediante una mayor rendición de cuentas, más transparencia en la adopción de decisiones y la aplicación estricta de la ley.

10. Acontecimientos dramáticos e imprevistos tuvieron lugar en casi todos los países de la Europa central y oriental que condujeron a la introducción de formas democráticas de gobiernos en lugar de los regímenes existentes, y entre los que figuró la unificación de Alemania. El proceso de democratización se vio acompañado de cambios institucionales profundos, una revolución rápida hacia sistemas económicos basados en el mercado y una mayor integración en la *economía mundial*. Con una evaluación prudente de las tareas que les quedan, todos los países de la región están afrontando los retos de unas reformas económicas institucionales complejas en un medio exterior más difícil del que se pensaba inicialmente y, en algunos casos, en medio de tensiones sociales y políticas apreciables.

11. Otros hechos, sin embargo, desvirtuaron esas tendencias positivas. La reciente guerra del Oriente Medio arroja sombras sobre la idea de que el mundo ha iniciado una nueva era de solidaridad y diálogo en los arreglos

políticos. Ha dejado como secuela enormes sufrimientos humanos, daños materiales e inestabilidad política en esa región y ha generado consecuencias muy negativas para muchos países en desarrollo y otros. Ha aumentado también los temores de recesión en los países desarrollados y añadido un gran peso muerto a los costos del futuro crecimiento económico mundial. Además, el cariz de los acontecimientos también dio pie a algún escepticismo sobre las posibilidades de reducir los actuales niveles de gasto militar, sobre todo en los países desarrollados pero también en el mundo en desarrollo, y de reconvertir los inmensos recursos que representan. Más recientemente, se ha abierto un debate sobre la tensión que ha surgido entre el arraigado principio de la soberanía nacional y las iniciativas externas para defender normas internacionalmente reconocidas de respeto de los derechos humanos y de la solidaridad humanitaria. Resolver esa tensión requiere que se llegue a un mayor consenso internacional con participación de todos los países y que se tengan en cuenta las implicaciones para la paz y la seguridad internacionales.

12. Los abruptos cambios en Europa central y oriental y en las relaciones entre el Este y el Oeste también han propiciado un examen a fondo en muchos países en desarrollo del lugar que ocupan, individual y colectivamente, en la nueva configuración del poder político y económico. A decir verdad, existe el temor de que, salvo cuando entran directamente en juego las preocupaciones estratégicas de los grandes países, los intereses esenciales de los países en desarrollo estén perdiendo importancia en el panorama internacional. La reducción de las rivalidades geopolíticas tradicionales podría frenar el impulso de las actuaciones multilaterales sobre la pobreza y el subdesarrollo en algunas regiones del mundo en desarrollo. Además, si en las nuevas circunstancias los países desarrollados se sintieran libres para perseguir sus intereses económicos particulares de un modo menos inhibido, podría derivarse una peligrosa intensificación de los conflictos, por ejemplo, en materia de comercio, tipos de cambio y políticas macroeconómicas. Aunque lo ocurrido en Europa central y oriental ha servido para acelerar los procesos de integración europea, las implicaciones estratégicas, políticas y económicas de tales procesos siguen siendo inciertos para el mundo en desarrollo.

13. Otro motivo de inquietud es que los costos de la transición en los países de Europa central y oriental ahora parecen ser considerablemente mayores de los previstos, en términos tanto de estabilidad política y económica como de recursos y bienestar. Las reformas, en todo caso, tardarán tiempo en dar fruto. Los países de la OCDE han dejado constancia de que seguirán dando preferencia a la cooperación para el desarrollo del Tercer Mundo. Sin embargo, el fuerte apoyo prometido a los procesos de reforma en los países europeos del centro y del este suscita preocupaciones legítimas. La mayor de esas preocupaciones es la posibilidad de que, en lugar de aumentar, las corrientes en materia de comercio, asistencia, inversión, préstamos y tecnología puedan alejarse de los países en desarrollo.

14. Si se confirmaran, habría que oponerse firmemente a tales tendencias, aunque sólo fuera porque engendrarían inseguridad política y económica y alimentarían las fuerzas antagónicas entre las naciones y dentro de ellas. En general, la desaparición de la guerra fría, juntamente con la aparición de la multipolaridad en la economía mundial, brinda la oportunidad de reavivar los

planteamientos multilaterales en la solución de los pertinaces problemas económicos. Ofrece así mayor margen para elaborar y aplicar una política efectiva de crecimiento y desarrollo. La profundización de las actuales tendencias que se dan en todo el mundo hacia la democratización puede propiciar un mayor reconocimiento de que una política internacional más democrática es esencial para el bienestar colectivo de la comunidad mundial. También puede promover una apreciación más amplia de que el desarrollo equilibrado de la economía mundial es un factor fundamental para la paz y la estabilidad globales. Tales tendencias podrían fomentar, asimismo, una mayor tolerancia internacional hacia las diferentes opciones de los países sobre el modo específico de perseguir la eficiencia económica en pro de unas metas de desarrollo más amplias.

15. La atenuación de las tensiones mundiales, al menguar la preocupación por la seguridad militar en los principales países industriales, podría reducir los gastos de defensa y facilitar un mejor equilibrio presupuestario de sus economías. También puede ayudar a que tales países, con arreglo a su capacidad y a sus costos de ajuste y transición, liberen recursos que alivien las tensiones económicas globales y apoyen el proceso de desarrollo. Si permitiera, además, resolver eficazmente preocupaciones legítimas de seguridad en regiones con perturbaciones, los países en desarrollo podrían estar en condiciones de dedicar una creciente proporción de los recursos que actualmente emplean en gastos militares a la mejora del nivel de vida de sus poblaciones. Los países exportadores de armas podrían contribuir mucho a este proceso imponiendo mayores restricciones a la transferencia y venta de armas, así como a su promoción.

16. Asimismo, el pluralismo político en los contextos nacionales puede propiciar el que se rindan cuentas y por ende un uso más eficiente de los recursos, así como una mayor transparencia en la toma de decisiones nacionales. También es de esperar que unos sistemas políticos más plenamente representativos estimulen una participación popular más amplia en el proceso de desarrollo y el respeto total de los derechos humanos, tanto económicos como políticos y civiles. Esas perspectivas, sin embargo, podrían verse amenazadas, e incluso trastocadas, por las perturbaciones sociales derivadas de una confusión y estancamiento persistentes en el proceso de desarrollo.

B.- ADELANTOS TECNOLÓGICOS Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

17. En la raíz de muchos de los cambios estructurales que están teniendo lugar en la economía mundial se halla el progreso tecnológico. La revolución tecnológica, caracterizada en lo esencial por los avances en microelectrónica, pero también por los adelantos en nuevos materiales, biotecnología y, probablemente, energías renovables, está teniendo grandes repercusiones en el carácter de la actividad económica mundial y de las relaciones económicas internacionales. Ha dado nuevo aliento a la integración económica, tanto global como regional, y a los cambios en las pautas de producción e intercambio en muchas esferas, tales como información y comunicaciones y, en grado diverso, transporte, manufacturas y agricultura. Los procedimientos

intensivos en conocimientos y basados en información han adquirido cada vez mayor importancia para determinar tanto la composición por productos de la fabricación de bienes como su composición material.

18. Un resultado apreciable de tales cambios es la creciente importancia del sector de los servicios en las economías avanzadas. En particular, los servicios al productor, esto es, los que usan las empresas como insumos en su propia producción de bienes y servicios, se han convertido en un sector sumamente dinámico y en un determinante principal de la productividad y la competitividad. Los intercambios internacionales de servicios han aumentado rápidamente y los vínculos entre comercio, tecnología, inversión y servicios se han hecho más intensos. Tales vínculos han hecho que se cobre mayor conciencia de la importancia estratégica de los servicios en el proceso de desarrollo y se les tenga muy en cuenta en las negociaciones multilaterales.

19. Esos factores constituyen una formidable adición a la gama de problemas que ya afrontan casi todos los países en desarrollo en su afán por progresar. Pero también brindan muchas posibilidades que, si se aprovecharan y maduraran mediante políticas internacionales y nacionales apropiadas, contribuirían a la labor de desarrollo. Por ejemplo, todos los países pueden beneficiarse de una generación, elaboración y transmisión de datos menos costosas y un acceso más eficiente a las telecomunicaciones. Las tecnologías de información han mejorado mucho la eficacia de las transacciones comerciales en algunos países adelantados incrementando así su competitividad. Con el apropiado impulso internacional, esas tecnologías beneficiarían a todos los que participan en el comercio. Unidos al costo relativamente bajo de la mano de obra capacitada, muchos de los adelantos tecnológicos ya mencionados podrían abrir otras áreas de actividad económica en los países en desarrollo, particularmente en el sector de los servicios, permitiéndoles explotar oportunidades comerciales nuevas.

20. En general, las tecnologías de la microelectrónica podrían acelerar el progreso industrial del mundo en desarrollo aunque mucho depende de la sinergia potencial entre conocimientos, capacidad empresarial, incentivos e instituciones. Tales tecnologías sirven para transformar y mejorar los resultados de productos y procedimientos, aprovechar con rapidez la información y fortalecer la efectividad de otras tecnologías. La biotecnología brinda grandes posibilidades que cabría aprovechar en aplicaciones farmacéuticas y médicas en muchos países en desarrollo. Su empleo y difusión en la agricultura podría permitir la obtención de variedades superiores de plantas de mejor calidad nutricional, propiciando un aumento sostenido de los ingresos de exportación y la producción alimentaria. Los nuevos materiales tienen, entre otras, muchas aplicaciones en construcción, ingeniería y medicina; podrían crear más competencia en mercados anteriormente dominados por recursos no renovables tales como los metales.

21. Al igual que influyen en la estructura del comercio mundial, esos cambios están modificando la división internacional del trabajo y acarreando consecuencias importantes para la posición competitiva de los países en desarrollo en el comercio internacional. Las innovaciones basadas en la microelectrónica y los nuevos materiales están aminorando la ventaja

comparativa tradicional de los países en desarrollo en mano de obra y materias primas naturales en varias esferas. Tal cosa podría tener repercusiones negativas en la demanda de productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Los cambios tecnológicos han tendido a perturbar muchas economías en desarrollo por causa de su inadecuada diversificación y su menor capacidad para absorber y adaptar los nuevos conocimientos. Las diferencias en el acervo existente y en las posibilidades de atraer inversión extranjera y tecnología podrían acentuar la polarización industrial y científica entre países desarrollados y en desarrollo, así como entre estos últimos. Resulta, pues, urgente que los países en desarrollo alcancen, adapten y gestionen niveles más altos de desarrollo tecnológico para impulsar su competitividad internacional y facilitar su acceso a nuevas y prósperas esferas del comercio mundial.

22. De este análisis se desprenden algunas conclusiones generales. En algunas aplicaciones, las nuevas tecnologías, con una difusión y adaptación adecuadas, podrían ayudar a que se quemaran ciertas etapas del proceso de desarrollo industrial. Permitirían mejorar la productividad y el mantenimiento de los recursos en aspectos tales como producción agrícola, manufacturas, generación de energías renovables y lucha contra la contaminación. Con carácter más general, coadyuvarían a traducir en actuaciones prácticas la creciente preocupación por un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible. Para beneficiarse de esas posibilidades, los países en desarrollo tendrían que prestar mayor atención al aprovechamiento de los recursos humanos y a las medidas que propician el fomento, adopción y adaptación de tecnología. Tales esfuerzos requerirían una mayor asistencia externa en investigación y desarrollo y en el fortalecimiento de instituciones científicas y tecnológicas. También exigirían mayores corrientes de tecnología, mediante inversión directa extranjera, importaciones de maquinaria y equipo, y concesión de patentes. Vital importancia reviste un mejor acceso a la tecnología en condiciones favorables, incluida aquella de carácter nuevo y avanzado de interés esencial para el desarrollo.

C.-GLOBALIZACIÓN E INTERDEPENDENCIA

23. El cambio tecnológico ha servido para acelerar la internacionalización de muchos mercados. La creciente desregulación de los mercados financieros hizo aparecer, con ayuda de los mayores intercambios de productos electrónicos, un enorme mercado mundial de fondos e instrumentos financieros. Las corrientes financieras internacionales privadas aumentaron espectacularmente en los últimos dos decenios y han alcanzado ahora niveles que equivalen a varias veces el valor del comercio internacional de mercancías. Tal evolución sigue teniendo grandes consecuencias sobre el comportamiento de los tipos de cambio y de interés, y por consiguiente sobre la competitividad relativa de las economías. Además, los tipos de cambio han acabado determinándose más por las expectativas de los mercados financieros que por las necesidades del ajuste comercial.

24. Por causa, sobre todo, de los adelantos en las tecnologías de información, el decenio de 1980 registró la aparición de otro tipo de internacionalización,

con alianzas estratégicas entre empresas transnacionales y un mayor recurso a redes de información de alcance mundial. Ese proceso de globalización, como se ha llamado, se deja sentir con fuerza en el sector de los servicios, particularmente en comunicaciones, transportes y servicios financieros, y ha empezado a cambiar las pautas existentes de las ventajas comparativas. Una consecuencia es que una parte creciente del comercio internacional ahora tiene lugar entre empresas o entre firmas conexas. Además de su amplio control de los canales de distribución y de las redes de información, esos mecanismos privados han adquirido un papel predominante para determinar el emplazamiento global de las actividades económicas y el acceso a las tecnologías. En consecuencia, ejercen una gran influencia en el comportamiento de la economía mundial.

25. Esa evolución ha hecho que cobre mucho impulso la interdependencia en la economía mundial. Sectores claves que abarcan corrientes comerciales de bienes y servicios y otros diversos en materia de dinero, financiación, deuda y productos básicos, ahora están más estrechamente integrados. Los vínculos entre las economías así como entre las entidades que comercian se han hecho más fuertes. La situación energética mundial se ve más influida por una amplia gama de factores ambientales, tecnológicos y estratégicos, así como financieros y comerciales. Las relaciones recíprocas entre las políticas económicas internas de los gobiernos, las normas y disciplinas internacionalmente aceptadas y el funcionamiento de los mercados se han vuelto más fuertes y más diversificadas.

26. Esos hechos han tendido a menoscabar la capacidad de los gobiernos para determinar la evolución de los acontecimientos y reforzado las limitaciones de una política autónoma en los países en desarrollo. También han acrecentado la vulnerabilidad de aquellas economías, particularmente en el mundo en desarrollo, que son lo bastante abiertas para verse muy influidas por lo que ocurra en el extranjero pero que no son lo suficientemente grandes para que su propia política económica tenga repercusiones apreciables en los demás. Así, el volumen del comercio y la relación de intercambio de los países en desarrollo dependen en un grado cada vez mayor de las políticas macroeconómicas generales de los principales países de la OCDE. Igualmente, la carga de la deuda de los países en desarrollo se ve muy afectada por la mezcla de políticas monetarias y fiscales de los países de la OCDE por causa de los efectos de tales políticas sobre los tipos de interés. Esta asimetría de la independencia debe resolverse para reducir las tensiones desproporcionadas que recaen sobre los países en desarrollo.

27. Como consecuencia de la reciente aparición de una conciencia ecológica en todo el mundo, el concepto de desarrollo sostenible, que se estudia en la sección G *infra*, ha conferido un nuevo interés a la interdependencia tanto de esferas clave de la política económica como entre la economía y los agentes económicos. La importancia que el desarrollo sostenible asigna a la relación recíproca entre acontecimientos económicos, sociales y ambientales ha puesto de manifiesto sus posibilidades –tanto positivas como negativas– para una interacción cumulativa a escala mundial. Con ello se subraya, por tanto, la necesidad de planteamientos que entrañan una cooperación entre todos los países.

28. Otros hechos también han puesto muy de relieve la realidad de la interdependencia. Las tendencias en favor de la libre circulación de personas e ideas por doquier han cobrado mayor fuerza, mientras los conflictos alimentan la corriente de refugiados y emigrantes hacia otros países. Las epidemias tienen consecuencias más allá de las fronteras nacionales y el terrorismo ha sido una fuente de preocupación internacional. El tráfico ilícito de estupefacientes vincula problemas sociales asociados a la afluencia relativa del mundo desarrollado con los que entraña la pobreza relativa de los países en desarrollo cuyas exportaciones de productos básicos ya no les proporcionan el apoyo adecuado.

D.—LA EXPANSIÓN DE LOS ESPACIOS ECONÓMICOS

29. Otro acontecimiento importante de la economía mundial en los últimos años ha sido la reaparición del interés por acuerdos encaminados a integrar las economías nacionales en agrupaciones permanentes en torno a mercados comunes, uniones aduaneras o zonas de libre comercio. Los casos más visibles son, claro está, la puesta en vigor del Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y la culminación del mercado interior de la Comunidad Europea. La inclusión de México en los acuerdos de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos se está debatiendo activamente, y la iniciativa de la Empresa de las Américas podría ampliar la zona de libre intercambio a todo el continente.

30. También se están celebrando negociaciones para extender casi todas las disposiciones del programa CE 92 a la AELC, y recientemente varios países de esta Asociación han manifestado su interés por entrar a formar parte de la Comunidad. Otros países de Europa central y oriental se han fijado una meta similar y algunos de ellos están negociando acuerdos de asociación con la Comunidad. En Asia oriental, iniciativas comparables —concretamente la propuesta de Malasia para que se cree una agrupación económica en esa región— todavía no han avanzado mucho. Aun así, ha habido un rápido crecimiento del comercio intraasiático centrado en el Japón, y la aparición *de facto* de una agrupación comercial orientada hacia la inversión, con el Japón como centro, constituye una clara posibilidad.

31. En las regiones de Africa, Asia y América Latina, otras agrupaciones están apareciendo o se hallan en proyecto. Suponen unos intentos, que se examinan en el capítulo II.C de la segunda parte del presente informe, por parte de los países en desarrollo para fomentar su cooperación económica y su autosuficiencia colectiva en los planos subregional, regional e interregional. Con todo, es el peso económico y la importancia política de los acuerdos de integración de grandes entidades comerciales lo que ha suscitado un gran interés por sus posibilidades y por la legítima preocupación que suscitan sus implicaciones para el proceso de desarrollo, así como para la economía mundial.

32. Los efectos probables de esos grandes acuerdos de integración sobre el sistema comercial mundial y los intereses comerciales de los países en desarrollo son hasta ahora inciertos. En principio, una mayor integración tanto en Europa como en América del Norte brindará la posibilidad de

fortalecer las principales economías y aumentará la capacidad de las agrupaciones de que se trata para apoyar el crecimiento económico mundial, si el proceso va acompañado de una apertura al resto del mundo. La supresión de las barreras comerciales en el seno de esas agrupaciones y la mayor competencia que se derivaría de ello permitirían mejorar la eficiencia y la productividad. Ejercerían así a la larga una influencia positiva en el crecimiento, la inversión y el ingreso internos, y generarían a su vez una mayor demanda de importaciones procedentes del resto del mundo. Al mismo tiempo, las mejoras en eficiencia dentro de cada agrupación reducirían los costos y aumentarían la producción, si bien a expensas de las importaciones procedentes de países no participantes. Los efectos de creación de comercio derivados de unos ingresos más elevados podrían, sin embargo, superar a los efectos de detracción del comercio producidos por una mayor eficiencia interregional, siempre que no se registraran cambios adversos en las políticas comerciales con respecto a los no participantes. Además, la posibilidad de que esas agrupaciones acaben convirtiéndose en unas fortalezas comerciales cerradas en sí mismas se verá frenada por su mucha dependencia de los mercados extrarregionales, así como por la creciente globalización de los procesos de producción, ya examinada en la sección anterior.

33. A primera vista, por tanto, tales perspectivas no dan pie para preocuparse. Algunos países podrían sin duda beneficiarse mucho de esos acuerdos. Por ejemplo, una mayor integración de los países de Europa central y oriental con el resto de Europa podría impulsar su recuperación, con efectos favorables a largo plazo sobre sus importaciones procedentes de los países en desarrollo. Igualmente, los países latinoamericanos podrían obtener beneficios considerables de una ampliación de la zona de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos, aunque tales beneficios se multiplicarían si los acuerdos finales también promovieran el libre intercambio entre aquellos países.

34. En la práctica, sin embargo, es probable que los acuerdos entre los principales países que participan en el comercio y que entrañan políticas comerciales comunes acarreen otras consecuencias, a menos que las barreras frente a los no participantes se reduzcan convenientemente. Los efectos de limitar a los participantes el acceso preferente a los mercados no puede por menos de influir en las pautas del crecimiento del comercio y la especialización internacionales, y por consiguiente en la inversión directa extranjera de un modo que no se corresponda necesariamente con las ventajas comparativas a largo plazo o con las necesidades del desarrollo. Plantean, por tanto, difíciles decisiones de política económica para los no participantes. Además, el proceso de integración de economías con niveles diferentes de desarrollo y con estructuras diversas plantea otros riesgos: podría engendrar la tentación de usar medidas de control comercial como un medio para trasladar a terceros la carga del ajuste que recae sobre los socios menos adelantados. Asimismo, esos acuerdos de integración podrían aumentar las controversias comerciales y suscitar tensiones al respecto. Si recurrieran en mayor medida a procedimientos bilaterales o plurilaterales para liberalizar el comercio, podrían muy bien menoscabar la integridad y debilitar la disciplina del sistema de comercio multilateral.

35. Ciertos rasgos de esos acuerdos se refieren a varias cuestiones relacionadas con el comercio que han adquirido importancia en los últimos años. Entre ellas figuran asuntos tales como la inversión directa extranjera y el

comercio de servicios, incluidos los desplazamientos de mano de obra, donde todavía no existen instrumentos multilaterales. También estimulan una disciplina mayor de la que existe dentro del marco multilateral con la limitación voluntaria de las exportaciones y las medidas compensatorias y antidumping. No hay que dejar que esa experiencia se aduzca como obstáculo a un acuerdo global sobre el comercio que respete plenamente las necesidades de los países en desarrollo. Más bien debería servir de argumento constructivo para mejorar el sistema de comercio multilateral y traducir así en una firme disciplina el consenso global de ámbito más amplio en que se sustenta la Ronda Uruguay.

36. La comunidad internacional todavía tiene una oportunidad mediante la Ronda Uruguay de evitar los efectos potencialmente negativos de esas grandes agrupaciones integradoras sobre el sistema del comercio mundial. Hay que tomar muy en cuenta, claro está, las reiteradas seguridades formuladas por los países interesados de que tales agrupaciones, lejos de cerrarse en sí mismas, contribuirán a un sistema comercial más dinámico y abierto. Sin embargo, tales seguridades sólo podrán materializarse de un modo efectivo si las negociaciones de la Ronda Uruguay arrojan un resultado positivo y equilibrado. Tal resultado debe facilitar a los países en desarrollo, entre otras cosas, un mejor acceso global a los mercados y sentar unos principios, normas y disciplinas multilaterales reforzados que confieran una mayor apertura y capacidad de predicción al sistema y tengan plenamente en cuenta la dimensión del desarrollo. También debería prevenir las posibles tendencias hacia la fragmentación situando firmemente esos acuerdos de integración dentro del sistema y garantizando que no se erigen barreras al comercio con terceros países. Entretanto, los participantes que desempeñan un papel clave podrían contribuir a disipar la preocupación que sobre el acceso a los mercados embarga a los países en desarrollo y a otros países que participan en el comercio mundial, impidiendo, mediante una revisión y un control vigorosos, que surjan trabas en las vías de acceso.

E.—LA MAYOR DIVERSIDAD DEL DESARROLLO

37. Las cifras agregadas sobre la producción mundial y el comercio internacional desde la recesión de principios del decenio de 1980 enmascaran la diversidad de la experiencia del crecimiento y también del estancamiento económico en que se han visto atrapados casi todos los países en desarrollo. Aunque muchos están aplicando grandes reformas económicas, a menudo prescritas por instituciones financieras internacionales, los progresos han sido frágiles y desiguales. Para un número apreciable de tales países, incluidos los menos adelantados, todavía pende la amenaza de una mayor marginación en la economía mundial. Sus problemas de pobreza y miseria han aumentado, y con ello los riesgos de inquietud social y desestabilización política. En América Latina, la tasa anual de crecimiento disminuyó desde 5,5 % en el decenio de 1970 a poco más de 1 % en el decenio de 1980; en Africa, cayó desde alrededor del 5 % a menos del 1 %, y también se registró un importante descenso en el Asia occidental.

38. Al mismo tiempo, los resultados económicos de varios países, incluidos algunos de los mayores y más pobres del mundo en desarrollo, arrojaron un dinamismo considerable. En particular, China y la India siguieron creciendo a un ritmo vigoroso. También lo hicieron las economías en vías de industrialización del Asia oriental y sudoriental, en casi todos los casos con tasas superiores al 7 % anual en el decenio de 1980. Un ingrediente común en la experiencia de este último grupo de economías fue su orientación hacia el exterior juntamente con una rápida expansión de la fabricación de manufacturas. Unos altos niveles de inversión, incluidas inversión extranjera privada y corrientes asociadas de tecnología, facilitaron esos logros. Aun así, hubo variaciones considerables en las estrategias económicas y los instrumentos aplicados por esos países. Las tasas de crecimiento también difirieron entre países de un mismo nivel de desarrollo. Algunos de ingresos medianos registraron un crecimiento rápido mientras otros retrocedieron; igualmente, algunos países de ingresos bajos crecieron mientras la mayoría se mantuvo estancada o en retroceso, figurando entre ellos casi todos los países menos adelantados.

39. Esa diversidad de experiencias se ha aducido como prueba de que el principal determinante del éxito o el fracaso no es el medio exterior –que en principio es común a todos los países–, sino más bien la política económica seguida en cada país, incluida la calidad y celeridad del ajuste. La realidad, sin embargo, resulta compleja. Habida cuenta de la evolución del medio exterior, los principales factores que explican los diferentes resultados económicos de los países en desarrollo en el decenio de 1980 fueron las condiciones iniciales (que en parte se debían a políticas anteriores), los factores estructurales internos, la incidencia de los choques externos y la respuesta dada por la política económica de cada país. El impacto de los choques externos dependió del tipo y grado de exposición al comercio y la financiación exteriores, y en particular del tamaño y la estructura en cada caso del comercio y la deuda. Los países también difirieron en sus posibilidades de ajuste en razón de la dimensión y variedad de los sectores de bienes que se comercian con el extranjero y de los niveles de renta, consumo e inversión, así como de su mayor o menor tamaño, su base de recursos naturales y su población. El calendario y la idoneidad de la política económica de los países en desarrollo ejercieron, claro está, mucha influencia en cómo cada país pudo afrontar los factores exteriores y sus consecuencias.

40. Cuando la recesión mundial de los primeros años del decenio de 1980 disminuyó, los mecanismos de transmisión del crecimiento en el plano internacional se vieron frustrados por ajustes interiores contractivos y perturbaciones macroeconómicas en muchos países en desarrollo, en particular en los más endeudados. Con todo, fue la dinámica negativa de la economía mundial lo que desempeñó un papel crucial a ese respecto. En particular, el cambio en las prioridades que se registró en los países de la OCDE durante el decenio de 1980, incluidas las funciones respectivas de la política monetaria y la política fiscal, impidió que aparecieran unos fuertes vínculos entre la expansión de sus economías y la disponibilidad en divisas en los países en desarrollo. Asimismo, rasgos importantes del medio económico internacional que revisten vital importancia para el progreso de casi todos los países en desarrollo siguen en general siendo poco favorables para sus esfuerzos.

41. Tales rasgos se examinan más adelante en el presente informe, pero entre ellos figura el espectacular descenso de los precios reales de las exportaciones de los países en desarrollo de productos distintos del petróleo –descenso que fue del orden del 40 % entre 1980 y 1988– y el empeoramiento de la relación de intercambio de esos países. Las consecuencias se vieron agravadas por el colapso de las corrientes financieras, la carga de la deuda pendiente, en parte como consecuencia a su vez del agudo descenso de los precios de los productos primarios, y el alza de los tipos de interés internacionales. Unas formidables barreras en los mercados de los países desarrollados también constituyeron un factor importante. Tales acontecimientos explican el cambio simultáneo registrado en la evolución económica de tantos países en el decenio de 1980, con una gran disminución del número de éxitos y un aumento de la proporción de los retrocesos y fracasos. Los datos demuestran ampliamente que en casi todos los países en desarrollo unas políticas internas adecuadas tienen pocas posibilidades de dar fruto al cabo del tiempo sin un medio económico exterior propicio y unas actuaciones internacionales favorables.

F.–TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

42. El crecimiento de la población y la fecundidad son aspectos cada vez más críticos para lograr un desarrollo sostenible. Las nuevas proyecciones demográficas sugieren que, sin perjuicio de crecer a una tasa descendente, la población mundial, a menos de unas pandemias devastadoras, se duplicará de aquí a mediados del siglo XXI. Más de las cuatro quintas partes corresponderán al mundo en desarrollo. Tales predicciones han dado mayor peso a unos programas demográficos mejores y a su integración en las estrategias y políticas de desarrollo. Hay un consenso creciente en que hay que dar mayor prioridad a la educación de la mujer, unos mejores servicios maternoinfantiles y una planificación familiar apropiada. Por primera vez, objetivos de fecundidad y planificación familiar se han incorporado a las estrategias internacionales de desarrollo.

43. Los cambios correspondientes en la estructura por edad de las poblaciones –que suponen en general un aumento de la proporción de jóvenes en los países en desarrollo y de la de personas de edad en casi todos los países– agravarán los serios problemas de movilización del ahorro y de asignación de recursos que plantea el crecimiento de la población. En los países en desarrollo serán especialmente graves las presiones consiguientes sobre creación de empleo, educación y formación, así como servicios sociales. Tales tendencias confieren una dimensión humana de primera magnitud al reto de un desarrollo adecuado y ecológicamente sostenible, que se examina en una sección posterior.

44. Una tendencia demográfica conexas es la de la migración, fenómeno histórico de hondas raíces que está evolucionando con los cambios en las situaciones sociales y económicas y en los sistemas de transportes y comunicaciones. En los últimos decenios, la mayor parte de la migración en el mundo en desarrollo ha tenido lugar dentro de las fronteras nacionales, en forma de éxodo a las ciudades, o entre países vecinos, en forma de movimientos de refugiados. Pero también ha crecido la emigración en busca

de empleo a países ricos –industrializados o exportadores de petróleo– y ello constituye para muchos países exportadores de mano de obra una valiosa fuente de ingresos por remesas. El movimiento de trabajadores se ha planteado en el contexto de las negociaciones sobre el intercambio de servicios de la Ronda Uruguay.

45. La emigración internacional de los países en desarrollo está suscitando cada vez mayor preocupación tanto en los países de origen como en los países receptores, incluidos aquellos de las regiones desarrolladas. El fenómeno tiene implicaciones inquietantes al constituir una salida de recursos productivos, como técnicas, conocimientos y capacidad empresarial, que son importantes para el progreso de los países de origen. En los países de acogida, cabe esperar que aumenten las dificultades de absorción, vivienda y empleo. Tales inquietudes pueden verse agravadas por la migración procedente de los países de Europa central y oriental si persisten las dificultades en sus procesos de reforma basada en el mercado.

46. Los gobiernos han respondido al éxodo hacia las ciudades adoptando un desarrollo geográficamente más equilibrado, con la creación, entre otras cosas, de actividades intensivas de mano de obra, especialmente en las zonas rurales. De igual modo, ha llegado el momento de tomar iniciativas para establecer un marco ordenado de la migración internacional. Los incentivos en los países de origen contribuirán a retener al personal cualificado o a inducirle a regresar del extranjero. Los esfuerzos actuales de los países desarrollados para resolver las presiones en materia de inmigración han de basarse en el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes y en un claro compromiso por conseguir sociedades libres y abiertas. A largo plazo, el objetivo central debe consistir en reducir la motivación para emigrar, mediante acciones internacionales deliberadas en favor de un desarrollo económico sostenible a escala mundial.

G.—EL NUEVO RETO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

47. En los últimos años ha habido más y más preocupación por el estado del medio en el mundo y por la seguridad a largo plazo de la base ecológica del planeta. La comunidad mundial se percata cada vez más de que los recursos naturales deben gestionarse de forma adecuada, habida cuenta de los intereses de las generaciones presentes y futuras. Se están empezando a comprender mejor las interacciones potencialmente beneficiosas entre ecología y economía, que prometen disipar el temor de que la protección del medio ha de hacerse a expensas del crecimiento y el desarrollo. El concepto de desarrollo sostenible tiende a situar firmemente las preocupaciones ambientales en el contexto del crecimiento y el debate va ahora más allá de limitar las prácticas y los productos que dañan al medio. Engloba asuntos tales como las pautas de actividad económica que se encuentran en la base del deterioro ecológico, la persistencia de la pobreza, la calidad del desarrollo y la necesaria adaptación de la gestión económica nacional e internacional.

48. Queda por trasladar este concepto a la realidad, arbitrando medios para garantizar, entre otras cosas, que la riqueza no siga generando despilfarro de los recursos naturales y que la pobreza se vaya eliminando como fuente de

degradación de la naturaleza. Los modelos de crecimiento aplicados hasta la fecha por los países industriales no pueden adoptarse por toda la comunidad mundial, presente y futura, sin graves tensiones en la capacidad de resistencia de la ecología global. El desarrollo sostenible requiere cambios en tales modelos, sin que ello suponga frenar el proceso. Esto sería inaceptable mientras una parte importante de la población mundial continúe viviendo en condiciones de graves privaciones materiales y necesidades básicas no satisfechas. Si se considera el desarrollo como un proceso polifacético con dimensiones económicas, sociales y ecológicas, destinado a mejorar el bienestar de la humanidad, entonces la verdadera contradicción se halla entre las preocupaciones ambientales y el contenido de ciertas pautas de crecimiento económico. Este conflicto puede surgir en relación tanto con el medio global, como en el caso de la merma del ozono y del efecto de invernadero, como con el medio local, como en la contaminación urbana y la degradación del suelo.

49. En circunstancias muy variadas, cabe esperar que el funcionamiento de mercados libres produzca una equivalencia razonable entre el costo de oportunidad social de la producción y el bienestar social que se derive del consumo de tal producción: así se maximizarán tanto la eficiencia económica como el bienestar. Sin embargo, el análisis económico del medio revela casos importantes en que los mercados, abandonados a sí mismos, no llevan a ese resultado. Las deficiencias se producirán siempre que el costo social total de la producción no lo soporte el fabricante, o los plenos beneficios sociales del consumo vayan a parar a los adquirentes del producto. Abordar tales fallos del mercado puede exigir sistemas de incentivos y medidas reguladoras que obliguen a productores y consumidores a tener plenamente presentes los costos y beneficios sociales y, con ello, permitan que los mercados funcionen.

50. Consideraciones tanto de equidad como de eficiencia en el logro del desarrollo sostenible ocultan la necesidad de prestar particular atención a los efectos reductores del ingreso que pueden derivarse de las medidas ambientales. La cooperación internacional habrá de garantizar que esos efectos de las actuaciones para abordar los problemas globales del medio no recaerán sobre aquellos países menos capacitados para afrontarlos. Hay que tener presente que la disminución en el acervo mundial de ciertas formas de capital ambiental es fruto de decenios de industrialización. La carga de reponer o conservar dicho capital debe ser pues compartida para no obstar el proceso de desarrollo de países que han permanecido hasta la fecha al margen de las corrientes de industrialización. Serán menester incentivos financieros adecuados y de otra índole para impulsar las actuaciones de los países en desarrollo encaminadas a preservar su capital natural en beneficio de todos.

51. Lograr un desarrollo sostenible exigirá, pues, cambios de largo alcance en las políticas macro y microeconómicas, incluidas acciones de diferente índole para conservar los recursos nacionales y globales de un modo favorable al desarrollo. Como también será necesaria una nueva evaluación de las pautas de consumo aceptadas hasta la fecha y de los estilos de vida en los países industriales, al igual que una cooperación internacional enérgica, para fomentar el diseño y la transferencia de tecnologías ambientales adecuadas, junto con sustanciales corrientes adicionales de recursos hacia los países en desarrollo y la eliminación de barreras comerciales. Habida cuenta de la

globalización general de los problemas ecológicos, es inevitable concluir que sólo una actuación internacional concertada puede poner en marcha medidas eficaces para lograr un desarrollo sostenible y el reparto adecuado de los correspondientes costos y beneficios.

52. Los retos son inmensos. Es probable, por ejemplo, que el desarrollo de tecnologías ambientalmente acertadas produzca una nueva oleada de innovaciones tecnológicas, que tengan su fuente principal en los países industriales. Tales países tienen un gran interés, más allá de razones puramente comerciales, en la difusión de tales tecnologías al mundo en desarrollo. Reconocen –como han puesto de manifiesto recientes iniciativas destinadas a proteger la capa de ozono y limitar el cambio climático– que los problemas ambientales globales sólo pueden resolverse con la participación de los países en desarrollo. Con todo, los riesgos son ya patentes, a saber, que la financiación del desarrollo se condicione a que se adopten esas tecnologías pero sin la inclusión de recursos adicionales para tal fin y que aumenten las diferencias tecnológicas entre países desarrollados y en desarrollo.

53. En este y otros aspectos, un desarrollo adecuado ecológicamente y sostenible constituye un amplio campo de actuación nacional e internacional en el que debe constituir el eje principal un ataque denodado a la pobreza. Muchos de los retos esenciales que presentan exigen debates y negociaciones internacionales en los que participen plenamente todos los países. Esto es especialmente importante cuando las soluciones no son claras en la teoría económica aceptada y cuando los factores externos deben interiorizarse y asignarse las responsabilidades en la protección y gestión de la naturaleza. A decir verdad, un desarrollo sostenible ofrece posibilidades sustancialmente mayores a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, para que defiendan muchos de sus intereses vitales en el contexto del diálogo para el progreso. Aun cuando el camino está plagado de dificultades ha brindado así en los últimos años oportunidades sin precedentes para fortalecer la cooperación económica internacional en pro del crecimiento.

Capítulo II

EL LEGADO DEL DECENIO DE 1980

54. Los cambios estructurales y otras tendencias que se han examinado en el capítulo I de la primera parte han modificado considerablemente el contexto de las estrategias más eficaces para favorecer un crecimiento ecológicamente sostenible de la economía mundial y acelerar el progreso de los países en desarrollo. Sin embargo, en esencia, los problemas que han de resolverse siguen siendo los mismos. Entre ellos, figuran el continuo desbarajuste del proceso de desarrollo, los resultados contrapuestos de los esfuerzos de ajuste estructural, la persistencia de la pobreza y la miseria, la evolución desfavorable del medio económico internacional y de las políticas económicas y el insuficiente compromiso de los países para cooperar en el logro de una economía mundial saludable, segura y equitativa.

A.—EL PROCESO DE DESARROLLO Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

55. El decenio de 1980 supuso el retroceso más importante en el proceso de desarrollo desde hace más de tres décadas. Más de las dos terceras partes de los países en desarrollo registraron en esos años una disminución de su renta per cápita; en más de la mitad de esos países, la disminución superó el 10 % y en dos de cada cinco fue superior al 20 %. Esa evolución se vio acompañada de reducciones importantes del empleo, disminuciones de la producción y la inversión, y efectos adversos en las medidas encaminadas a mejorar la capacidad tecnológica. En todo ello, desempeñaron una función importante los recortes en los insumos importados y el descenso de la inversión directa extranjera. Las menores inversiones en capacidad productiva e infraestructura frenaron la posibilidad de que los países en desarrollo introdujeran en las estructuras económicas los cambios necesarios para lograr un crecimiento sostenible y satisfacer las necesidades futuras de sus poblaciones. A esta tendencia contribuyó el retroceso en los aspectos que más influyen en el desarrollo humano, como la nutrición y el gasto en salud y educación.

56. Tal como se indicaba en la sección E del capítulo I, no todos los países en desarrollo soportaron cambios adversos de esa magnitud. Algunos tuvieron durante el decenio incrementos anuales de la renta per cápita del 1 % o superiores y varios de los países de Asia meridional y sudoriental, incluidos algunos grandes exportadores de manufacturas, siguieron registrando un crecimiento ciertamente notable. Estos países experimentaron variaciones importantes en sus pautas de desarrollo social así como en las principales características de sus economías.

57. La persistencia y extensión de la pobreza en el mundo en desarrollo siguieron siendo los aspectos humanos más acuciantes de la evolución que se acaba de describir. A finales del decenio se había acrecentado aún más el desfase en el nivel de vida entre los países en desarrollo y el resto del mundo, al igual que las disparidades entre diferentes partes del mundo en desarrollo. Hacia 1990, la renta media per cápita de los países menos adelantados era la séptima parte de la de los países desarrollados de economía de mercado y la cuarta parte de la de los países en desarrollo como grupo. El número de personas en estos últimos países que viven por debajo de la línea de pobreza alcanzó la cifra de 1.200 millones, lo que supone más de una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo. Si bien América Latina aportó aumentos sustanciales a esa cifra, alrededor del 40 % de la misma corresponde a Asia y, de persistir las actuales tendencias, la parte de África podría alcanzar igual magnitud a finales del decenio de 1990.

58. Las cifras de la renta per cápita ocultan la evolución de la pobreza, el bajo nivel de vida y las desigualdades dentro de los países, así como la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres, los niños y las poblaciones rurales. La realidad es que en los países donde aumentó la renta, las condiciones sociales mejoraron por lo general y disminuyó la proporción de pobres de solemnidad. Sin embargo, en casi todos los países en desarrollo, la reducción de la renta per cápita se vio acompañada de niveles de vida más bajos y un aumento sustancial del número de pobres. Los países menos adelantados fueron los más afectados: dos terceras partes, aproximadamente, de su población total siguieron sin alfabetizar, un niño de cada cinco no alcanzó los 5 años de edad y sólo una persona de cada diez tuvo acceso a agua potable.

59. Por causa de dificultades presupuestarias y de balanza de pagos, un gran número de países en desarrollo inició durante el decenio reformas de largo alcance. Se trataba de adaptar los sistemas productivos y mejorar las infraestructuras materiales e institucionales para responder a perturbaciones graves y otros cambios en el medio económico exterior. Apoyadas, en general, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, dentro de sus respectivas esferas de competencia, las reformas tenían por objeto restablecer el equilibrio macroeconómico, aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y crear las condiciones para un crecimiento sostenible.

60. Con el fin de conseguir un equilibrio macroeconómico, había que poner el nivel de la demanda y su composición en consonancia con el nivel de la producción y la cuantía previsible de la financiación exterior. También se consideraron necesarias reducciones importantes del déficit del sector público para disminuir la elevada inflación y el déficit exterior. Los objetivos de eficiencia y crecimiento se intentaron lograr creando incentivos adecuados, suprimiendo las trabas a la movilidad de los factores y promoviendo el ahorro y la inversión. Tales cambios en la política económica supusieron, entre otras cosas, fortalecer la orientación de la economía hacia el mercado, expandir el papel del sector privado, reducir el del sector público y liberalizar las importaciones. Más recientemente, se ha intentado complementar tales esfuerzos mediante programas de formación, crédito y empleo y también mediante sistemas compensatorios destinados a los grupos vulnerables.

61. Evaluar los efectos de tales programas de ajuste estructural suscita problemas de método. También sigue habiendo divergencias sobre la mejor manera de tener en cuenta los efectos de las condiciones iniciales, los choques externos y la disponibilidad de financiación exterior. La experiencia hasta la fecha muestra que las políticas macroeconómicas adoptadas en el contexto de estos programas, en particular, la deflación de la demanda, la austeridad financiera y la devaluación monetaria, consiguieron mejorar las balanzas comerciales de muchos países, en particular de América Latina, donde a una contención acusada de las importaciones se sumó una notable expansión de las exportaciones. En varios de estos países, unos controles financieros más estrictos contribuyeron a reducir las tasas de inflación y facilitaron el progreso hacia una balanza de pagos con el exterior más equilibrada, incluido el cumplimiento del servicio de la deuda.

62. Al propio tiempo, se han acumulado datos indiscutibles sobre el impacto fundamentalmente negativo de estos programas sobre la inversión, privada y pública, que es clave en todo el proceso de desarrollo. Muchos de los países que han adoptado tales programas experimentaron disminuciones de la producción y el empleo, así como de la renta per cápita, paralelamente a las reducciones del consumo y la inversión que se consideraban necesarias para restablecer el equilibrio macroeconómico. Tropezaron también con grandes dificultades para conciliar sus obligaciones del servicio de la deuda con la reestructuración de sus economías, indispensable para un futuro crecimiento económico. Además del impacto desproporcionado de tales disminuciones sobre los pobres y los grupos vulnerables, también se redujo el gasto público social, entre otras cosas, en salud, nutrición y educación.

63. No sólo el proceso de reajuste tal como se ha llevado a cabo no ha sido compatible con el crecimiento en un gran número de países, sino que los intentos para equilibrar la balanza de pagos mediante, por ejemplo, recortes de las importaciones y devaluaciones monetarias causaron también grandes daños fiscales. Las medidas adoptadas al respecto contribuyeron directamente a que creciera el gasto público y bajasen los ingresos presupuestarios, y la respuesta más habitual fue reducir los gastos que no fueran el pago de intereses de la deuda y aumentar los precios de bienes y servicios. Pero cuando se alcanzaron los límites sociales y políticos de ese tipo de respuesta, el resultado fue un rápido aumento de la deuda interior, la monetización del déficit presupuestario restante o ambas cosas a la vez. Esto a su vez puso en juego fuerzas que hicieron todavía más difícil controlar el presupuesto. El consiguiente desorden financiero hizo inadecuadas las medidas de política económica que hubiesen sido suficientes en tiempos menos anormales. También ensombreció las perspectivas de aliviar las limitaciones de los recursos externos y del propio proceso de ajuste.

64. Se evidencia pues una contradicción inherente en los programas que se proponen sentar las bases de un crecimiento renovado y aplican medidas que reducen la flexibilidad de las economías nacionales, incluida la capacidad para afrontar los cambios externos imprevistos, que frecuentemente desencadenan desórdenes macroeconómicos. Además, en los países en desarrollo deudores, las medidas para fomentar un mayor ahorro nacional, aumentando, por ejemplo, el nivel de los tipos reales de interés, pueden resultar infructuosas cuando los ahorros adicionales se utilizan para pagar los intereses de la deuda

exterior en vez de financiar nuevas inversiones. Para muchos países, un crecimiento importante del ahorro, tanto público como privado, dependerá en gran medida de unos mayores ingresos de exportación y, por ende, de una mejora del medio económico internacional. Además, los fuertes recortes en salud, educación y otros gastos en desarrollo humano que son esenciales para el crecimiento económico a largo plazo contribuyen también a disminuir el nivel de vida de los estratos más pobres de la población. Con tales medidas se corre el riesgo de una inestabilidad social y política y de una mayor degradación del medio natural por causa de la pobreza.

65. La corrección del déficit de la balanza de pagos no tiene por qué suponer una reducción de la demanda agregada. El ajuste es posible en el contexto de una mayor demanda y producción, siempre que, entre otras cosas, aumente la parte de la producción asignada a exportaciones o disminuya el contenido de importaciones de la producción. Además, la aplicación de medidas deflacionarias tanto en los países excedentarios como deficitarios para combatir la inflación, y en estos últimos países para reducir también el desequilibrio exterior, se deja sentir sobre la política económica internacional. Los esfuerzos de los países deficitarios para restablecer el equilibrio exterior aumentando las exportaciones pueden verse frustrados por la simultánea disminución de la demanda de importaciones en los países excedentarios. Además, las diferentes presiones a la baja de la demanda mundial generadas por tales medidas podrían, reforzándose recíprocamente, sumarse a los efectos producidos por la recesión de la economía mundial.

66. Ha habido algunos progresos en la comprensión internacional de los procesos de ajuste y de la índole de las dificultades que se han indicado antes. La experiencia ha brindado lecciones útiles que podrían ayudar a los actuales esfuerzos encaminados a mejorar el diseño, contenido y duración de los programas de ajuste, incluida la secuencia de las reformas de la política económica. Además, se reconoce cada vez más que el objetivo de ajuste con crecimiento exige mayores corrientes de recursos exteriores y debería apoyarse como elemento central en una reducción de la deuda y de su servicio. Se han tomado iniciativas importantes y otras nuevas se están debatiendo con gran interés. Con todo, como se dirá en el capítulo I de la tercera parte, las corrientes de recursos han distado mucho de ser adecuadas y los criterios actuales sobre la deuda multilateral, oficial y con la banca comercial de los países en desarrollo necesitan fortalecerse en varios aspectos.

B.—EL MEDIO ECONÓMICO EXTERIOR PARA EL DESARROLLO

67. Durante el decenio de 1980, el deterioro de la situación financiera y comercial de la mayoría de los países en desarrollo estuvo estrechamente relacionado con un medio económico exterior, que fue claramente más desfavorable que en los dos decenios anteriores. Como ya se ha dicho, las características principales de este medio fueron un colapso de las corrientes financieras, unos tipos de interés internacionales más elevados, una disminución de los precios de los productos básicos y un aumento de los niveles de proteccionismo en la zona de la OCDE, así como un retroceso patente del multilateralismo en favor de planteamientos unilaterales y bilaterales en las relaciones comerciales internacionales.

68. En la mayoría de los países en desarrollo deudores, la situación de los pagos exteriores ha experimentado, sin embargo, una mejora sostenida. La relación entre deuda y exportaciones ha mejorado algo, pero se mantiene aún por debajo de los niveles de 1982. La relación entre los pagos de intereses y las exportaciones siguió siendo elevada en parte por el aumento de los tipos de interés internacionales en comparación con los precios de las exportaciones de los países en desarrollo. La financiación oficial para el desarrollo se estancaron y disminuyeron los nuevos flujos de financiación externa procedentes de fuentes privadas. En 1989, los préstamos bancarios a los países en desarrollo con dificultades en el servicio de la deuda representaron menos de la quinta parte de los de 1984, y en los últimos años los atrasos continuaron acumulándose para muchos deudores. Desde el inicio de la crisis de la deuda los países en desarrollo endeudados como grupo han tenido que transferir recursos financieros al exterior en cuantía equivalente al 2 ó 3 % de su PIB y en algunas ocasiones esa carga excedió del 6 %. En ciertos casos, ello supuso unas corrientes netas financieras al exterior desde 1983.

69. Estas limitaciones financieras externas del proceso de desarrollo se vieron acentuadas para casi todos los países en desarrollo por el empeoramiento de la relación de intercambio. Excepto en períodos de auge ocasionales y de corta duración, las condiciones de los mercados internacionales de productos básicos durante los últimos 20 años han sido desfavorables para los países que dependen de las exportaciones de sus productos para el grueso de sus ingresos en divisas. La tendencia a la baja de los precios reales de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo que se había hecho patente desde 1970 se acentuó en el decenio de 1980. Pese a una expansión considerable del volumen de las exportaciones de productos distintos del petróleo por los países en desarrollo como grupo, su relación de intercambio se debilitó de forma importante. Por lo que se refiere a los países africanos, la coincidencia de una disminución del volumen de las exportaciones con una depresión de los precios entrañó pérdidas de ingresos de alrededor de una tercera parte durante el decenio. Para los países menos adelantados, la relación de intercambio disminuyó en un 20 %. Por causa de los menores ingresos de exportación y la no disponibilidad de financiación externa, la política económica de un número muy elevado de países en desarrollo se vio dominada por la escasez de divisas. Para muchos de ellos la acumulación de la deuda exterior supuso un impedimento para tener mejor acceso a los préstamos internacionales y reactivar sus importaciones.

70. Lo ocurrido en materia de comercio internacional fue negativo para casi todos los países en desarrollo. Las presiones proteccionistas aumentaron y las tensiones comerciales se mantuvieron elevadas durante el período junto con una proliferación de las barreras comerciales, en particular contra las exportaciones de manufacturas. Muchas adoptaron la forma de limitaciones voluntarias de las exportaciones y otros acuerdos bilaterales, casi todos ellos discriminatorios. Siguió deteriorándose el sistema comercial multilateral, concebido como un acuerdo basado en los principios de transparencia y no discriminación. La tendencia hacia un comercio dirigido se vio acompañada de la imposición cada vez mayor de la fuerza económica más que de la observancia de las normas convenidas. Como se ha dicho en la sección D del

capítulo I de la primera parte, la aparición de acuerdos regionales con los principales países importadores y exportadores provocó incertidumbres sobre el acceso a los mercados y las posibilidades comerciales de los países en desarrollo.

71. El empeoramiento del medio exterior relacionado con el desarrollo se produjo en el contexto de una incapacidad para predecir cada vez a más largo plazo las variables económicas clave, incluidos los tipos de cambio, los tipos de interés, los precios de los productos básicos y los niveles de producción. Tal cosa dificultó que los países en desarrollo planificaran los sectores exteriores de sus economías y gestionaran de forma racional sus obligaciones internacionales del servicio de la deuda. Puso en peligro las corrientes estables de importaciones tanto de bienes de capital como de bienes intermedios que casi todas las economías en desarrollo con un bajo nivel de diversificación necesitan para mantener sus actuales niveles de producción. Además, la formulación de estrategias de desarrollo nacionales a plazo mediano y largo se vio complicada por la falta de indicadores del mercado internacional que no registren amplias fluctuaciones a corto plazo.

72. El problema de los menores precios de los productos básicos y de su inestabilidad se vio acentuado por fluctuaciones en la actividad de los principales países industriales. También empeoró por las repercusiones de la volatilidad del tipo de cambio en los mercados de productos primarios. Las estrategias de los países dependientes de los productos básicos para diversificar sus economías y aumentar las exportaciones de manufacturas hubieron pues de prepararse y ejecutarse en circunstancias adversas. Las incertidumbres derivadas de la frecuente introducción de barreras proteccionistas nuevas y discriminatorias complicaron la formulación de las medidas tanto a corto como a más largo plazo.

73. De resultas también de una mayor inestabilidad de los tipos de cambio, aumentaron los costos del comercio exterior para todos los grupos de países, en especial para aquellos que no dispusiesen de instrumentos que redujeran los riesgos. Tal inestabilidad agravó también el problema de la deuda de los países en desarrollo tanto por sus repercusiones en los tipos de interés como, más directamente, en la medida en que la composición en moneda exterior de la deuda divergía de la de ingresos y reservas en divisas. Cambios a la baja en los tipos medios de interés junto con el deterioro de la relación de intercambio redujeron la capacidad de importación de los países deudores, en particular aquellos con una elevada relación de la deuda respecto de las exportaciones. Aumentó la presión sobre los países para que expandieran sus exportaciones, pese a la perspectiva, en el caso de los productos básicos, de un nuevo deterioro de la relación de intercambio o, cuando se trata de manufacturas, de duras reacciones proteccionistas.

74. La adaptación estructural y el progreso de los países en desarrollo, que se han examinado antes, forman parte integrante del crecimiento y ajuste a escala global. El actual proceso de ajuste internacional prevé una presión eficaz para que los países en desarrollo deudores procedan a ese ajuste. Pero, en cambio, no cabe ejercer una presión semejante sobre los países acreedores tanto para que expandan sus tasas de crecimiento económico como para que promuevan un cambio estructural en sus propias economías o reciclen sus

excedentes hacia los países deficitarios. Las respuestas en las economías desarrolladas de mercado a la necesidad de un cambio estructural tendieron a ser defensivas y a oponerse a la corriente de las fuerzas fundamentales del mercado. Tal asimetría, junto con el mayor proteccionismo en los mercados de la OCDE, así como elevados tipos reales de interés y menores precios de los productos básicos, constituye la razón principal de que la carga del ajuste global durante el decenio de 1980 resultara desproporcionada para los países en desarrollo.

C.—LA SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA MULTILATERAL PARA EL DESARROLLO

75. Otro rasgo del decenio de 1980 fue el debilitamiento del compromiso de adoptar planteamientos multilaterales en las cuestiones esenciales que afectan a la cooperación para el desarrollo. Continuó erosionándose el anterior consenso acerca de que la comunidad internacional tiene una responsabilidad colectiva en el desarrollo del Tercer Mundo y de que la cooperación internacional ha de desempeñar un papel fundamental en ese proceso. Tal evolución reflejó en gran medida la opinión de que las recientes dificultades económicas obedecían fundamentalmente a políticas inadecuadas en el plano nacional, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Según esta opinión, la solución a las actuales dificultades debe entrañar, en primer lugar, la reducción o eliminación de los déficit fiscales y la aprobación de políticas monetarias acertadas. A esto ha de seguir un ajuste estructural encaminado a aumentar la flexibilidad de las economías y mejorar la utilización eficaz de los recursos mediante la confianza en los mecanismos del mercado. En cuanto a la cooperación económica internacional, se pasó de ajustar las economías nacionales a los cambios en las variables exteriores a la idea de que cada uno ponga en orden su propia casa.

76. Igualmente, se consideró que la cuestión del desarrollo tenía mucho menos que ver con la mejora del medio financiero y comercial exterior y más con estimular la eficiencia a través de reformas estructurales destinadas a proporcionar incentivos al sector privado para que sea la fuerza que estimule el crecimiento. Había también la percepción de que muchos de los esfuerzos anteriores basados en la cooperación multilateral se habían quedado a la zaga de lo que se esperaba. Esa decepción se aplicó, por ejemplo, al actual estado de los mercados de productos básicos a pesar de los intentos para colaborar en la estabilización de los precios. Los resultados contrapuestos de algunos programas de asistencia para el desarrollo también desalentaron a varios países donantes. Asimismo, el régimen de tipos flotantes para las principales monedas con que se comercia había dejado de fomentar la autonomía de las políticas económicas de los gobiernos, sin perjuicio de suprimir los mecanismos proporcionados antes por el sistema de Bretton Woods para debatir tales políticas. Además, la persistencia del desempleo y los desequilibrios comerciales justificaban el lento ritmo del ajuste estructural en los grandes países industriales.

77. Una fuerte corriente de opinión en algunos países industriales sostenía que la complejidad de una economía mundial interdependiente se había vuelto tan grande que los gobiernos, incluso actuando de un modo colectivo,

ya no intentaban determinar su propia evolución. Sea lo que fuere, se han estado introduciendo varios cambios estructurales e institucionales en la economía mundial que aumentaron las dificultades para proceder a un planteamiento multilateral. La aparición de centros adicionales de poder económico también complicó la adopción de políticas multilaterales convenidas. El multilateralismo cedió terreno a acuerdos entre los principales países, así como a actuaciones unilaterales y presiones bilaterales, y demasiado a menudo los intereses nacionales de los diversos países prevalecieron sobre las consideraciones internacionales y el interés colectivo. Por último, varios acontecimientos ya mencionados hicieron aumentar la influencia relativa de los mercados privados en la economía global y redujeron la eficiencia de las políticas macroeconómicas nacionales.

78. Estas consideraciones son un sobrio recordatorio de las dificultades y limitaciones de la cooperación internacional en la actual situación económica mundial. En los últimos años, sin embargo, los imperativos del multilateralismo se han visto fortalecidos por la creciente integración de la economía mundial y por una acumulación de hechos tan importantes como la mayor preocupación ecológica, la aparición de nuevas tecnologías, los cambios en cómo se percibe la política económica internacional y las transformaciones políticas y económicas descritas antes. El reconocimiento internacional de tal realidad ha empezado a tomar forma en los foros multilaterales.

79. Un punto principal del Acta Final de la Séptima Conferencia de la UNCTAD, por ejemplo, fue que el beneficio mutuo, el interés común, la equidad, la no discriminación y la responsabilidad colectiva constituían la base para conferir nueva fuerza a la cooperación multilateral con miras a reactivar el desarrollo, el crecimiento y el comercio internacional. Igualmente, la Declaración adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo y suscrita por la Asamblea General a finales de 1989 con motivo del vigésimo quinto aniversario de la UNCTAD reconoció la necesidad urgente de actuaciones nacionales y multilaterales concertadas para abordar los obstáculos que se oponen a una economía mundial sana, segura y equitativa. Posteriormente, en la Declaración sobre la cooperación económica internacional y el desarrollo adoptada por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones de mayo de 1990, los Estados miembros se comprometieron a impulsar el diálogo multilateral y a proseguir la cooperación internacional en respuesta a los retos que suscitan el crecimiento y el desarrollo.

80. Esas declaraciones son señales esperanzadoras de que el abandono del multilateralismo puede haber llegado a su fin. Consideradas en su conjunto, representan un amplio compromiso de los países para impulsar la cooperación internacional en pro de un crecimiento sostenido de la economía mundial y en particular para revitalizar el progreso de los países en desarrollo. El Programa de Acción adoptado por la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se basó en el concepto de una asociación reforzada entre esos países y los países desarrollados, fue otra señal positiva. Puede interpretarse como una ilustración inicial, si bien específica en su contexto, de la seriedad con que esos países consideran los amplios compromisos mencionados antes. Para materializarlos, sin embargo, será menester formular y, lo que no es menos importante, aplicar medidas específicas en una gama mucho más amplia de cuestiones.

81. Un aspecto clave es si los procesos e instituciones globales evolucionarán de tal suerte que permitan fomentar la interdependencia y promover un funcionamiento más previsible y equitativo de la economía mundial. La cooperación multilateral, claro está, resulta esencial para ello. Requiere que se establezcan o refuercen normas y reglas, particularmente en materia de comercio, moneda y finanzas, que reduzcan el alcance de los cambios en la política económica y, desde una perspectiva global, los contrarresten. Tales normas deberían aplicarse con igual rigor a los fuertes y a los débiles. Los foros de diálogo y consulta deberían hacerse más efectivos mediante la plena participación, tanto de los países en desarrollo como de otros países, cuyos intereses quedan relegados por los de las principales naciones. Además, el mecanismo de las negociaciones multilaterales tendrá que fortalecerse para permitir a esos países abordar cuestiones de interés mundial y gestionar la interdependencia, así como abordar los conflictos económicos internacionales.

82. A plazo más largo, es de esperar que las posibilidades y riesgos descritos en el capítulo I de la primera parte del presente informe, incluidas sus implicaciones para la paz y la seguridad mundiales, se opongan a cualesquiera tendencias a que la multitud de problemas que se han acumulado hasta ahora se difunda por doquier. Hay que confiar también en que unos cálculos de tipo práctico sobre el propio interés a largo plazo de los principales países industriales, así como consideraciones sobre el beneficio mutuo, propiciarán la pronta renovación de los esfuerzos multilaterales que con tanta urgencia se necesita.

SEGUNDA PARTE

RESPUESTAS EN EL TERRENO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Capítulo I

LAS FUERZAS DEL MERCADO, LA POLÍTICA OFICIAL Y LA BUENA GESTIÓN

83. Los acontecimientos recientes, entre otros, pasar a depender más de las fuerzas del mercado como principal medio de organizar la actividad económica y de descentralizar la adopción de decisiones, han hecho que se vuelva a prestar más atención a la función, el alcance y el carácter de la política económica oficial. Frente a este telón de fondo, en algunos foros multilaterales se ha introducido en el diálogo sobre el desarrollo el lema del buen gobierno¹. Paralelamente a esta iniciativa, se ha incluido el concepto de «buena gestión» como dimensión del programa de la VIII UNCTAD. Persisten divergencias de opinión en cuanto a su alcance y su significado exactos, pero en el contexto del programa, ese concepto supone formular objetivos y normas para promover y aplicar políticas oficiales eficientes, socialmente equitativas y ecológicamente idóneas. Se puede describir como la suma total de las actividades gubernamentales e intergubernamentales que definen el marco, los límites y las normas aplicables a fin de orientar el funcionamiento de los mercados y lograr que la actividad económica se desenvuelva en un ambiente sano.

84. El contexto del programa también indica que los aspectos internos e internacionales del concepto están interrelacionados y que las mejoras de la gestión internacional se verán influidas por una mejor gestión a nivel nacional y viceversa. A nivel nacional, los criterios con que enfocar la buena gestión se definirán forzosamente en función de una amplia variedad de factores

¹ En esos foros, el buen gobierno de los asuntos públicos se ha definido de distintas maneras. En sentido más estricto se ha utilizado para calificar una administración pública eficiente, un sistema judicial que merezca confianza y una administración que responda ante el público. En términos más amplios, se ha definido de manera que abarca, por una parte, la responsabilidad de los dirigentes frente a su pueblo, el establecimiento y la debida aplicación de marcos jurídicos transparentes, el estricto respeto del imperio de la ley y de las garantías procesales, la independencia del poder judicial, una estructura institucional pluralista, la participación del público y una protección enérgica de los derechos humanos y la prensa; y, por otra parte, incluye además la transparencia de las transacciones públicas, la buena administración de los fondos, la reforma de la función pública, el perfeccionamiento de los reglamentos administrativos, la reestructuración de los procedimientos de compras del sector público y un sistema independiente de contaduría pública.

históricos, culturales, sociales y políticos. También deberán tener en cuenta las diferencias de niveles de desarrollo, estrategias económicas, la capacidad y la coherencia de las estructuras públicas, la determinación de los dirigentes políticos y la existencia de relaciones internamente aceptables entre el Estado y los diferentes agentes económicos. Contrariamente a lo que sucede en los sistemas nacionales, una buena gestión internacional sólo se puede sostener con normas y disciplinas convenidas basadas en el interés común, el beneficio mutuo y la responsabilidad colectiva. A continuación se exponen algunas situaciones problemáticas pertinentes; aunque se mencionan sus aspectos internacionales, éstos se estudian con más detenimiento en las secciones pertinentes del presente informe.

A.-LA CREACIÓN DE UN MARCO PREVISIBLE

85. Es indispensable contar con un marco previsible para la actividad del sector privado, por encima de todo para reducir la incertidumbre que suscitan las decisiones en materia de inversión, que son de importancia decisiva para el crecimiento. Para esto es preciso que la administración tome medidas a fin de mejorar y ampliar la infraestructura física y social, promover la capacidad y los conocimientos humanos básicos que se necesitan para respaldar la actividad económica y aplicar buenas políticas macroeconómicas. También hacen falta marcos jurídicos y regulatorios en los que se defina con suficiente claridad lo que se puede y lo que no se puede hacer, junto con procesos transparentes para fijar normas e instituciones eficientes para una buena administración pública.

86. Estos mecanismos no deberían entrañar una burocratización superior al mínimo indispensable, ni tampoco deberían ser objeto de intervenciones esporádicas o arbitrarias por parte de los políticamente poderosos o atribuir a los agentes económicos y a sus interlocutores de la administración pública facultades discrecionales tan amplias que les permitan recurrir a prácticas impropias. En el sector privado debería haber normas de transparencia y responsabilidad parecidas. Los esfuerzos de los países en desarrollo en este sentido serían más eficaces si el sector empresarial y los poderes públicos del mundo desarrollado aplicaran plenamente las mismas normas.

87. En el ámbito de las relaciones económicas internacionales, como contrapartida, estos requisitos exigen un régimen plenamente articulado de comercio internacional, basado en normas multilaterales convenidas. También suponen que haya un entorno internacional estable orientado al crecimiento para la adopción de políticas nacionales y para explotar las oportunidades de mercado. Además, exigen que los principales países industriales coordinen efectivamente la política macroeconómica y que los países participen más en los procesos internacionales de adopción de decisiones.

B.-LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS

88. Como la descentralización de la actividad económica da lugar a una proliferación de fuentes de conflicto económico y social, gracias a una buena gestión debería haber mecanismos para promover transacciones constructivas

y para resolver los conflictos entre intereses divergentes. Para eso es condición previa que no se exima a los económicamente fuertes de la aplicación de las normas y los procedimientos aplicables a todos y que en esta esfera, como en otras, los procesos para la solución de controversias sean transparentes. Este requisito supone desarrollar sistemas de solución de controversias y de arreglo de conflictos o reforzarlos, y a nivel nacional, supone que los tribunales de justicia cumplan una función apropiada con garantías de independencia del poder judicial.

89. A nivel internacional, entre otras cosas, es preciso fortalecer los mecanismos de solución de las controversias relativas a inversiones comerciales, a la propiedad intelectual y a la contaminación ambiental transfronteriza. Las normas y disciplinas en estas esferas deben estar firmemente ancladas en un consenso internacional y no se deben tratar de evitar recurriendo a acuerdos bilaterales y plurilaterales o a la Potencia económica.

C.—LA CORRECCIÓN DE LAS DEFICIENCIAS DEL MERCADO

90. En un entorno macroeconómico razonablemente estable, los mercados son el medio más eficaz de organizar la actividad descentralizada y de promover el bienestar. No obstante, en los momentos en que se está lejos del pleno empleo y de la plena utilización de la capacidad, las señales del mercado pueden ser indicadores ambiguos para asignar los recursos. Como los mercados funcionan en contextos sociales, históricos y culturales específicos, la interpretación del significado y del alcance de las deficiencias del mercado variará de un país a otro. Con todo, cabe determinar algunas situaciones problemáticas que pueden exigir la intervención pública.

91. Una de esas situaciones es la de la incidencia de las rentas, caso en que una concentración de poder de mercado en manos de un pequeño número de empresas, junto con la falta de competencia, hace que los precios estén por encima del precio que habría en una situación de libre competencia, con lo que esas empresas obtienen unos beneficios excesivos. En tales situaciones, la intervención pública debería tener por finalidad propiciar la competencia, pero de tal manera que no se elimine la industria. En sí misma esa intervención no debería crear ingresos, a menos que ese sea un objetivo específico de la política. Otro tipo de situación en la que se suele reconocer que se justifica una intervención de política selectiva es la que se plantea cuando hay industrias recién creadas que necesitan tiempo para llegar a adquirir una posición competitiva. La mayoría de los países industriales han pasado por una etapa de protección de las industrias incipientes y las políticas de los países en desarrollo con las mejores tasas de crecimiento, así como las de algunos con las peores tasas, se han caracterizado por intervenciones de ese tipo. No obstante, la experiencia demuestra que los errores de política pueden tener un costo elevado y esto viene a recalcar la necesidad de proceder con cautela.

92. Sin una intervención política adecuada, el funcionamiento de las fuerzas del mercado puede agravar los problemas de la miseria y de una distribución injusta de la renta hasta tal punto que sea incompatible con los valores sociales vigentes en un país. Por razones sobre las que no tienen control, muchos

agentes económicos, así como los grupos pobres y vulnerables, no pueden aprovechar las oportunidades del mercado para alcanzar niveles de renta mínimos. En consecuencia, la cohesión política y social exige que en la política pública se resuelvan las cuestiones de distribución de los ingresos, por lo menos con redes de seguridad económica y ayudando a los grupos desfavorecidos a obtener acceso a las oportunidades de mercado.

93. De igual manera, la constante incapacidad de los mercados para hacer frente a los fenómenos de las externalidades y los bienes públicos supone que, si se les deja que funcionen por sí solos, no pueden garantizar la sostenibilidad ambiental de la actividad económica. Aun así, debido a la gran complejidad de los problemas que se plantean, para que la responsabilidad y la adopción de decisiones estén descentralizadas conviene utilizar en la máxima medida posible mecanismos relacionados con el mercado. Entre otras cosas, la política oficial debería incluir la creación de incentivos que propicien una buena gestión de los recursos y la integración de consideraciones ambientales en la política económica.

94. Las dimensiones internacionales de estos aspectos se estudian en las secciones pertinentes del presente informe. Resumiendo, los obstáculos que se oponen a una economía mundial sana y equitativa no se resolverán si sólo se confía en las fuerzas económicas espontáneas. Las fallas o las perturbaciones de los mercados internacionales tampoco se corregirán por sí solas. A nivel internacional, tanto como a nivel nacional, habrá que ampliar el acceso a las oportunidades de generación de riqueza y renta; para esto es indispensable contar con un marco de normas y acuerdos de cooperación basados en un consenso y esto supone una mayor cooperación internacional. Este principio repercute de diversas formas en la acción multilateral sobre, por ejemplo, las corrientes de fondos en condiciones favorables a los países menos favorecidos, el buen funcionamiento de los mercados internacionales o el trato especial y diferenciado para los participantes más débiles en el comercio. Es igualmente importante adoptar enfoques multilaterales en que participen todos los Estados, ya que esos enfoques son indispensables para gestionar los recursos mundiales comunes y compartidos y para garantizar que las actividades económicas sean ecológicamente sostenibles.

D.—LA PARTICIPACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

95. En vista de lo que se ha dicho, la función de los poderes públicos es indispensable para varios fines. Entre éstos cabe mencionar la creación de infraestructuras básicas, el establecimiento de entornos de política apropiados, que incluyan normas e instituciones que funcionen bien para la eficaz gestión de los recursos. También incluyen la creación de condiciones para el buen funcionamiento de los mercados, para estimular el espíritu de empresa y para promover o realizar, según sea necesario, algunas funciones de las que por motivos de escala o de externalidades no se puede encargar el sector empresarial privado.

96. No obstante, persisten problemas en cuanto al grado conveniente de participación directa de los poderes públicos en la actividad económica y en cuanto al tipo de medidas de política que hay que tomar para ello. Si bien cabe

esperar que, en principio, las reformas de política orientadas al mercado limiten la intervención oficial, en la práctica, es frecuente que modifiquen las solicitudes de que son objeto las instituciones públicas y en determinados sectores puede incluso que las aumenten. Así pues, la liberalización de los mercados financieros puede muy bien exigir la creación de órganos reguladores para proteger los intereses de inversionistas y depositantes.

97. Para crear condiciones que propicien el dinamismo, la creatividad y la capacidad de innovación de las empresas también es preciso que los poderes públicos tomen iniciativas. Lo mismo se aplica a la tarea de definir marcos apropiados que regulen las actividades de las empresas transnacionales y nacionales, reducir la difusión de las prácticas comerciales restrictivas y fomentar la competencia. Asimismo, como la incertidumbre y las externalidades son parte integrante de las actividades de investigación y desarrollo, los poderes públicos tienen una función que cumplir por lo que hace a la promoción de instituciones apropiadas, públicas y privadas, y de capacidades en el campo de la tecnología.

98. La diversidad de situaciones nacionales seguirá teniendo una gran influencia en las decisiones que repercuten en el equilibrio que hay que mantener entre el sector empresarial público y el privado. Aun así, el criterio de la ventaja comparativa tiene mucho a su favor, ya que, por lo menos, existe el consenso social necesario en cuanto a los objetivos. Esto significa que es preciso sopesar cuidadosamente el costo de la posible intervención, comparándolo con los beneficios, y que hay que tener en cuenta la importancia de cada sector, en función de su eficiencia relativa. Hasta qué punto la intervención pública coincide con las fuerzas del mercado, y las aprovecha, cosa no menos importante que el alcance de esas fuerzas, es una consideración de importancia decisiva.

99. La privatización es una opción de política económica que se está aplicando activamente en muchos países, en parte a causa de las preferencias políticas, un *menor papel del Estado* y *por la propiedad privada*, pero también a causa del interés en mejorar la eficiencia general de la economía. En el mundo en desarrollo, la privatización ha solido ser resultado de presiones fiscales imperiosas, parte necesaria de la tarea de reducir los déficit presupuestarios en el marco de los procesos de ajuste de la balanza de pagos. La privatización supone sustituir los objetivos múltiples que cumple la empresa pública por el criterio directo del libre juego de las fuerzas del mercado, pero eso no tiene por qué excluir la realización de estos objetivos en otros contextos. Cabe esperar que la privatización, entre otras cosas, promueva un mayor interés en las señales de los precios y las disciplinas financieras, lo que proporciona un incentivo para mantener bajos los costos de producción. Aun así, el grado de competencia en una industria es un factor determinante de la eficiencia económica de una empresa más importante que el tipo de propiedad en sí mismo. Hay más probabilidades de que se logre mejorar el rendimiento económico como resultado de la transferencia de actividades del sector público al privado, junto con la perspectiva de transferir los beneficios a los consumidores, si al mismo tiempo aumenta la competencia en el mercado.

100. Se están ensayando varios otros modelos. En distintos países se están haciendo esfuerzos enérgicos por remediar la falta de iniciativa y la ineficiencia en ciertas partes del sector de la empresa pública sin recurrir a la venta o liquidación de esas empresas. Al aplicar esos modelos, se ha tratado de

mantener al menos algunos de los objetivos de distribución y otros objetivos sociales atribuidos a ese sector. No obstante, la principal meta es conseguir un sector público reformado y eficaz en la esperanza de que esto, junto con otras cosas, fomentará el desarrollo a largo plazo de la empresa privada local y facilitará las medidas correctivas o compensatorias cuando los mercados no den señales importantes para el proceso de desarrollo. Algunos de estos modelos suponen aumentar la función de la competencia liberalizando la posibilidad de efectuar actividades que hasta entonces estaban reservadas a las empresas públicas. Entre las demás opciones cabe mencionar las empresas mixtas y las decisiones de confiar al sector privado el suministro de un bien o un servicio, aunque las autoridades públicas siguen teniendo la responsabilidad definitiva. La contratación con terceros o la franquicia de la prestación de servicios públicos y el arriendo de bienes públicos al sector privado son ejemplos de este tipo de opción.

101. En el mismo contexto, hay varios países en que se han estudiado modos de planificación. Hay pruebas de que la planificación indicativa como instrumento para la adopción de decisiones estratégicas no es compatible con una función más amplia del sector privado². Como este tipo de planificación permite la participación de una amplia gama de agentes económicos y sociales, puede facilitar una mayor integración de la dimensión social y de otras dimensiones en las políticas económicas y contribuir a fijar prioridades que merezcan más apoyo del público.

102. En todo caso, las relaciones entre el sector público y el sector privado suelen ser simbióticas. No hay una clara dicotomía entre Estado y mercado, que son dos modos de organización social interdependientes y que pueden ser complementarios. Además, en la mayoría de las sociedades, incluidas las del mundo desarrollado, los límites y las interacciones apropiados de esos dos modos son objeto de un debate político constante.

103. A nivel internacional, además, es evidente que la reacción de la empresa privada a los incentivos del mercado por sí sola no bastará para alcanzar los objetivos convenidos de crecimiento y desarrollo económico mundial sostenible. De hecho, cuando se ha dejado que las fuerzas del mercado actuaran por su cuenta, han contribuido a un desarrollo desigual de la economía mundial, con lo que algunos países han crecido rápidamente, mientras que la mayoría han crecido con lentitud o no han crecido en absoluto. Recientemente, la comunidad internacional ha reafirmado que uno de sus principales objetivos es promover el desarrollo de los países en desarrollo y reducir las enormes diferencias de nivel de vida que existen actualmente entre los países. Las fuerzas del mercado tienen una importante función que cumplir en este proceso, siempre que se haga todo lo posible por utilizarlas para alcanzar esta meta. Sin embargo, la intervención internacional en la esfera económica mediante la adopción por los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales de políticas y medidas deliberadas a muchos niveles diferentes es indispensable si se pretende superar los obstáculos que se oponen a una economía mundial sana, segura y equitativa. Las ramificaciones de este principio se estudian en otras secciones del presente informe.

² *Journal of Comparative Economics*, vol. 14, N.º 4, diciembre de 1990: véanse los documentos presentados a la Conferencia sobre adelantos en materia de planificación indicativa, celebrada en abril de 1990 en la Brookings Institution, Washington, D.C.

Capítulo II

EL ENTORNO CAMBIANTE DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

A.—CAMBIOS DE CRITERIO Y DE CONCEPCIÓN

104. Como ya se ha dicho, la forma de organizar la economía y la sociedad también ha variado mucho, al igual que la forma de concebir la política de desarrollo. La busca de criterios más equilibrados ha cobrado impulso gracias a la labor efectuada en el mundo en desarrollo propiamente dicho³. Ahora se insiste más en el desarrollo como un proceso equitativo y centrado en la población en el que el objetivo definitivo de las políticas económicas debe ser mejorar la condición humana y la contribución de toda la población al proceso; uno de los principales objetivos debería ser satisfacer las necesidades de todos los miembros de la sociedad y desarrollar al máximo sus posibilidades. También hay convergencia de opiniones respecto de la importancia que tienen para el desarrollo las decisiones políticas basadas en la aceptación y en el estímulo que la observancia de los derechos humanos puede dar a la creatividad, la innovación y la iniciativa.

105. Asimismo, se comprenden más muchos de los ingredientes necesarios para reducir las limitaciones que se oponen al crecimiento y el desarrollo. En general, los países reconocen que la reactivación del desarrollo sólo puede avanzar si tiene como marco de apoyo amplias políticas económicas, tanto nacionales como internacionales. También se reconoce que si no hay un entorno económico internacional favorable y políticas nacionales deliberadas, los esfuerzos en pro del desarrollo seguirán haciendo frente a grandes obstáculos. No obstante, la opinión difiere respecto del peso relativo que tienen en el proceso de desarrollo el entorno exterior y las políticas y factores estructurales internos.

106. Como es natural, la gestión económica interna no puede reducirse a la aplicación universal de un modelo único. Sin embargo, se suele reconocer que no hay ningún sustituto de las políticas nacionales sostenidas para liberar y movilizar todas las energías y los impulsos latentes en pro del desarrollo en los países en desarrollo, promover la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos y aprovechar las oportunidades de comercio, inversión y avance tecnológico que brinda el cambiante entorno económico mundial. Al mismo tiempo, los Estados tienen la responsabilidad y la capacidad colectiva de influir en el entorno exterior: cada uno de ellos contribuyendo según su capacidad y su peso en la economía mundial. Sólo así podrán crear las

³ Véanse valiosos ejemplos de esta busca en CEPA, *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*; CEPAL, *Changing Production Patterns with Social Equity*; Comisión del Sur, *The Challenge to the South*.

condiciones que harían que los esfuerzos de quienes adoptan las políticas y de los agentes económicos del mundo en desarrollo fueran más productivos. Esta realidad de la interdependencia se ha ido reconociendo cada vez más en las relaciones entre los principales países industrializados, pero el principio es de aplicación universal.

107. Los países en desarrollo deben persistir en sus esfuerzos o acelerarlos, de conformidad con sus planes y prioridades nacionales, a fin de modernizar su economía, controlar las tendencias inflacionarias, promover el ahorro interno, fomentar el espíritu de empresa, lograr condiciones favorables para la inversión interna y extranjera y aumentar su competitividad internacional. Pero esos esfuerzos no cobrarán impulso si la economía mundial no tiene dinamismo y estabilidad y se ve acosada por incertidumbres. De la misma manera, el desarrollo se atrasará si persisten las limitaciones existentes, como el endeudamiento externo, la insuficiente financiación para el desarrollo, las elevadas barreras comerciales y el bajo nivel de los precios de los productos básicos y de la relación de intercambio.

108. Los países industriales han reconocido la importancia de políticas macroeconómicas y estructurales nacionales apropiadas con objeto de promover el crecimiento y el ajuste estructural no inflacionarios y de contribuir a evitar las perjudiciales fluctuaciones de los tipos de cambio y las perturbaciones de los mercados financieros. Pero también tienen una responsabilidad especial de reducir los desequilibrios de manera que beneficien a otros países, de intensificar sus esfuerzos por infundir vigor al crecimiento económico mundial y de crear un entorno económico internacional estable y previsible para el desarrollo. Además, en la coordinación de sus políticas macroeconómicas deben tener plenamente en cuenta los intereses y las inquietudes de los países en desarrollo.

109. Estas responsabilidades generales de los países desarrollados y en desarrollo que se han esbozado coinciden en el mismo objetivo de mejorar la gestión macroeconómica, hacer que el ajuste estructural sea más eficaz y acelerar el desarrollo, y se refuerzan mutuamente. Sin embargo, tendrían que complementarse con esfuerzos mayores por adaptar y mejorar los sistemas, estructuras y acuerdos en que se basan las relaciones económicas internacionales, a fin de que sean más favorables al desarrollo.

110. También es evidente que ha cambiado la forma de ver la creciente diversidad de tendencias económicas y sociales en los países en desarrollo, cuestión que se estudia en la sección E del capítulo I de la primera parte. Esta diversidad se ha utilizado para demostrar que el concepto del mundo en desarrollo y los análisis de esos países como grupo han dejado de tener significado. No obstante, la justificación original del concepto residía no en la uniformidad de las situaciones económicas de esos países, sino en una percepción común de su dependencia y su falta de autonomía para adoptar políticas económicas, a diferencia de los países desarrollados, así como en su comunidad de intereses y posiciones políticas. Aun así, a efectos de análisis y recetas de política económica, cada vez es más difícil no hacer distinciones entre los distintos tipos de economías y de experiencias en materia de desarrollo.

111. Diferenciar los países en desarrollo por región geográfica a todos los efectos no es en sí mismo útil, ya que lleva a conclusiones muy generalizadas que encubren importantes diferencias entre regiones. A efectos del diálogo

sobre el desarrollo en los órganos multilaterales, políticamente sería mejor optar por criterios sustantivos desagregados en los análisis de política. De hecho esta práctica se viene siguiendo desde hace varios años en lo relativo a la experiencia de los países en desarrollo deudores y, como es natural, en algunos casos puede coincidir con la diferenciación regional.

112. La aplicación de ese mismo criterio a otras esferas supondría centrarse más en el tipo de experiencia o de actuación, como la capacidad tecnológica, la competitividad en materia de exportación y la estructura del sector externo, incluidos, por ejemplo, la dependencia de los ingresos obtenidos de los productos básicos, las manufacturas, los servicios o las remesas de los trabajadores. Así pues, dejaría de centrarse la atención en los análisis e hipótesis de política que giran en torno a subgrupos de países definidos por su situación geográfica. De la misma manera, las categorizaciones de países en desarrollo fijas a todos los efectos perderían su anterior preponderancia en las deliberaciones de política multilateral, a excepción hecha de la categoría ya aceptada de «países menos adelantados».

113. Siempre que los países en desarrollo consideren que las recetas de política resultantes corresponden a sus intereses comunes en conjunto y, cosa igualmente importante, siempre que les parezca que son compatibles y se refuerzan mutuamente, con este criterio aumentaría la eficacia de las medidas internacionales en favor de los países en desarrollo. Tendría la clara ventaja de tener en cuenta la diversidad de situaciones y experiencias de esos países y al mismo tiempo reconocería las grandes diferencias que todavía los separan, como grupo, del mundo desarrollado por lo que hace a bienestar social y a capacidad económica y técnica.

114. También se ha hablado de la diversidad de resultados económicos entre países en desarrollo como justificación para hacer diferencias entre ellos a efectos de concederles un trato favorable, sobre todo por lo que respecta a los beneficios del SGP; varios países otorgantes de preferencias han retirado productos de algunos beneficiarios o han reducido su número porque consideran que esos beneficiarios han alcanzado la competitividad en lo que hace a ciertos productos. En algunos casos, esas medidas de graduación son contrarias al principio de la no reciprocidad. En otros, se han basado en criterios que varían de un esquema a otro o que sólo guardan una relación muy tenue con el rendimiento comercial. Si las exclusiones de productos por países son inevitables, entonces tendrían que basarse en normas objetivas, transparentes y multilateralmente convenidas, a fin de que antes de excluir a un beneficiario se evalúe hasta qué punto ha alcanzado una competitividad sostenida por lo que hace a un producto concreto.

B.—LAS DIMENSIONES PRIORITARIAS DEL PROCESO DE DESARROLLO

115. Se han puesto de manifiesto percepciones comunes respecto de diversos aspectos prioritarios del desarrollo. Una es que cada vez se reconoce más que, aunque la aceleración del crecimiento económico es una condición para la ampliación de la base de recursos a los países en desarrollo y para su transformación económica, tecnológica y social, el crecimiento económico por sí solo no garantiza la distribución equitativa de sus beneficios ni la protección

y mejoramiento del medio físico. Si la pobreza persiste o aumenta y se hace caso omiso de la condición humana, las tensiones políticas y sociales se harán más fuertes. Del mismo modo, si se acrecienta la degradación del medio ambiente, la base de recursos naturales y el bienestar de las poblaciones resultarán perjudicados y el progreso del desarrollo llegará a ser insostenible.

116. En consecuencia, cada vez se atribuye más importancia a la erradicación de la pobreza y, por ende, a buscar unas pautas de desarrollo en las que la distribución del progreso económico sea lo más amplia posible. En ese planteamiento ocupa un lugar destacado la generación de empleo y de ingresos a través de la ocupación productiva en sectores que tengan una repercusión máxima sobre la pobreza, así como la utilización de tecnologías que tengan el mismo efecto. Se considera necesario formular programas específicos, que abarquen los servicios sociales más importantes, dirigidos a las capas de población que todavía pueden quedarse al margen de ese proceso, particularmente las más pobres y vulnerables. La vulnerabilidad particular de las mujeres y los niños requiere que se preste especial atención a sus necesidades en esferas como la higiene maternoinfantil y la nutrición. Esta convergencia de opiniones tiene importantes repercusiones en lo que se refiere al contenido de los esfuerzos de ajuste estructural en los países en desarrollo.

117. También hay un consenso muy claro en el sentido de que es preciso dar prioridad al desarrollo de las capacidades humanas y al fortalecimiento del capital humano de los países en desarrollo. El desarrollo de los recursos humanos tiene unas interacciones muy directas con el proceso de transformación económica y tecnológica. Abarca una amplia gama de actividades que liberan el potencial creador de los individuos, promueven sus conocimientos y competencias y dan forma al estilo del desarrollo. Un objetivo principal a ese respecto debe ser aprovechar plenamente el papel potencial de las mujeres en la actividad económica y permitirles obtener una parte equitativa de los beneficios de esa actividad.

118. La educación y la salud son aspectos claves que requieren atención especial. La erradicación del analfabetismo y la creación de una base sólida para la educación escolar primaria y secundaria que corresponda a las necesidades de progreso económico, social y político del país son requisitos esenciales. El papel cada vez más importante del conocimiento en la determinación del progreso económico debería hacer aún más urgentes los esfuerzos encaminados a mejorar la capacidad científica, tecnológica, empresarial y administrativa. Para esto habrá que dar mayor prioridad a la enseñanza superior y a la creación de la base institucional necesaria para la adquisición y perfeccionamiento de los conocimientos.

119. Tratándose de la salud, la atención primaria de salud y la prevención de las enfermedades crónicas requieren una atención sostenida, como también la requieren los objetivos amplios de desarrollo, que son el saneamiento, el acceso al agua potable y la nutrición. La comunidad internacional ya se ha puesto de acuerdo sobre diversos objetivos para el decenio de 1990, entre los que se cuentan varios que se refieren a la situación de las mujeres y los niños. El logro de esos objetivos requerirá esfuerzos denodados y una adaptación apropiada a los actuales programas de ajuste estructural. Lo mismo que en la

esfera de la enseñanza, ha de aceptarse en general que la creación de instituciones y la formación de trabajadores de salud calificados son elementos esenciales de una política sanitaria.

C.-LA INTENSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

120. Desde hace tiempo se reconoce que una cooperación económica más intensa entre los países en desarrollo es un componente importante de los esfuerzos destinados a promover el crecimiento económico, la capacidad tecnológica y el desarrollo acelerado en el mundo en desarrollo. Esa cooperación les permitiría aprovechar de manera más eficaz las complementariedades latentes de sus economías, tener acceso a nuevos recursos y conocimientos e incrementar la capacidad de negociación que necesitan para promover sus intereses comunes. Las oportunidades de comercio aumentarían y esto promovería una movilización más completa de sus recursos, lo que a su vez sería un importante estímulo para el crecimiento económico en todo el mundo.

1. *La evolución reciente*

121. El optimismo del decenio de 1970 sobre las posibilidades de la CEPD no se confirmó en el decenio de 1980. Las agrupaciones de integración económica de todas las regiones han pasado por situaciones muy difíciles. Sus marcos institucionales y sus mecanismos de cooperación han resultado insuficientes para hacer frente a la crisis del sector exterior de sus países miembros. Dentro de esas agrupaciones de países en desarrollo el comercio se vino abajo y los acuerdos de pagos, de compensación y de crédito funcionaron a un ritmo mínimo. Debido a las exigencias del ajuste estructural los países tuvieron que conceder más atención a las reformas a corto plazo, a expensas de los objetivos a largo plazo de la integración.

122. Aun siendo así, no disminuyeron el interés y el apoyo político de que gozaba la CEPD. Estos últimos años, los procesos de integración a nivel regional y subregional han adquirido nuevo impulso. Prácticamente todas las agrupaciones subregionales y regionales han tomado iniciativas para mejorar sus instrumentos de cooperación y adaptarlos a las nuevas realidades. Las agrupaciones han intensificado su búsqueda de asistencia financiera internacional con destino a sus programas y proyectos de cooperación económica. Hoy se reconoce más claramente el vínculo que debería existir entre las políticas nacionales de desarrollo y los objetivos a largo plazo de la integración.

123. El comercio y las relaciones económicas Sur-Sur siguen siendo, no obstante, el eslabón más débil de la cadena de la cooperación económica internacional. Cada vez más los países en desarrollo se dan cuenta de la necesidad de situar las enseñanzas derivadas de la experiencia del decenio de 1980 en el contexto de la evolución de los planteamientos de la organización de la actividad económica a nivel tanto nacional como internacional. Esos nuevos planteamientos incluyen las reformas destinadas a establecer la economía de mercado que se están efectuando en la mayor parte de los países, como son la

desregulación de la economía, la liberalización del comercio y los regímenes de inversión y la reducción de la intervención del gobierno en la propiedad y gestión de las empresas. Se están probando nuevos esquemas acerca de la contribución que la cooperación regional puede aportar al mejoramiento de los resultados económicos de los países en desarrollo.

124. Hoy se concede más importancia al fomento de la armonización de las políticas nacionales de ajuste estructural y las políticas de integración a nivel regional y subregional. Una política que entrañe la reducción de la demanda y de las inversiones en un país miembro puede tener consecuencias negativas para los demás y unas políticas divergentes en materia de cambios son un obstáculo para el comercio y para el funcionamiento de los acuerdos de compensación y de pagos. Algunas agrupaciones como el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental y la Unión del Río Mano están buscando activamente nuevos medios de promover la cooperación entre sus países miembros en ese terreno. Las opciones que se están estudiando abarcan la formulación y ejecución de políticas comerciales, monetarias e industriales. La Comunidad Económica Europea, en el marco del último Convenio de Lomé, se ha comprometido a prestar su apoyo al planteamiento regional del ajuste estructural en los países de África, el Caribe y el Pacífico. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y muy recientemente las instituciones financieras internacionales, han manifestado su apoyo a la integración regional en el contexto de enfoques a medio y largo plazo del ajuste estructural.

2. La integración subregional y regional

125. Una enseñanza que cabe sacar del decenio de 1980 es que la mejor manera de enfocar la integración económica regional es entenderla como un proceso a largo plazo cuyo ritmo depende, entre otros factores, de los instrumentos de integración, las condiciones económicas y sociales existentes en los países miembros y los cambios que se producen en el entorno económico exterior. En este contexto, la especialización intrarregional debe concebirse no sólo como el modo de aprovechar las complementariedades entre los países interesados, sino también como un medio de mejorar la eficiencia y competitividad globales de sus sectores productivos para incrementar su participación en los mercados regionales y mundiales. Considerando el tamaño limitado de los mercados regionales y subregionales se ve claramente la importancia de que las políticas de cooperación regional estén orientadas hacia el exterior y sirvan de apoyo a los objetivos de desarrollo.

126. También se ha visto claramente que es preciso dar más importancia a la movilización de recursos, tanto internos como externos, para la inversión, inclusive la inversión para el desarrollo de infraestructuras transfronterizas y de redes de industrias que surtan los mercados regional y mundial. Un mejoramiento del clima de las inversiones en un marco regional, particularmente en lo que se refiere a las inversiones directas extranjeras, podría mejorar las perspectivas de una expansión del suministro de bienes y servicios a esos mercados. El progreso en la armonización de la legislación y las políticas de inversión, la transferencia de tecnología y el fomento de las inversiones podrían resultar un factor clave para el incremento de la

producción y la expansión del comercio dentro de las regiones. Un intercambio sistemático de experiencias entre los países miembros facilitaría esa armonización.

127. La experiencia del decenio de 1980 ha aportado otras enseñanzas relativas a la expansión del comercio intrarregional, que sigue siendo un objetivo central para la mayor parte de las agrupaciones regionales. Un programa eficaz de liberalización del comercio regional deberá incluir, entre sus elementos esenciales, la aplicación de los acuerdos sobre el mantenimiento del *statu quo* y el desmantelamiento de las barreras al comercio; la reducción de los derechos de aduana y la supresión de las barreras no arancelarias; la adopción de mecanismos más sencillos de compensación fiscal; la inclusión de productos que ofrezca posibilidades de creación de exportaciones y la limitación de la amplitud de las listas nacionales de exclusiones; y normas de origen menos severas.

128. Los esquemas de preferencias, sobre los que varias agrupaciones se han basado para promover el crecimiento del comercio entre sus miembros, tendrían que complementarse con una serie de medidas de cooperación que abarcaran, por ejemplo, la producción y el transporte. La cooperación en las esferas de la industria, la agricultura, la energía y la producción de alimentos puede llevarse adelante mediante la creación de empresas conjuntas y de otra índole, y ayudaría a estimular el desarrollo y la diversificación de las bases de producción de los miembros de las agrupaciones regionales de integración. También crearía oportunidades de incrementar el comercio y la inversión, como apoyo a los procesos de integración de los mercados a medio y largo plazo. Sin embargo, estas vinculaciones dependerían, entre otras cosas, de la existencia de redes adecuadas de comunicaciones, transporte, comercialización y distribución.

129. En el contexto de las políticas más o menos similares que aplican los miembros de esas agrupaciones, el fomento de la cooperación directa entre los agentes económicos ofrece posibilidades prometedoras para la reactivación de ese comercio. Teniéndolo presente, habría que promover los vínculos entre industriales, empresas y comerciantes, así como entre las cámaras de comercio e industria a través de las fronteras nacionales. La evolución de las agrupaciones de integración también se vería favorecida por unas interacciones más fuertes entre los gobiernos miembros y el sector privado, particularmente en lo que se refiere al fomento de las inversiones y las empresas conjuntas.

130. Incluso si se tiene asegurado el acceso a los mercados, el comercio no puede afianzarse sin unas estructuras financieras y monetarias favorables. En particular, una financiación en condiciones competitivas y razonables es esencial para la expansión del comercio. En muchos países en desarrollo no hay posibilidades suficientes de obtener créditos a largo plazo para satisfacer esa necesidad, y muchas veces los bancos extranjeros no han establecido una relación con los clientes en ambos extremos de los intercambios comerciales entre esos países. Así pues, hay que dar prioridad a la expansión de los sistemas actuales de financiación del comercio y, allí donde convenga, al establecimiento de nuevos servicios con tal fin. El desarrollo de redes bancarias internacionales también ayudaría a movilizar fondos en el mercado y a mejorar el acceso al crédito.

131. Además de la financiación del comercio, los acuerdos monetarios para liquidar o compensar los créditos multilaterales y para asegurar la convertibilidad de las monedas, así como la existencia de unos tipos de cambio realistas, pueden ser de importancia capital para el comercio entre los países en desarrollo. El fortalecimiento de los mecanismos multilaterales de compensación y de pagos exige, entre otras cosas, la creación de servicios de crédito adecuados; la canalización de una proporción grande del comercio intrarregional por conducto de los mecanismos de compensación; la inclusión de un mayor número de bienes y servicios en el sistema de compensación; y medidas para eliminar el endeudamiento intrarregional crónico, concretamente medidas que ayuden a desarrollar la capacidad de producción de los países deudores.

132. El diálogo regular, como el que han establecido los países miembros de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional y de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental con los países desarrollados interesados sobre cuestiones de interés mutuo, está demostrando su valor. Ese diálogo puede ser cada vez más útil como mecanismo para movilizar apoyo político y asistencia financiera en favor de los procesos de integración y cooperación. Asimismo ofrece un cauce a la asistencia exterior para los proyectos de infraestructura que interesen a dos o más países y la asistencia técnica para el desarrollo de los recursos humanos.

133. Por último, las agrupaciones regionales de integración deben hacer frente al problema de la distribución desigual de los beneficios y costos de la integración entre los países miembros. Como los beneficios de la integración económica tienden, a corto y medio plazo, a ir a parar a los países miembros más avanzados, habría que estudiar medidas que permitieran ofrecer una cierta compensación a otros países miembros. Esas medidas podrían ser la institución de mecanismos (fáciles de aplicar) para compensar las pérdidas de producción o de ingresos de aduanas y la adopción de medidas industriales preferenciales que estimulen la capacidad de producción de los países afectados.

3. *La cooperación a nivel interregional*

134. Además del reforzamiento de los esfuerzos de integración regional y subregional, en el marco más amplio de una estrategia de CEPD son necesarios acuerdos para intensificar la cooperación entre los países en desarrollo a nivel interregional. Las conclusiones y lecciones de la experiencia antes expuestas con respecto a la integración regional y subregional se aplican, *mutatis mutandis*, a la cooperación interregional. Además, debe señalarse que, considerando que las diferencias en cuanto a dotación de factores tienden a ser mayores entre las regiones que dentro de ellas, existen complementariedades de comercio aún mayores entre las regiones. También se están manifestando nuevas complementariedades en el mundo en desarrollo en conjunto a medida que las estructuras de producción se diversifican y los países en desarrollo producen una gama cada vez más amplia de manufacturas, que van de productos bastante sencillos con gran densidad de mano de obra a artículos de alta tecnología.

135. Será preciso establecer mecanismos apropiados para que los países en desarrollo puedan aprovechar plenamente esas oportunidades. Es preciso desarrollar aún más el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC), que ofrece una base para la expansión del comercio interregional mediante el intercambio de concesiones arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias y la aplicación de medidas comerciales directas. Un SGPC mejorado con una participación más amplia de países en desarrollo, una cobertura de productos más completa y unas preferencias más considerables crearía un mercado preferencial amplio y dinámico que también cuadyuvaría a mejorar la competitividad global. Asimismo, contribuiría al proceso general de liberalización del comercio y de fomento de un sistema comercial más abierto. Al favorecer la ampliación y diversificación del comercio mundial, tendría efectos positivos sobre la economía mundial.

136. En lo que se refiere al comercio en el seno de las agrupaciones regionales, la financiación en condiciones adecuadas es de importancia vital para la cooperación interregional. Como ya se ha señalado, las exportaciones de manufacturas y de bienes de capital necesitan créditos especializados a más largo plazo que no puedan obtenerse en volumen suficiente o en condiciones razonables salvo en unos pocos países en desarrollo. Dada la magnitud de los recursos que serán necesarios para la financiación del comercio de exportación de los países en desarrollo en el decenio de 1990, la cooperación resulta esencial. Merece atenta consideración la propuesta de crear un servicio multilateral de financiación del comercio, con participación de los bancos de desarrollo y de las instituciones bancarias y financieras privadas que intervienen en el sector del comercio.

137. El fomento de la cooperación a nivel de las empresas brinda otras posibilidades, posiblemente fructíferas para ampliar la cooperación entre los países en desarrollo. También se deben hacer esfuerzos decididos para lograr que las empresas participen en la formulación y aplicación de planes de liberalización del comercio preferencial interregional. Hay grandes posibilidades para que las empresas públicas y privadas participen en la creación de acuerdos interregionales sobre comercio transfronterizo e inversión, inclusive la constitución de empresas conjuntas, y en el desarrollo de la capacidad administrativa y técnica de los países. La red mundial de información entre empresas y organizaciones empresariales de países en desarrollo, cuya creación se ha estado estudiando, sería de gran utilidad en el contexto de esos procesos.

D.—LA GESTIÓN EFICAZ DE LA INTERDEPENDENCIA

138. Los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar el marco de su política económica interna no producirán el resultado buscado si no cuentan con un entorno internacional favorable. El reforzamiento de la acción internacional y de la cooperación multilateral en favor de una economía mundial sana, segura y equitativa representa, pues, el principal desafío del desarrollo en el decenio de 1990. Entre otras cosas, esto requiere una gestión efectiva de la interdependencia y, como ya se ha señalado, debe incluir una cooperación más intensa entre los países para mejorar las estructuras, sistemas

y acuerdos en que se basan las relaciones económicas internacionales, en particular en las esferas interrelacionadas del comercio, las cuestiones monetarias y la financiación, de modo que resulten más favorables para el desarrollo.

139. La experiencia del decenio de 1980 ha mostrado que el estrechamiento de los vínculos y su diversidad cada vez mayor, como se ha expuesto en las secciones precedentes, no dan lugar espontáneamente a resultados que maximicen los beneficios de todos, en particular cuando los países más importantes siguen políticas inconexas y rumbos de actuación independientes. La gestión eficaz de la interdependencia requiere, pues, una coordinación efectiva de las políticas nacionales de los países que tienen un peso importante en la economía mundial. Esa coordinación es necesaria para evitar conflictos entre esas políticas y asegurar que concuerden con los objetivos mundiales y nacionales y los promuevan, al tiempo que tienen plenamente en cuenta los intereses de los demás países, particularmente los países en desarrollo. El mejoramiento de la eficacia de la vigilancia multilateral cuenta hoy con muy amplio apoyo. Ahora bien, su ámbito de aplicación no debería limitarse a los desequilibrios que afectan a los principales países desarrollados, sino que debería incluir las políticas que influyen en el comercio, las corrientes de capital, el ajuste externo y el funcionamiento efectivo del sistema monetario internacional.

140. Un sistema reforzado de vigilancia multilateral y coordinación internacional de las políticas macroeconómicas debería comprender objetivos relacionados con el crecimiento de la demanda y los desequilibrios de la cuenta corriente. La carga de la corrección de las políticas macroeconómicas cuando los resultados no coincidieran con esos objetivos debería repartirse entre los países superavitarios y los países deficitarios de forma tal que se evitara favorecer la deflación y las tasas de interés altas. Este aspecto reviste particular importancia en vista de que los países en desarrollo están especialmente expuestos no sólo a los efectos directos que tiene sobre la demanda la orientación general de las políticas macroeconómicas de los principales países de la OCDE, sino también a los efectos que produce sobre las tasas de interés internacionales la combinación de medidas fiscales y monetarias aplicadas por esos países.

141. Esta tarea requeriría también la adaptación y el reforzamiento del contexto institucional en que se ha de desarrollar. Entre los factores que exigen una atención especial están la capacidad para controlar el complejo tejido de fuerzas económicas nacionales e internacionales y el ejercicio de una influencia que corresponda a las responsabilidades del caso. También es esencial aplicar para la adopción de decisiones unos procedimientos transparentes en los que todos los países, en particular los países en desarrollo, tengan un papel adecuado, y establecer unos acuerdos institucionales que favorezcan el desarrollo a nivel regional e interregional.

142. La cuestión más amplia de la gestión de la interdependencia guarda estrecha relación con el funcionamiento de los sistemas y estructuras que hasta ahora han respaldado las relaciones económicas internacionales. En los tres últimos decenios, las instituciones y procesos de que se trata han sufrido diversas adaptaciones en función de las circunstancias. Sin embargo, esto no

ha bastado para hacer frente a la rápida evolución de la economía mundial durante los últimos años ni a la modificación de las interrelaciones entre los problemas que se plantean en las áreas clave de la política económica. El funcionamiento del sistema monetario internacional ha tropezado con serios problemas, por ejemplo en relación con la gestión de los tipos de cambio y el suministro de liquidez a nivel mundial. Las instituciones financieras internacionales no han ofrecido recursos en volumen suficiente para hacer frente a las exigencias de un ajuste estructural con crecimiento en los países en desarrollo. Las normas y principios aceptados del comercio internacional han sufrido una erosión.

143. Es preciso emprender con urgencia los necesarios procesos de cambio en el marco económico internacional. El objetivo común debería ser ofrecer un apoyo más firme, en particular al proceso de desarrollo, y además crear un contexto más favorable para las enérgicas reformas políticas que se están llevando a cabo en la mayor parte de los países en desarrollo y en otros países, así como un clima más idóneo para los esfuerzos que realizan los países desarrollados para mejorar la gestión macroeconómica y el ajuste estructural. En las secciones pertinentes de este informe se estudia con más detalle la orientación que conviene dar a los cambios necesarios en las diferentes esferas.

144. En lo que respecta al sistema comercial internacional, el objetivo debe ser el de transformarlo en un sistema más abierto, seguro y no discriminatorio y velar por que las nuevas reglas relativas a los servicios, la tecnología y las inversiones tengan debidamente en cuenta los intereses particulares de los países en desarrollo. Por añadidura, la Ronda Uruguay debería excluir el recurso a las medidas coercitivas unilaterales, que constituyen una amenaza para la integridad del sistema. El principal criterio para evaluar el éxito de las negociaciones debe seguir siendo un resultado positivo y equilibrado. En la esfera de los productos básicos, deberían hacerse mayores esfuerzos para dar soluciones duraderas a los problemas a corto, medio y largo plazo que se siguen planteando a los países que dependen de los productos básicos, en particular mediante el reforzamiento de la cooperación internacional entre productores y consumidores. Se necesita con urgencia una política internacional de productos básicos más coherente y eficaz que en particular promueva un mejor funcionamiento de los mercados de productos básicos, unas condiciones estables y más previsibles en el comercio de esos productos y una mejor contribución del sector al proceso de desarrollo.

145. Hace varios años que se habla de la necesidad de una adaptación y una mejora de gran alcance de los actuales sistemas monetario y financiero internacionales. La comunidad internacional en su conjunto debería hacer un esfuerzo decisivo para dar una solución eficaz y duradera a la crisis de la deuda. Habría que tomar medidas para garantizar un nivel suficiente de corrientes de recursos financieros a largo plazo hacia los países en desarrollo. En relación con esto hay que potenciar considerablemente el papel de las instituciones de financiación del desarrollo en la intermediación de las corrientes de capital privado. En lo que respecta al sistema monetario internacional, los esfuerzos deberían orientarse al logro de una serie de objetivos. Entre ellos cabe citar el de garantizar a la comunidad internacional una influencia mayor en la creación de liquidez internacional, de modo que se

puedan atender mejor las necesidades mundiales y las de los países en desarrollo; la mejora a fondo de los servicios existentes para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a sus dificultades inmediatas y a largo plazo de balanza de pagos; y el fomento de una mayor estabilidad y previsibilidad de los tipos de cambio y de los tipos de interés, estos últimos a unos niveles compatibles con unas tasas altas de crecimiento y de inversión en la economía mundial y especialmente en los países en desarrollo.

146. La cuestión de la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones a nivel intergubernamental acerca de la evolución y funcionamiento de los sistemas monetario y financiero internacionales sigue siendo motivo de preocupación. Es especialmente importante lograr una participación más efectiva de los países en desarrollo en la toma de esas decisiones, porque, con los mecanismos actuales, esos países no tienen ninguna influencia en las políticas internacionales que se adoptan en varias esferas que son de importancia crucial para el bienestar de sus pueblos –situación que, en ciertos aspectos, es también la de los países industriales más pequeños.

147. Los grandes países industriales tienen aún que iniciar un diálogo serio y constante con los países en desarrollo, en un marco multilateral, sobre las cuestiones financieras y monetarias más importantes desde el punto de vista internacional, de manera que se puedan tomar debidamente en consideración los intereses de los países en desarrollo. Ponen de manifiesto esta necesidad la importancia de contar con la cooperación de estos últimos países a medida que se van convirtiendo en un factor más importante dentro de la economía mundial y la mayor preocupación en el ámbito internacional por una gestión democrática de los asuntos públicos.

148. La comunidad internacional también debe elaborar políticas que permitan que la nueva actitud más favorable que se manifiesta en los países en desarrollo respecto de las inversiones directas extranjeras se traduzca efectivamente en un aumento de las inversiones internacionales y que, al mismo tiempo, refuercen los efectos ambientales de esas inversiones. Se debería buscar con más ahínco un acuerdo sobre los códigos de conducta para las empresas transnacionales y para la transferencia de tecnología, que son objeto de la atención internacional desde hace muchos años, así como el reforzamiento de las medidas encaminadas a eliminar las prácticas comerciales restrictivas, para, entre otros fines, estimular la competencia en diversos mercados actualmente imperfectos, establecer salvaguardias adecuadas para los países de acogida y proporcionar un apoyo más vigoroso al proceso del desarrollo.

149. La estabilidad y el crecimiento futuros de la economía mundial dependerán de que se logre un nivel más elevado de cooperación económica internacional para la gestión de la interdependencia. Durante los últimos años la interdependencia ha servido muchas veces para amplificar y acelerar la transmisión de impulsos negativos en la economía mundial. Ahora bien, si las políticas macroeconómicas se adoptasen de manera que se reforzaran mutuamente y con esto favoreciera una adaptación y ajuste constructivos en la economía mundial, la interdependencia podría llegar a ser un vehículo más coherente de crecimiento y desarrollo que iría acumulando beneficios para todos en un juego de suma positiva.

TERCERA PARTE

CUESTIONES DE POLÍTICA GENERAL EN LAS ESFERAS INTERCONEXAS DE LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO, EL COMERCIO INTERNACIONAL, LA TECNOLOGÍA, LOS SERVICIOS Y LOS PRODUCTOS BÁSICOS

Capítulo I

LA MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO

150. Un gran número de países en desarrollo se encuentra atrapado en un círculo vicioso de endeudamiento excesivo, baja inversión, creciente inestabilidad macroeconómica e insuficiente apoyo exterior, todo esto acompañado muchas veces de conflictos sociales y políticos. Los problemas de la movilización de los recursos interiores y exteriores han pasado a estar estrechamente vinculados con el problema de la deuda exterior. También las políticas estructurales y macroeconómicas han pasado a estar mucho más estrechamente relacionadas a través de su nexo con la financiación pública.

151. Romper este círculo vicioso para tomar la senda del crecimiento y el desarrollo sostenidos supone una tarea formidable. Las reformas interiores son indispensables, pero los gobiernos seguirán teniendo grandes dificultades para adoptar nuevas políticas económicas si no reciben asistencia a tiempo y en cantidades acordes con sus problemas. Un aspecto también importante es que las reformas de las políticas económicas deberían estar guiadas por las perspectivas a largo plazo, y no por las exigencias de salvar una crisis financiera, y por consideraciones prácticas más que ideológicas.

A.—LA MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS INTERIORES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

152. Las agudas dificultades de financiación exterior que padecieron los países en desarrollo durante el decenio de 1980 han acrecentado la importancia de movilizar los recursos interiores y de asignarlos y utilizarlos de forma que produzcan los máximos efectos. Estos esfuerzos son necesarios no sólo para hacer frente a los problemas de la deuda exterior y de la balanza de pagos, sino también para sostener el desarrollo a más largo plazo.

153. Existen relativamente pocas posibilidades de incrementar la cifra del ahorro en los países en desarrollo que han sufrido una baja considerable del nivel de vida en los últimos años. Aunque en una serie de países en desarrollo sería conveniente que hubiera una disciplina fiscal más dura, habría que tratar de mejorar la cifra global del ahorro, en gran parte como consecuencia, y no como condición previa, de un crecimiento renovado. En cambio, sí hay grandes posibilidades de mejorar la forma de asignar y utilizar el ahorro introduciendo reformas en el sector financiero y el sector público. Todo progreso en estas dos esferas estimulará considerablemente el crecimiento (y por lo tanto permitirá aumentar la propensión general al ahorro), siempre y cuando el progreso no se vea neutralizado por un aumento de los pagos del servicio de la deuda o por una reducción de las entradas de financiación exterior. En efecto, la concesión de alivio de la deuda o el aumento de las entradas de capital ayudarían a incrementar el ahorro interno porque atenuarían la escasez de divisas, que en muchos países en desarrollo hace que el nivel de la renta se sitúe muy por debajo de lo que debería ser dada la capacidad productiva de sus economías.

1. *Políticas financieras*

154. Aunque es cierto que la política de tipos de interés no influye gran cosa en el nivel del ahorro, sí tiene un efecto muy grande sobre la forma de asignar y utilizar el ahorro. La política de tipos de interés influye mucho en el comportamiento de los ahorradores y los intermediarios financieros y en las formas de invertir y transferir el ahorro, y por tanto en las condiciones y disponibilidades de la financiación de los distintos sectores y actividades económicas.

155. Uno de los obstáculos más importantes a la movilización de los recursos en un gran número de países en desarrollo son la inestabilidad macroeconómica y la imprevisibilidad. La inflación alta y enormemente fluctuante y las oscilaciones inesperadas de los salarios, los tipos de cambio y las tasas de interés crean una enorme incertidumbre en lo que se refiere al costo del rendimiento de las inversiones en activos tanto físicos como financieros. Esto recorta los horizontes de planificación de los ahorradores e inversores y alimenta las operaciones con fines de cobertura y especulación en vez de estimular la inversión a largo plazo en capacidad productiva. Mientras la inflación siga siendo alta e incontrolada, todo intento de modificar los precios relativos esenciales con objeto de fomentar el ahorro y la inversión puede resultar contraproducente. En efecto, en esas condiciones, los intentos de ajuste recurriendo a devaluaciones de la moneda y a subidas de los tipos de interés lo que hacen a menudo es acentuar la inestabilidad. Para alcanzar la estabilidad macroeconómica son necesarios un mayor control de la masa monetaria y una mayor disciplina financiera. Sin embargo, no hay que recargar excesivamente la política monetaria, y normalmente lo que se necesita es aplicar una combinación juiciosa de la política fiscal, la política monetaria y la política de precios y rentas.

156. También son muy perniciosas la incertidumbre de las reglas del juego y la falta de continuidad y de perspectiva a largo plazo de las políticas económicas. Las modificaciones bruscas e imprevisibles de las políticas en esferas tales como el comercio, la financiación, los precios del sector público,

las subvenciones y los impuestos complican los cálculos y las decisiones, fomentan la búsqueda de rentas atípicas y estimulan los comportamientos dirigidos a conseguir beneficios derivados de cambios imprevistos y no de inversiones productivas. Sin consenso político y social y sin una burocracia segura, cualificada y despolitizada, animada de confianza, suele ser difícil garantizar la continuidad de las políticas económicas y la confianza en ellas.

157. La mala gestión macroeconómica y la discontinuidad de las políticas económicas no son en absoluto las únicas ni tan siquiera las principales fuentes de inestabilidad. Los países en desarrollo son extremadamente vulnerables a los cambios que se producen en su entorno económico exterior, que como ya se ha apuntado es de por sí inestable. Los choques exteriores, tales como las oscilaciones de los precios de los productos básicos o de las tasas de interés, suelen tener efectos muy perturbadores, y la dificultad de ajustarse a esos choques sin recibir una financiación exterior suficiente es en sí una causa importante de la discontinuidad de las políticas económicas.

158. Aunque la política de tipos de interés es importante desde el punto de vista de la movilización de los recursos interiores, decidir lo que será una política adecuada de tipos de interés en una situación concreta no es asunto sencillo. Unos tipos de interés más altos hacen que aumente no sólo la tasa de beneficio para los acreedores, sino también el costo de la financiación para los deudores. Por un lado aumentan la capacidad de los rentistas para ahorrar, pero por otro merman la capacidad de los empresarios para invertir. Cuando se decide la política de tipos de interés hay que tener plenamente en cuenta la balanza entre ambos efectos, cosa que en la práctica no siempre se ha hecho. Hasta el decenio de 1980, los responsables de la política económica en muchos países en desarrollo tendían a preocuparse exclusivamente por el costo que podían suponer los tipos de interés incluso cuando la inflación era alta, lo que originaba tipos de interés reales excesivamente negativos. En cambio, durante el decenio de 1980 se preocuparon demasiado por el rendimiento para los acreedores, lo que produjo tipos de interés reales excesivamente altos, que en muchos casos alcanzaron los dos dígitos.

159. Al decidir la política de tipos de interés habría que prestar también la debida atención al endeudamiento de las empresas, la contribución del ahorro empresarial a la inversión privada, la situación del balance presupuestario y el monto de la deuda pública. Como las modificaciones de los tipos de interés repercuten en la distribución de los ingresos entre los deudores y los acreedores, influyen en el monto global del ahorro si los deudores y los acreedores no tienen la misma tasa de ahorro. Normalmente, las empresas y el sector público son prestatarios y deudores netos, y el sector de los hogares es prestamista y acreedor neto. En muchos países, la tasa de ahorro de las empresas es superior a la del sector de los hogares, y el ahorro empresarial no distribuido constituye una fuente importante de inversión de las empresas. En consecuencia, los tipos de interés elevados pueden no sólo desanimar la inversión empresarial sino también reducir el ahorro privado total, ya que entrañan una transferencia de renta de los grandes ahorradores a los pequeños. De la misma manera, si la deuda interior del sector público que devenga intereses es muy cuantiosa, los tipos de interés altos pueden provocar un fuerte déficit fiscal.

160. Por lo que hace a la asignación y utilización del ahorro, los efectos de la política de tipos de interés dependen mucho de la eficiencia de las instituciones financieras. En muchos países en desarrollo, estas instituciones presentan graves deficiencias estructurales. En un gran número de países en desarrollo, una porción importante de los activos bancarios está constituida por créditos dudosos. La mayoría de los bancos públicos y privados son técnicamente insolventes y operan con márgenes de intermediación muy grandes entre los tipos de interés de los depósitos y los tipos de interés de los créditos. Además, el sector financiero por lo general no opera según el paradigma de la libre competencia y la propiedad de los bancos está muy concentrada. Las normas que regulan la seguridad de la actividad de los bancos son muy laxas y los poderes públicos se lanzan con mucha facilidad a operaciones de salvamento financiero.

161. En vista de estas deficiencias estructurales de las instituciones financieras de los países en desarrollo, la liberalización financiera sólo funcionará con éxito si va acompañada de una adecuada reforma institucional y de normas enérgicas de supervisión y de vigilancia de la seguridad de la actividad de estas instituciones. La experiencia reciente de la liberalización financiera en los países en desarrollo demuestra también que funcionó con éxito solamente en los países donde se actuó con cautela y gradualmente y donde la liberalización se llevó a cabo una vez que se alcanzó la estabilidad macroeconómica y se fortalecieron las instituciones. Cuando no se pueda alcanzar con la desregulación una mayor eficiencia en los costos, quizás habrá que poner un tope a los tipos de interés de los préstamos que conceden las instituciones financieras.

162. El fomento del mercado de capitales puede ayudar a solucionar algunos de los problemas estructurales y acrecentar la eficiencia de los intermediarios financieros, con la condición de que se implante la libre competencia y se disminuya la vulnerabilidad de las empresas a las variaciones del costo y la disponibilidad de los créditos bancarios. Sin embargo, el problema es que diversos factores estructurales dificultan el desarrollo del mercado de capitales. En los países en desarrollo, muchas empresas son propiedad de familias que no quieren diluir el control que ejercen sobre su empresa. Además, muy a menudo los dueños de las empresas se resisten a publicar la información y aceptar la supervisión que supone la decisión de solicitar la cotización en bolsa de sus acciones. En consecuencia, si aumenta el costo de endeudarse, esto no siempre anima a las empresas a solicitar que sus acciones se coticen en bolsa. Por otra parte, las empresas que son suficientemente grandes para que sus acciones puedan ser cotizadas en bolsa, muchas veces deciden no hacerlo porque así pueden seguir beneficiándose de un trato preferente de los bancos. Para estimular la emisión de acciones por las empresas habría quizá que conceder ventajas fiscales y otros incentivos y poner restricciones al endeudamiento de las empresas.

163. El problema de la ineficiencia e inestabilidad del mercado de capitales puede adquirir especial gravedad en los países en desarrollo, porque el entorno macroeconómico general suele ser más inestable en esos países. En efecto, en algunos de los mercados de capitales incipientes los precios han experimentado enormes oscilaciones. La actividad se ha concentrado en las transacciones en el mercado secundario, y las nuevas emisiones para captar

dinero para inversiones han sido más bien pocas. Además, para evitar irregularidades tales como el tráfico de información privilegiada y el fraude –y porque la capacidad de la administración del Estado para llevar a cabo una supervisión eficaz es débil–, la creación de un marco institucional y regulador adecuado es un complemento necesario de cualquier sistema de ventajas fiscales y otros incentivos destinados a fomentar el mercado de capitales.

164. Por lo tanto, aunque es indispensable fortalecer el papel y la estructura de los mercados, también es importante conseguir el equilibrio adecuado entre las fuerzas del mercado y la intervención del Estado en la asignación de los recursos. La industrialización y el desarrollo exigen establecer un orden de prioridad entre los distintos sectores y actividades y proporcionarles apoyo, incentivos y protección, por lo general de forma selectiva. En el ámbito financiero, esto supone introducir una cierta diferenciación con respecto al costo y la disponibilidad de la financiación (en consonancia con la práctica en muchos países industrializados). Casi todos los países en desarrollo han recurrido a la asignación directa de crédito y aplicado impuestos y subvenciones diferentes a ciertos tipos de créditos, por ejemplo para favorecer las industrias de exportación o la agricultura. No ha habido tanta diferencia entre los países en desarrollo que han alcanzado el éxito económico y los que no lo han alcanzado en lo que se refiere a la mayor o menor propensión de los poderes públicos a favorecer a ciertas industrias o sectores, mientras que sí la ha habido en lo que se refiere al apoyo que han podido proporcionar, pero la protección que han ofrecido se ha utilizado para el fin previsto y no ha servido para crear una «renta» pura.

2. La reforma del sector público

165. Las políticas con respecto al sector público, que comprende tanto la administración del Estado como las empresas públicas, tienen un importante papel que desempeñar en el ámbito de la movilización de los recursos financieros. En muchos países hay grandes posibilidades de captar el ahorro del sector público. Además, las inversiones del sector público representan una proporción grande de la formación interior total de capital fijo, de modo que toda medida que se adopte para mejorar su eficiencia contribuiría considerablemente a estimular el crecimiento económico general.

166. Está ampliamente aceptado que un sector público económicamente eficiente e institucionalmente fortalecido es esencial para restablecer el crecimiento en los países en desarrollo. En muchos de estos países, la reactivación de la economía exige que aumenten las inversiones del sector público. Ahora bien, esto hay que conseguirlo mediante una reforma tributaria. El objetivo principal de esta reforma debería ser el de alcanzar una mayor eficiencia en la concepción de las políticas económicas, lo que supone definir los objetivos económicos y sociales en forma explícita, adoptar para alcanzar estos objetivos las medidas de política económica adecuadas y verificar qué resultados han dado.

167. En los países en desarrollo existen grandes posibilidades de mejorar la situación en todos estos frentes. Las medidas de política económica que se adoptan no siempre obedecen a decisiones explícitas, calculadas y deliberadas, basadas en un conocimiento exacto de los costos de las otras opciones

posibles. Tampoco está siempre claro qué objetivos se quieren alcanzar con determinadas medidas de política económica (tales como subvenciones y beneficios fiscales). Por esto es muy importante verificar constantemente los resultados de las medidas de política económica que se adoptan. Por ejemplo, habría que evaluar periódicamente la eficacia de los distintos incentivos fiscales concedidos al sector privado (en particular las subvenciones a la exportación, a la inversión y al empleo), para cerciorarse de que con ellos se obtienen resultados mejores. Asimismo habría que evaluar los efectos de las distintas categorías del gasto público sobre las necesidades básicas, la esperanza de vida, la mortalidad infantil, la instrucción de la población, etc.

168. Reasignar los recursos presupuestarios existentes sobre la base de tales principios aportaría mejoras importantes de la eficiencia, tales como detener el deterioro de la infraestructura física y humana, dar mayor prioridad a los sectores como las comunicaciones y los transportes, que facilitan la expansión de las exportaciones, e incrementar los gastos destinados a aliviar la pobreza. Como ya se ha indicado en el capítulo I.A de la primera parte, un sector en el cual los recortes del gasto público parecen a la vez posibles y muy convenientes es el de los gastos militares, lo que además tiene la otra ventaja de que dejaría libres para otros fines recursos en divisas que son escasos. También habría que prestar la debida atención a la necesidad de racionalizar los gastos de la administración pública sin merma de su calidad.

169. Sin embargo, la llave del éxito de una reforma fiscal es que ésta se traduzca en una mayor justicia y eficiencia tributarias. En los países en desarrollo, el sistema fiscal suele tener graves defectos que afectan a los fines de recaudación de ingresos, justicia y estímulo a que debe tender todo sistema tributario. Ante la crisis del decenio de 1980, muchos gobiernos fueron incapaces de hacer recaer una parte grande de la carga del ajuste sobre las capas de la sociedad poseedoras de riqueza o los trabajadores altamente cualificados sin provocar la fuga de capitales y de cerebros. Por consiguiente, los impuestos sobre la renta de los activos financieros, los beneficios de las empresas o las plusvalías del capital siguen siendo muy bajos. En muchos países, el Estado ha pagado más en subvenciones a las empresas privadas de lo que ha recibido de ellas en impuestos.

170. El sistema fiscal ha sido utilizado ampliamente para poner en práctica estrategias de industrialización. Pero muchos de los impuestos y exenciones instituidos con carácter especial han seguido en vigor mucho después de que perdieran toda utilidad, con el costo que esto ha supuesto en términos de menores ingresos fiscales, distorsiones de los incentivos y excesiva complejidad de la administración tributaria. En el decenio de 1980, los intentos de incrementar los ingresos presupuestarios con medidas especiales crearon nuevas distorsiones y empeoraron la distribución de la renta y la riqueza, además de fomentar la economía sumergida y la aparición de una ética de la evasión fiscal.

171. La reforma tributaria debería tener por objeto racionalizar y simplificar el sistema tributario, garantizar un tratamiento equitativo de las diferentes categorías de renta, proteger los ingresos fiscales contra la merma que supone la inflación y fortalecer la administración tributaria. Las dificultades y los obstáculos políticos son formidables. Superarlos exige que haya un consenso

social sobre la necesidad de tal reforma y la repartición de la carga que ésta supone entre las distintas clases y grupos, así como sobre el buen gobierno de los asuntos públicos, y un diálogo político constructivo.

172. En los últimos años se ha admitido cada vez más la necesidad de reformar las empresas estatales con medidas que van desde la liquidación hasta la rehabilitación, según se ha expuesto en la sección D del capítulo I de la segunda parte. La privatización puede desempeñar un papel importante, pero deberá basarse en una cuidadosa valoración de las distintas opciones, teniendo en cuenta que la privatización no origina forzosamente un aumento del ahorro y de la inversión. Tampoco mejorará necesariamente la eficiencia económica de la empresa privatizada si los que la dirigen no son capaces de mantener una cierta disciplina financiera o si esa empresa goza de un alto poder de monopolio. Además, si la competencia es imperfecta, lo que suele ocurrir en la mayoría de los países en desarrollo, la privatización tendrá que ir acompañada de un marco regulador eficaz que estimule la competencia.

B.-LA DEUDA Y LOS RECURSOS FINANCIEROS EXTERIORES

173. La fuente principal de la financiación del desarrollo ha sido, y lo seguirá siendo, el ahorro que se cree en los países en desarrollo. Aun así, éstos necesitarán cantidades cada vez mayores de financiación exterior para completar su ahorro interior. No es probable que las corrientes de financiación privada hacia los países en desarrollo vayan a aumentar mucho en los años próximos. En consecuencia, para satisfacer las necesidades de recursos financieros exteriores de los países en desarrollo habrá que adoptar medidas más enérgicas de alivio de la deuda y movilizar con más intensidad los recursos exteriores oficiales. Para los países en desarrollo más pobres, la ayuda exterior, sea bilateral o multilateral, seguirá siendo de una importancia fundamental y también lo serán las políticas que determinan la cantidad total disponible de financiación en condiciones favorables. En el caso de los países en desarrollo fuertemente endeudados, una solución duradera del problema de la deuda será condición indispensable para que puedan recibir mayores corrientes de financiación exterior. También habrá que estudiar más la forma de que la política financiera internacional contribuya a movilizar los recursos financieros interiores.

1. *Cómo solucionar duraderamente la crisis de la deuda exterior*

174. La crisis de la deuda exterior no está ni mucho menos resuelta. Unos pocos países deudores de renta media han conseguido ir estabilizando sus economías y repatriar una parte del capital fugado, pero la mayoría de los países fuertemente endeudados afrontan todavía enormes dificultades.

175. La estrategia internacional de la deuda ha evolucionado mucho desde la VII UNCTAD. Ahora se reconoce que toda solución del problema de la deuda debe incluir, como uno de sus elementos esenciales, la reducción tanto del principal como del servicio de esta deuda. Sin embargo, la iniciativa Brady y las medidas acordadas en Toronto no han logrado aliviar gran cosa el problema de la deuda. En consecuencia, si quiere dar una solución duradera a la crisis de la deuda, la comunidad internacional deberá estudiar medidas más enérgicas.

176. En lo que se refiere a la deuda contraída con los bancos privados, los acuerdos concertados hasta el momento al amparo de la iniciativa Brady han reducido la deuda en una cantidad muy inferior a lo que hacía falta. Los acuerdos negociados con respecto a algunos países se parecen más a los reescalonamientos de tipo clásico. En el caso de otros países, las operaciones de reducción de la deuda se ven contrarrestadas por otras que lo que hacen es incrementarla. Además, los acuerdos negociados han hecho que sea más difícil reestructurar la deuda restante.

177. Con objeto de incrementar considerablemente el monto y el ritmo de la reducción del principal y del servicio de la deuda habría que fortalecer la iniciativa Brady de estas tres maneras:

a) Las negociaciones entre los países deudores y los bancos comerciales deberían basarse en estimaciones autorizadas de las necesidades de reducción de la deuda y de liquidez del país deudor en vez de depender del poder de negociación de cada una de las partes. Las instituciones financieras multilaterales podrían desempeñar un papel útil en este sentido.

b) La legislación nacional de los países acreedores se podría redactar de forma que contribuya con más eficacia a reducir en cantidades suficientes el principal y el servicio de la deuda. Por ejemplo, la legislación que concede desgravaciones fiscales por concepto de las provisiones constituidas por los bancos para préstamos fallidos y la legislación que autoriza a deducir de los impuestos las pérdidas se podrían armonizar de forma tal que animara a los bancos a participar en programas de reducción de la deuda.

c) Todo aumento de la ayuda financiera proporcionada por las instituciones financieras multilaterales y los bancos regionales de desarrollo para reducir la deuda debería ir acompañado de medidas para poner más dinero a disposición de esas instituciones. De lo contrario, podrían resultar perjudicados los créditos para nuevas inversiones, créditos que son esenciales para que el ajuste tenga éxito.

178. Con respecto a la deuda con los acreedores bilaterales oficiales, se ha avanzado mucho en aliviar la carga de la deuda de los países de renta baja. El acuerdo de Toronto constituyó un paso importante, ya que por primera vez los países acreedores reconocieron la necesidad de aliviar la deuda por créditos oficiales en condiciones comerciales. Sin embargo, el alivio concedido está muy por debajo de lo que justificaría la capacidad de los países de renta baja de atender el servicio de su deuda exterior. Ultimamente varios países acreedores han hecho propuestas para lograr una reducción mucho mayor de la deuda exterior de estos países y de su servicio (según la propuesta de los Países Bajos la reducción llegaría al 100 %). Estas propuestas merecen serias y urgentes consideración. Las «condiciones de Trinidad y Tabago» propuestas por el Reino Unido representarían un avance importante, pero para muchos países de renta baja la carga de su deuda seguiría siendo muy elevada. Además, el alivio de la deuda no tendría que concederse a expensas de la aportación de ayuda nueva. La lista de beneficiarios de las condiciones acordadas en Toronto ha aumentado recientemente con la inclusión de países de América Latina y el Caribe con derecho a recibir créditos de la AIF solamente, pero habría que reconsiderar los criterios establecidos para poder beneficiarse de las condi-

ciones del acuerdo de Toronto. Como primera medida, las condiciones de este acuerdo deberían hacerse extensivas a todos los países menos adelantados y a todos los receptores de créditos de la AIF.

179. La carga de la deuda oficial de los países de renta baja y media ha merecido últimamente más atención por parte de los países acreedores. La nueva política del Club de París con respecto a los países fuertemente endeudados de esa categoría prevé vencimientos y períodos de gracia más largos. Esto representa un paso en la buena dirección. Sin embargo, muchos de estos países necesitan que se les reduzcan tanto su deuda bilateral oficial como sus deudas con los bancos comerciales. Se ha tomado una decisión importante en el caso de Polonia y Egipto, cuyas perspectivas mejorarán considerablemente con la reciente decisión de reducir sus deudas bilaterales oficiales en la mitad por lo menos. Es de esperar que se aplique un trato semejante a los muchos otros países de renta baja y media cuya deuda bilateral oficial les supone una carga excesivamente onerosa. Con objeto de fomentar el ajuste y el crecimiento, la estrategia internacional de la deuda debería regirse por criterios económicos objetivos y no por preferencias políticas o intereses financieros estrechos.

180. La cuestión de la deuda multilateral también ha sido motivo de preocupación. Las transferencias netas de recursos financieros de las instituciones multilaterales a ciertos países en desarrollo fuertemente endeudados han disminuido considerablemente, y varios países deudores tropiezan con dificultades para hacer frente a sus obligaciones. Aunque esas instituciones han adoptado medidas para aliviar la carga del servicio de la deuda y ayudar a liquidar los atrasos, esas medidas no bastan. Es indispensable tomar otras medidas para solucionar el problema de la deuda multilateral, aunque salvaguardando a la vez la buena salud financiera de las instituciones acreedoras. Los «grupos de apoyo» deberían mostrarse más activos proporcionando recursos para liquidar los atrasos adeudados a las instituciones financieras multilaterales. También se podrían fortalecer y ampliar otros mecanismos existentes, tales como los planes de subvención de intereses o de refinanciación financiados con los reembolsos que hacen los países a la AIF o con fondos fiduciarios especiales.

2. Los recursos financieros exteriores para el desarrollo

181. La crisis de la deuda originó profundos cambios en la financiación del desarrollo durante el decenio de 1980, cuyos efectos probablemente seguirán haciéndose sentir a lo largo de todo el decenio de 1990. En términos reales, las corrientes netas de recursos exteriores con destino a los países en desarrollo fueron en 1989 la mitad, aproximadamente, de las registradas en 1981. Esta disminución fue acompañada de un cambio de signo sin precedentes de las transferencias netas hacia los países en desarrollo, abrumados por el aumento constante de los pagos por intereses de su deuda exterior. En valor absoluto, las corrientes oficiales de financiación con destino a los países en desarrollo se estancaron prácticamente en términos reales durante el decenio pasado.

182. Los reescalonamientos de la deuda exterior y los préstamos para ajuste se han convertido en componentes importantes de las corrientes de financiación, en tanto que una proporción creciente de la asistencia exterior

está condicionada a la aplicación por los países que la reciben de una política macroeconómica y una política estructural determinadas. De hecho, el FMI y el Banco Mundial constituyen el eje del sistema de la financiación para el desarrollo. El proceso del ajuste estructural debe ser respaldado con una financiación suficiente para que su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo sea positivo y sostenible. Además es necesario revisar la condicionalidad para conseguir que estimule la eficiencia en vez de frenarla.

183. Asimismo, durante el decenio de 1990 habrá que hacer especiales esfuerzos por corregir el retroceso que se ha producido por no haberse proporcionado una ayuda financiera suficiente en sectores tales como la seguridad alimentaria, la eliminación de la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos y las inversiones en infraestructura, y también para financiar la conservación del medio ambiente.

184. La experiencia del decenio de 1980 ha puesto claramente de manifiesto las grandes limitaciones de un planteamiento que se apoya demasiado en los bancos comerciales privados para que aporten el grueso de las necesidades de financiación exterior para el desarrollo. Con objeto de lograr una mayor estabilidad y previsibilidad y una utilización más eficiente de los recursos disponibles, sería conveniente fortalecer el papel, ya considerable, de la financiación oficial. En relación con esto, los países donantes deberían hacer serios esfuerzos por alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % del PNB a la provisión de AOD, y las instituciones financieras internacionales deberían contribuir mucho más a satisfacer las necesidades de financiación del desarrollo.

185. Es alentador que en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados los donantes se comprometieran a incrementar las corrientes de recursos con destino a esos países, con objeto, entre otras cosas, de alcanzar e incluso superar el objetivo de 0,15 %. Los países donantes también aceptaron en principio aumentar la dotación de capital del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo, incrementar las cuotas al FMI, proporcionar recursos para la novena reposición de la AIF y financiar actuaciones o servicios especiales en favor de los países de renta baja. Sin embargo, los recursos puestos a disposición de las instituciones financieras regionales y multilaterales tendrían que decidirse teniendo en cuenta las crecientes demandas y las nuevas tareas que afrontan estas instituciones. El número de países con derecho a recibir créditos de la AIF aumenta, al tiempo que el FMI y el BIRF prestarán más atención a la situación de los países de la Europa central y oriental. Para aumentar sustancialmente las cantidades de financiación del desarrollo que aportan esas instituciones a los países en desarrollo será necesario idear mecanismos nuevos que ayuden a captar recursos en los mercados internacionales de capitales.

186. Los países de la Europa central y oriental han reducido drásticamente su ayuda financiera a los países en desarrollo y es muy posible que se conviertan en receptores de grandes cantidades de financiación de fuentes oficiales. Son muchas las incertidumbres con respecto al contenido y el ritmo del proceso de las reformas y al monto de la ayuda financiera exterior que van a recibir los países de la Europa central y oriental. Sin embargo, habrá que vigilar

estrechamente los efectos de las corrientes de financiación con destino a esos países sobre el volumen y la estructura de las corrientes de la financiación que se aporte a los países en desarrollo. Como se recordará, los miembros del CAD han vuelto a dar seguridades de que su apoyo a las reformas de los países de la Europa central y oriental no mermará su determinación de dar alta prioridad a su cooperación para el desarrollo con los países del Tercer Mundo. No debería escatimarse esfuerzo alguno por impedir toda desviación de las corrientes de financiación, especialmente de AOD, de los países en desarrollo.

187. Ha llegado el momento de esforzarse en buscar fuentes más automáticas de ingresos fiscales para financiar actividades de desarrollo de alta prioridad. Ante las perspectivas que ha abierto el final de la guerra fría en relación con el desarme y la reducción de los gastos militares, habría que prestar más atención a la posibilidad de canalizar los recursos que queden liberados por uno y otro concepto hacia usos socialmente productivos, en particular la financiación del desarrollo. Con respecto a esto, en el diálogo sobre la cooperación internacional para el desarrollo debería prestarse más atención a la cuestión del ajuste estructural durante la etapa de la transición al desarme y a sus repercusiones para el crecimiento y el desarrollo de la economía mundial.

3. El fomento de las corrientes de recursos no creadoras de deuda

188. Los países en desarrollo hacen grandes esfuerzos por adoptar políticas económicas que favorezcan la entrada de la inversión extranjera directa (IED). La IED puede contribuir muchísimo a reactivar las exportaciones, y en muchos países en desarrollo se reconocen más y más las ventajas de la IED para la financiación de proyectos, la adquisición de tecnologías o el fomento de los mercados exteriores. Los gobiernos de muchos países en desarrollo también están estudiando la forma de aprovechar con más eficacia las posibilidades de las nuevas modalidades de inversión, tales como las empresas conjuntas, las licencias y la subcontratación, así como las inversiones de cartera y nuevas modalidades de inversiones cuasi accionariales como son los bonos vinculados al precio de un producto básico. Los mercados comunes regionales, si adquieren mayor solidez y estabilidad, también pueden contribuir a atraer la inversión extranjera directa.

189. En los países en desarrollo se intenta más y más fomentar la entrada de grandes cantidades de financiación para inversión en participaciones accionariales y cuasi accionariales, con el doble propósito de corregir el desequilibrio entre las corrientes creadoras y las no creadoras de deuda y de compensar en parte la fuerte disminución de los préstamos de la banca comercial. Sin embargo, no se han materializado las expectativas de que un tratamiento más liberal de la IED fomentaría la entrada de grandes corrientes de inversión extranjera directa. La crisis de la deuda ha seguido siendo un freno al flujo de la IED hacia los países en desarrollo, ya que ha reforzado la opinión general acerca de los riesgos elevados, la menor rentabilidad y las malas perspectivas de crecimiento en esos países. Entretanto, han aumentado las oportunidades de inversión en los propios países desarrollados. A pesar de que se están utilizando los canjes de deuda por capital social, el volumen de las entradas netas de IED en los países en desarrollo sigue siendo inferior en términos reales al que se alcanzó antes de la crisis. La parte correspondiente a

los países en desarrollo respecto de las cifras totales de la IED ha disminuido de más de una cuarta parte a principios del decenio de 1980 a menos de la quinta parte a finales del mismo decenio. Al mismo tiempo, y como ya se ha señalado, la relación de la IED con el comercio, la tecnología y los servicios se ha convertido en una cuestión fundamental para el decenio de 1990.

190. Los esfuerzos de los países en desarrollo tendrán que respaldarse con actuaciones adecuadas y oportunas de los países exportadores de inversiones extranjeras directas y las instituciones financieras multilaterales. Los países industriales, además de las medidas que ya han empezado a aplicar, deberían poner en marcha planes amplios en favor de los países en desarrollo que abarquen el comercio, la inversión y la reducción de la deuda –de los que es un ejemplo la «Iniciativa de las Américas» lanzada por los Estados Unidos-, respaldados por un volumen suficiente de financiación. Esas iniciativas deberían además dar un papel mayor a las instituciones regionales, especialmente a los bancos regionales de desarrollo. Los gobiernos también deberían actuar con rapidez para potenciar considerablemente el papel del Grupo del Banco Mundial, en particular la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), lo que deberían hacer dando su acuerdo a una ampliación considerable de la dotación de capital de la CFI y aumentando la capacidad del OMGI para prestar garantías para proyectos de inversión. Si el Grupo del Banco Mundial adoptase una postura más enérgica de patrocinio en favor de un mayor número de países en desarrollo, esto enviaría a los inversores una señal inequívoca de confianza en el futuro y la suerte de los países en desarrollo.

C.—EL MEDIO AMBIENTE Y LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

191. La explotación desmesurada de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente privan a las generaciones futuras de una adecuada dotación de recursos naturales. En los países en desarrollo, la degradación del medio ambiente está unida estrechamente a la persistencia de la pobreza y a las menores oportunidades económicas de las capas más pobres de la población. En consecuencia, la solución del problema de la degradación del medio ambiente habría que buscarla en unos amplios programas de desarrollo basados en una estrategia eficaz para eliminar la pobreza y adquirir tecnologías ecológicamente idóneas. Esta estrategia requiere un apoyo financiero exterior en gran escala.

192. Los países desarrollados saldrían ellos mismos beneficiados si proporcionarían tal apoyo. La conservación del medio ambiente en los países en desarrollo ayudará a mejorar el sistema ecológico mundial. Está aceptado por muchos que los patrones de desarrollo y consumo en los países desarrollados son responsables de la mayor parte de los daños ocasionados al medio ambiente universal. Uno de los ejes de la cooperación internacional y la acción multilateral en este campo debería ser el de modificar los patrones de desarrollo y consumo en los países desarrollados en una dirección que sea compatible con la protección del medio ambiente y las necesidades de financiación adicional de los países en desarrollo.

193. En los últimos años se han hecho progresos y las perspectivas de realizar progresos aún mayores son prometedoras. El acuerdo reciente para dotar de recursos al Fondo Multilateral Provisional establecido en virtud del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono con el objeto de proporcionar ayuda a los países en desarrollo signatarios del Protocolo, es un acontecimiento que hay que aplaudir. Sin embargo, los gobiernos deben estar dispuestos a crear los mecanismos necesarios que garanticen la realización del doble objetivo de la protección ambiental y la transferencia de un volumen suficiente de recursos a los países en desarrollo en un marco multilateral estable, previsible y equitativo. En este sentido debería prestarse especial atención a unos mecanismos que utilicen al máximo las señales del mercado y a la vez generen corrientes adicionales de financiación. En relación con esto habría que estudiar la posibilidad de instituir impuestos, así como cánones que pagarían los usuarios, sobre las actividades y los productos nocivos para el medio ambiente. Asimismo, en relación con la cuestión de controlar las emisiones de carbono en todo el mundo, habría que considerar el establecimiento de un sistema mundial de permisos de emisión negociables.

194. El acuerdo tripartito entre el Banco Mundial, el PNUMA y el PNUD para administrar el Fondo para la Protección del Medio Ambiente en beneficio de los países en desarrollo es un paso importante en la dirección adecuada. Sin embargo, como han señalado los jefes ejecutivos de esas instituciones, los recursos de ese fondo no deberían utilizarse a expensas de sus actividades habituales relacionadas con el desarrollo y los problemas ambientales nacionales. Es esencial obtener recursos suplementarios para solucionar los problemas ambientales mundiales.

Capítulo II

LA MEJORA DEL ENTORNO COMERCIAL INTERNACIONAL

195. En el campo del comercio internacional no se ha decidido todavía la lucha entre las fuerzas contrapuestas del libre comercio y el proteccionismo. Desde la VII UNCTAD la evolución del entorno comercial internacional se ha caracterizado por una serie de acontecimientos contradictorios. Los esfuerzos realizados en el marco de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales para establecer un sistema comercial más abierto, viable y duradero se completaron con diferentes iniciativas en el sector de la política comercial. Entre ellas hay que mencionar las medidas unilaterales de liberalización del comercio adoptadas por distintos países en desarrollo y la suavización de las medidas discriminatorias que habían aplicado diferentes países desarrollados contra varios países de la Europa central y oriental.

196. En contraste con esto, el sistema comercial internacional siguió amenazado por el creciente proteccionismo y las tendencias más acusadas al comercio dirigido y por la frecuente adopción de medidas unilaterales contrarias a los principios fundamentales del sistema. Por lo que hace sobre todo a los países comerciantes más débiles, la persistencia de esta situación creó nuevas incertidumbres, desalentó la realización de nuevas inversiones en el sector exportador y entorpeció el ajuste estructural a que se habían entregado muchos países en desarrollo. La Ronda Uruguay ha tenido quizá una influencia moderadora sobre la proliferación de las medidas proteccionistas, pero todos estos hechos indican una cierta pérdida de fe en el sistema multilateral. La comunidad internacional afronta un claro dilema: revitalizar y mejorar las reglas del sistema comercial multilateral o dejar que vayan ganando terreno el comercio dirigido, los diferentes niveles de trato arancelario preferencial y los bloques comerciales cerrados.

A.—LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

197. En los últimos años un gran número de países en desarrollo han adoptado medidas para abrir sus economías al exterior y dar a las exportaciones un puesto más destacado en sus estrategias de desarrollo. La reforma de las políticas de comercio exterior que acompañó este cambio de orientación ha variado de intensidad según los países. En general ha consistido en una combinación de medidas de liberalización del comercio exterior, devaluaciones de la moneda nacional, mayor papel del tipo de cambio como instrumento de equilibrio de la balanza de pagos, una disciplina fiscal más

severa y medidas más enérgicas de fomento de las exportaciones. Los resultados de esta reforma de las políticas de comercio exterior han sido desiguales desde el punto de vista de la inversión y el crecimiento.

198. Varios países con estructuras económicas bien diversificadas y con recursos humanos y tecnológicos relativamente desarrollados lograron incrementar su comercio exterior, estimular la realización de nuevas inversiones y fomentar el crecimiento económico sostenido. También tuvieron relativo éxito en lo que se refiere a mantener la estabilidad de los precios. En cambio, en los países con estructuras económicas muy poco flexibles y diversificadas, las medidas de liberalización del comercio exterior no consiguieron estimular las nuevas inversiones ni el crecimiento económico en una medida significativa. Además, en los países abrumados por la deuda exterior, y como consecuencia precisamente de la carga del servicio de esta deuda, la relación entre las importaciones y el producto interior bruto no aumentó al mismo ritmo que lo hizo la relación entre las exportaciones y el PIB. La reducción de las importaciones y la caída de las inversiones fueron hechos comunes a todos estos países.

199. Diversos estudios recientes indicarían que hay que ser prudente al afirmar la existencia de una relación directa entre la liberalización del comercio exterior y los resultados de este comercio en los países en desarrollo. Durante el decenio de 1980 los países que obtuvieron las tasas más altas de crecimiento de las exportaciones aplicaron políticas de intervención selectiva, en tanto que otros que intervinieron fuertemente para modificar los resultados del comercio exterior, determinados por las fuerzas del mercado, no alcanzaron tasas tan favorables. Los países que concedieron ayuda a las industrias que parecía que iban a alcanzar la competitividad internacional a largo plazo obtuvieron resultados mucho mejores, en términos tanto de la producción como del crecimiento de las exportaciones, que los países cuyas políticas de intervención selectiva no respondían a razones económicas tan claras. La mayoría de los países que pusieron en práctica programas drásticos de liberalización lineal del comercio exterior no consiguieron incrementar las tasas de crecimiento de sus exportaciones. Las posibilidades de que lo logren en un futuro cercano dependerán, entre otros factores, de que sean capaces de mantener unos tipos de cambio estables y remuneradores para los exportadores y de superar el desorden macroeconómico que aqueja a muchas de sus actividades de gestión de la economía nacional.

200. De estas experiencias cabe sacar varias lecciones. La primera es que la política de comercio exterior no se puede aislar de otros factores. Los resultados del comercio exterior no dependen solamente del abanico limitado de aspectos –tales como los derechos de aduana, las restricciones cuantitativas y los impuestos y las subvenciones a la exportación– que se suele considerar forman el núcleo de la política de comercio exterior. También dependen de factores a largo plazo tales como la infraestructura económica del país, incluidas las cualificaciones profesionales de su población activa, así como de influencias conexas a corto plazo tales como la política de inversiones y el tipo de cambio. La estabilidad macroeconómica general es condición indispensable para poder mejorar constantemente los resultados del comercio exterior.

201. En segundo lugar, esto mismo puede crear un dilema en el terreno de la política de comercio exterior porque, a corto plazo, quizá habrá que llegar a

ciertas transacciones entre las medidas que se acaban de mencionar. En particular, un tipo de cambio real devaluado suele ser uno de los elementos que más determinan los resultados del comercio exterior, mientras que un tipo de cambio sobrevalorado se suele considerar un instrumento útil en un programa general para luchar contra la inflación. Aunque otros argumentos induzcan a preferir un tipo de cambio sobrevalorado, al decidir la política cambiaria habría que tener debidamente en cuenta la situación del comercio exterior.

202. En tercer lugar, la política de comercio exterior puede producir efectos mucho más beneficiosos si la política de inversiones es favorable, aunque haya que dar prioridad a determinados sectores o industrias. Como el comercio exterior va adquiriendo una dimensión mundial cada vez mayor e incluso una proporción más grande de este comercio tiene lugar en el interior de las redes empresariales, las empresas transnacionales podrían servir de nexo muy importante con los mercados mundiales en las primeras fases de la diversificación de las exportaciones. Tales empresas, además de ofrecer una salida a las exportaciones, pueden también ser fuente de aprovisionamiento de factores de producción, en particular tecnología e información. Los gobiernos que quieran aprovechar las posibilidades que ofrecen las empresas transnacionales deberían ocuparse con preferencia de crear un clima favorable a las inversiones de tales empresas.

203. Además, muchos de los elementos que resultan necesarios para crear un clima favorable a las inversiones extranjeras son elementos a largo plazo. En efecto, una de las condiciones más importantes para incrementar el comercio exterior es que tanto los poderes públicos como las empresas se comprometan conjunta y constantemente a apoyar la estrategia que se decida adoptar. En las estrategias de apertura a los mercados extranjeros, las medidas generales de comercio exterior tienen que completarse con otras que favorezcan las exportaciones de productos de los sectores en los cuales el país goza de una ventaja comparativa dinámica y tiene por tanto un potencial de exportación a largo plazo.

B.—EL AUMENTO DE LA EFICIENCIA EN EL CAMPO DEL COMERCIO EXTERIOR

204. La eficiencia en el campo del comercio exterior sigue siendo esencial para poder incrementar las exportaciones de los países en desarrollo en particular y para que éstos consigan movilizar recursos exteriores, incluida la inversión privada. Disponer de mejores infraestructuras en sectores como los transportes, la distribución, los puertos y las telecomunicaciones facilitaría la realización de ese objetivo, a lo que también ayudarían simplificar las formalidades aduaneras y potenciar los mecanismos de financiación del comercio exterior y de seguro de estas transacciones. Las prácticas, los procedimientos y las modalidades de organización ineficientes en el campo del comercio exterior han dado origen a una malísima asignación de los recursos y contribuido a que el crecimiento de la economía haya sido bajo, la competitividad mala y los resultados de las estrategias de desarrollo enfocadas al comercio exterior bastante desalentadores.

205. Muchos países en desarrollo han tratado de reducir las trabas administrativas y de otra índole con que tropiezan los exportadores creando zonas industriales y comerciales francas. Estas zonas no sólo pueden facilitar la importación en franquicia de materias primas y productos intermedios sino que además permiten obtener otras economías de escala al prestar servicios auxiliares a los exportadores. La experiencia de los diferentes países en este terreno corrobora la aseveración, más general, de que la infraestructura del comercio exterior y la disponibilidad de financiación barata de las exportaciones son fundamentales para fomentar con éxito las exportaciones.

206. Los últimos adelantos en el campo de las tecnologías de la información ofrecen posibilidades de mejorar enormemente la eficiencia del comercio exterior. Con este fin, habría que adoptar medidas concertadas para acelerar y consolidar la labor que se viene realizando en este campo, por ejemplo la utilización del intercambio electrónico de datos. En la esfera de las corrientes y redes de información sobre el comercio exterior, el tomar cuanto antes iniciativas multilaterales ayudaría a mejorar rápidamente y con un costo relativamente bajo la eficiencia de las transacciones de comercio exterior. Los esfuerzos por adoptar directrices de aplicación universal deberían, entre otras cosas, dar la debida prioridad al objetivo del desarrollo. De lo contrario, los países en desarrollo quedarán aún más marginados de las corrientes más rentables del comercio internacional.

C.—EL PROTECCIONISMO, EL ACCESO A LOS MERCADOS Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

207. Las tendencias generales de las políticas de comercio exterior que influyeron en el acceso de los países en desarrollo a los mercados durante el decenio de 1980 no dieron motivos para sentirse optimistas. Las medidas proteccionistas adoptadas en las principales economías de mercado tendieron a concentrarse en los sectores en los cuales los países en desarrollo gozan precisamente de una clara ventaja comparativa y son competitivos en los mercados internacionales. Los tipos de los derechos de aduana en los países desarrollados de economía de mercado siguieron siendo mayores para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo que para otras importaciones, en tanto que la progresividad de esos derechos en cada una de las etapas sucesivas de la transformación siguió siendo un importante obstáculo. Las concesiones arancelarias hechas al amparo del SGP, que de todos modos sufrieron una cierta erosión, ayudaron a corregir parcialmente estos problemas, ya que únicamente la cuarta parte, aproximadamente, de las exportaciones de los países en desarrollo sujetas a derechos de aduana gozan de trato preferencial; hay amplio acuerdo en que es necesario fortalecer el sistema y ampliar su cobertura.

208. El obstáculo más grave al acceso a los mercados fue, sin embargo, la proliferación de las barreras no arancelarias, que en la actualidad afectan a casi el 30 % de las exportaciones de los países en desarrollo a las economías de mercado desarrolladas. Estas barreras incluyen un vasto abanico de medidas, dirigidas muchas veces contra los productos de los países en desarrollo específicamente, tales como las limitaciones voluntarias de las exportaciones,

las medidas de vigilancia, las subvenciones a la exportación y la utilización de la legislación antidumping con fines proteccionistas. En los sectores de especial interés para los países en desarrollo desde el punto de vista de las exportaciones, la proporción del comercio afectado estuvo comprendida entre la mitad y las tres cuartas partes.

209. Pero en el campo del comercio internacional se han producido otros hechos que son motivo de inquietud. Estos hechos son la tendencia a establecer una relación entre la aplicación de compromisos previamente acordados en el sector del comercio de bienes y las concesiones en otras esferas, tales como la inversión extranjera directa, la protección de la propiedad intelectual y los servicios; la retirada unilateral, como ya se ha mencionado, del trato preferencial concedido anteriormente a países en desarrollo por razones que muchas veces son contrarias a los compromisos acordados; la utilización de argumentos relacionados con la balanza de comercio exterior para exigir la reciprocidad bilateral; y el mayor recurso a medidas unilaterales de retorsión para obligar a los socios comerciales más débiles a modificar sus políticas de comercio exterior o su posición en las negociaciones.

210. Es muy posible que los resultados de la Ronda Uruguay influyan en varios aspectos en las condiciones del acceso a los mercados durante el decenio de 1990. Esto dependerá en buena parte de que los acuerdos que se adopten en la Ronda den lugar a unas condiciones más liberales y seguras de acceso a los mercados. Estas condiciones deberían incluir el otorgamiento de concesiones arancelarias concretas, la liberalización de las barreras no arancelarias en los mercados de los países desarrollados para favorecer los productos de los países en desarrollo, la eliminación de las medidas de la «zona gris» tales como las limitaciones voluntarias de las exportaciones, y la adopción de normas más severas con respecto a las medidas antidumping y compensatorias. La liberalización del comercio es particularmente necesaria en sectores tales como la agricultura, los textiles y las prendas de vestir, los productos tropicales y los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales.

211. En conjunto, uno de los objetivos principales debería ser el de adoptar principios, reglas y disciplinas más enérgicos que reduzcan las posibilidades de restricción u obstrucción del comercio, así como medidas para apoyar y estimular su liberalización. Todo esto tendría que basarse en el pleno respeto del principio de la no discriminación, incluida la aplicación incondicional del trato de la nación más favorecida y la eliminación constante de los acuerdos de repartición de mercados y el comercio dirigido. Sería esencial prohibir la adopción unilateral de medidas fuera del ámbito jurídico del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como mantener un sistema eficaz de solución de controversias.

212. La eliminación del proteccionismo en los países desarrollados debería completarse con medidas más activas para facilitar el ajuste al cambio estructural. Resistirse a llevar a cabo este ajuste estructural con medidas proteccionistas crea a largo plazo problemas para la solidez y competitividad de la base productiva de estos mismos países. Además tiene graves consecuencias negativas para las perspectivas de las exportaciones de los países con quienes comercien, en particular las de los países en desarrollo. A largo plazo lo que interesa a los países desarrollados es aprovechar las

oportunidades de una mejor división internacional del trabajo con objeto de fomentar la transferencia ordenada de capacidades de producción de los sectores de *baja productividad a otros mejor adaptados* a la dotación de factores de producción de cada uno de esos países. Si los países industrializados no permiten que aumenten las importaciones de productos originarios de los países en desarrollo, para que vayan sustituyendo a ramas de su propia producción, con ello renunciarían a la posibilidad de incrementar sus propias exportaciones, porque lo que harán será limitar la capacidad de importación de los países en desarrollo. Además, importar productos que son más baratos de los países en desarrollo aumenta la renta real de los consumidores en los países desarrollados.

213. La aplicación de los compromisos contenidos en el Acta Final de la Séptima Conferencia de hacer avanzar el ajuste estructural y contener y hacer retroceder el proteccionismo tendrá que intensificarse. Para los gobiernos se ha vuelto más urgente llevar adelante la tarea de establecer mecanismos nacionales transparentes para evaluar las medidas proteccionistas que piden las distintas empresas o sectores y sus consecuencias tanto para toda la economía nacional como para los sectores de exportación de los países en desarrollo. También habría que seguir suprimiendo las subvenciones a la producción y a las exportaciones que dan origen a grandes distorsiones en la economía mundial y a malas asignaciones de los recursos. La cooperación internacional es esencial para llegar a un acuerdo sobre las exigencias globales del ajuste y aplicar medidas coordinadas que lo aceleren.

D.—LA MEJORA DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL

214. Como se reconoció en la VII UNCTAD, uno de los objetivos esenciales de la Ronda Uruguay era salvaguardar los principios fundamentales y promover los objetivos del GATT, así como desarrollar un sistema comercial multilateral más abierto, viable y duradero. La decisión reciente de reiniciar la Ronda tras el fracaso que hubo en la Reunión Ministerial en diciembre de 1990 representa una reafirmación de la voluntad política de los gobiernos de los países participantes de llevar a feliz término las negociaciones. La doble y difícil tarea de estas negociaciones es conseguir la plena adhesión de los países comerciantes más fuertes, cuyas actuaciones unilaterales pueden socavar el sistema, y reformar éste para que responda mejor a las necesidades de los países comerciantes más débiles. Unos resultados positivos en este difícil empeño asestarían un golpe decisivo al proteccionismo y a la posible fragmentación del sistema comercial multilateral y contrarrestarían las tendencias recesionarias de la economía mundial.

215. La reanudación de la Ronda Uruguay ha proporcionado una nueva oportunidad de estudiar nuevos medios de fortalecer y revitalizar el sistema comercial multilateral que por un lado satisfagan los intereses esenciales de todos los participantes y, por otro, tengan plenamente en cuenta la dimensión del desarrollo de las cuestiones que se negocian. Además de mejorar el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados, esa dimensión obliga a idear nuevas reglas y disciplinas que sean compatibles con los objetivos económicos, sociales y de desarrollo de esos países. Estos objetivos

son, en particular, la necesidad que tienen los países en desarrollo de edificar la infraestructura del desarrollo y alcanzar la competitividad en los mercados internacionales y de poder llevar adelante políticas legítimas de desarrollo nacional sin temor a las represalias ni a la discriminación. Si se desaprovecha la oportunidad, el multilateralismo recibirá un duro golpe, paradójicamente en un momento en que el sistema comercial se está volviendo más universal.

216. El ámbito material general de las negociaciones de la Ronda, que rebasan las fronteras de la política tradicional de comercio exterior para abarcar cuestiones relacionadas con los servicios, las inversiones y la tecnología, exige un planteamiento coherente e integrado que respalde los esfuerzos de los países por desarrollar sus economías. Ya se han obtenido progresos tangibles en una serie de sectores, entre ellos los mecanismos para la solución de controversias y el examen de las políticas de comercio exterior, lo que debería fortalecer el Acuerdo General. Ahora bien, si en el acuerdo final no se recogiera plenamente la dimensión del desarrollo, el acuerdo sería incompatible con la meta aceptada de conseguir unos resultados positivos y equilibrados.

217. Llegar a estos resultados exigirá verdaderos esfuerzos por solucionar los problemas políticos y técnicos que están pendientes en prácticamente cada una de las esferas de las negociaciones, desde el acceso a los mercados hasta las cuestiones institucionales. Superar las complejidades técnicas será una tarea formidable, en particular en esferas tales como el acceso a los mercados, la agricultura, la formulación de reglas, los servicios y los textiles y el vestido, sector este último en el que hay que llegar a un consenso sobre las modalidades de su reintegración al marco del Acuerdo General. En las negociaciones también será indispensable abordar tanto las consecuencias de la Ronda en el plano institucional como la aplicación de sus resultados sustantivos, procurando que esto no cree ningún vínculo entre los derechos y las obligaciones contenidos en los diversos instrumentos.

218. Aunque cada país tiene su propio orden de prioridad, unos resultados equilibrados tendrían que satisfacer varios criterios que son fundamentales si se quiere que aporten beneficios concretos a los países en desarrollo. Estos criterios son los siguientes:

a) Concesiones sustanciales en relación con diversos aspectos del acceso a los mercados, a fin de fomentar la liberalización del comercio y dar a los países en desarrollo más oportunidades de exportar a los mercados mundiales, pero a la vez compensando adecuadamente la erosión de las preferencias concedidas en virtud de los esquemas existentes.

b) Una reforma de las reglas del GATT sobre la agricultura que ofrezca a los países en desarrollo un acceso mejor y seguro a los mercados, reconozca la función de desarrollo que cumple la agricultura en las economías y sociedades de los países en desarrollo y mitigue los efectos negativos sobre los países importadores netos de alimentos.

c) Un programa, decidido de común acuerdo, para la supresión gradual del AMF y la reintegración del comercio de textiles y vestido a las normas y principios del Acuerdo General en un plazo razonable.

d) Una liberalización lo más amplia posible del comercio de productos tropicales sobre la base de la no reciprocidad.

e) Un acuerdo sobre las salvaguardias que dé estabilidad y previsibilidad al comercio internacional y excluya la posibilidad de adoptar medidas discriminatorias que sean contrarias al principio del trato de la nación más favorecida. Este acuerdo debería completarse con una definición más precisa de las reglas que rigen la aplicación de medidas antidumping y compensatorias, a fin de reducir las posibilidades de obstruir las medidas que tomen los países en desarrollo por fomentar su comercio.

f) La aceptación, por todas las partes, de una disciplina más severa en la utilización de medidas de política de comercio exterior sobre una base mutua y equitativa, teniendo en cuenta la importancia de la flexibilidad (especialmente por lo que hace a los problemas de la balanza de pagos en el contexto de las estrategias de desarrollo), y el nivel de desarrollo de cada país.

g) Un acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio que facilite el acceso de los países en desarrollo a la tecnología y la realización por éstos de sus objetivos sociales y de orden público.

h) Un marco multilateral para el comercio de servicios que ayude a incrementar la competitividad internacional de las empresas de servicios de los países en desarrollo y las ponga en condiciones de conseguir un acceso efectivo a los mercados mundiales mediante, entre otras cosas, la inclusión del principio del trato de nación más favorecida y la cobertura universal del sector de los servicios.

i) Un acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que reconozca claramente el derecho de los países en desarrollo a fijar a los inversores extranjeros condiciones encaminadas a estimular el desarrollo y potenciar la competencia, siempre y cuando esas medidas no ocasionen perjuicios a los socios comerciales.

j) Un marco jurídico para la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay que excluya toda acción unilateral y represalia intersectorial entre el comercio de bienes y las medidas relativas a la protección de la propiedad intelectual, a las inversiones y a los servicios, y que además no entorpezca la libertad de acción de los países en desarrollo para promover sus intereses económicos y comerciales de manera efectiva.

E.-LAS CONSECUENCIAS DE LA RONDA URUGUAY EN EL PLANO INSTITUCIONAL

219. El intento de establecer un marco institucional adecuado para la aplicación de los resultados esperados de la Ronda Uruguay ha llevado a centrar la atención en lo incompleto de las instituciones creadas para servir de soporte de las relaciones comerciales internacionales. El GATT y la UNCTAD se crearon ante la imposibilidad, en los años cuarenta, de llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de una organización internacional de comercio de índole general. Esta organización, tal como estaba prevista en la Carta de La Habana de 1948, se habría ocupado, entre otros aspectos, del desarrollo económico, las inversiones extranjeras, las prácticas comerciales restrictivas y los problemas de los productos básicos, así como de las cuestiones de política comercial que luego se incorporaron al Acuerdo

General. Por lo tanto, cuando se creó la UNCTAD, se le encomendó la función de estudiar los asuntos relacionados con el establecimiento de aquella organización. Esta cuestión se discutió en los sucesivos períodos de sesiones de la Conferencia hasta la VI UNCTAD, y ha vuelto a plantearse, aunque con parámetros un tanto diferentes, en el contexto de la Ronda Uruguay.

220. A estos efectos se han hecho propuestas para que entre los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales figurase el de proporcionar al GATT una base institucional más sólida mediante su transformación en una nueva organización internacional de comercio. Esta organización, entre otras cosas, se encargaría de aplicar los resultados de la Ronda Uruguay, de adoptar procedimientos de solución de controversias que se aplicarían a todos los acuerdos comerciales multilaterales, y de establecer relaciones de cooperación en un plano de igualdad con el FMI y el Banco Mundial para conseguir una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas mundiales. El proyecto de acta final presentado en la Reunión Ministerial de Bruselas preveía que se iniciaran los trabajos necesarios para concertar un acuerdo orgánico cuyo fin sería proporcionar la base institucional y administrativa a los instrumentos jurídicos en los que se recogerían los resultados de las negociaciones. Todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre esta cuestión.

221. Entre tanto, se ha vuelto a lanzar en las Naciones Unidas la idea de tomar nuevas iniciativas para el establecimiento de una organización internacional de comercio. La Asamblea General pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que le presentara, teniendo en cuenta todas las propuestas hechas al respecto, un informe sobre las novedades institucionales relacionadas con el fortalecimiento de las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral. El informe se preparará una vez que se recaben las opiniones de todos los gobiernos y los jefes ejecutivos de los organismos especializados y otras organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas.

222. Estas propuestas tienen muchas facetas que deben ser examinadas con todo cuidado. Algunas prevén que los derechos y las obligaciones en el sector de los bienes estarían vinculados con los derechos y las obligaciones en las nuevas esferas del comercio de servicios y de los aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Ahora bien, por un lado, esa vinculación, si se aceptase, expondría los derechos y obligaciones existentes en el sector de los servicios a nuevas y grandes incertidumbres. Por otro, legitimaría la amenaza de represalias por los mayores países comerciantes, que se concretaría en la imposición de restricciones al acceso a sus mercados, cada vez que percibieran signos de imposición de restricciones por parte de otros países, sobre todo países en desarrollo, en las nuevas esferas. En la actualidad son muchos los que sostienen que esta forma particular de retorsión es incompatible con el Acuerdo General.

223. Además, la evolución de la economía mundial contiene una serie de factores sistémicos que afectan al marco del comercio internacional y que habría que tener en cuenta en todo intento que se haga por fortalecer las organizaciones internacionales que operan en este terreno. Los flujos masivos de capital que no están relacionados con operaciones de comercio exterior han

tendido a provocar la inestabilidad de los tipos de cambio, con consecuencias negativas para el comercio internacional. Las enormes transacciones que se efectúan dentro de las grandes empresas transnacionales o entre ellas a menudo cortacircuitan las reglas y disciplinas existentes. El rápido desarrollo tecnológico está teniendo, como ya se ha señalado, un profundo impacto en la promoción y el comercio de bienes y servicios y está modificando rápidamente la ventaja comparativa basada en la dotación de recursos naturales. Además, la aparición de bloques comerciales constituidos por los principales países comerciantes puede fragmentar el sistema comercial internacional si no se gestionan teniendo debidamente en cuenta los principios fundamentales del sistema.

224. Otra característica de varias de estas propuestas sobre la que habría que meditar es el deseo de conseguir una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas mundiales mediante una estrecha colaboración institucional entre un GATT transformado y el FMI y el Banco Mundial. Se ha expresado el temor de que este planteamiento pueda conducir a una condicionalidad cruzada aún mayor que antes. En términos más generales, habría que señalar que, como consecuencia de sus vastas responsabilidades de coordinación en los campos económico y social conforme a la Carta de las Naciones Unidas, éstas están en una situación ideal para fomentar la adopción de políticas internacionales coherentes en los sectores de las inversiones, la tecnología, el comercio, la deuda, el dinero y la financiación y la gestión colectiva de la economía mundial. Se trata de esferas en las cuales las responsabilidades de las instituciones internacionales están repartidas y en las que pueden manifestarse serias inconsistencias entre las distintas políticas.

225. Muchas de las ideas fundamentales recogidas en la Carta de La Habana siguen siendo válidas. El nuevo mecanismo institucional que pudiera establecerse en el campo del comercio internacional debería abarcar un vasto abanico de materias, tener una composición universal, basarse en objetivos y normas de comportamiento decididos de común acuerdo, responder a los intereses de todos los miembros, adoptar las decisiones con equidad y estar vinculado orgánicamente con las instituciones afines que existen en las esferas monetaria y financiera.

226. Una organización con estas características proporcionaría a la comunidad internacional un mecanismo para formular objetivos y políticas con respecto al comercio internacional y el desarrollo, en un marco concebido de manera tal que tenga plenamente en cuenta las relaciones entre las distintas cuestiones y sus repercusiones para los países. Los procedimientos que empleara tal organización garantizarían la máxima transparencia y la plena participación de todos los países en la toma de las decisiones. Además tendría que actuar de tribuna para llegar a consensos internacionales que sirvieran de base para tomar decisiones y para poner en práctica, bien por los propios gobiernos, bien mediante la negociación de acuerdos multilaterales, los principios acordados entre todos. Por último, ofrecería un marco para la vigilancia y para la conciliación de las posiciones discrepantes. No habría que perder de vista estas perspectivas a más largo plazo en los debates que están teniendo lugar sobre el fortalecimiento de las instituciones internacionales en el ámbito del comercio exterior.

F.—EL MEDIO AMBIENTE Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

227. Una de las tareas más difíciles del decenio de 1990 será establecer un marco para la adopción de las políticas económicas que permita afrontar la relación entre las cuestiones relacionadas con el comercio exterior y las políticas ambientales. La forma en que se lleve a cabo esa tarea tendrá consecuencias para el sistema comercial internacional y, sobre todo, para el comercio y desarrollo de los países en desarrollo. Ultimamente los debates giran en torno a la cuestión de armonizar la legislación general y las normas técnicas ambientales. Unos opinan que deben establecerse distinciones entre los países con respecto a las normas técnicas ambientales, en función de la magnitud de las presiones ambientales y de las condiciones nacionales o locales existentes. De lo contrario, la armonización internacional de las normas técnicas ambientales podría erosionar las ventajas comparativas de los distintos países, en perjuicio, sobre todo, del comercio de los países en desarrollo. Otros sostienen que, para desalentar la introducción por motivos ambientales de barreras no arancelarias, la armonización de la legislación general y las normas técnicas ambientales debería llevarse a cabo con toda intensidad y sin condición alguna.

228. Otra cuestión que probablemente adquirirá cada vez más importancia es la posible utilización de medidas de comercio exterior en el contexto de las políticas ambientales. Los responsables de la política de comercio exterior, sobre todo en los países en desarrollo, están preocupados ante la posibilidad de que los grandes comerciantes recurran a dichas medidas para imponer determinadas políticas ambientales en todo el mundo. También les preocupa que las diferencias entre los países en lo que respecta a la legislación del medio ambiente puedan originar presiones políticas en los países desarrollados para que, como compensación, se tomen medidas en el terreno de la política de comercio exterior. Por ejemplo, las leyes sobre derechos compensatorios se podrían reinterpretar de forma tal que compensaran las diferencias de costos originadas por las diferencias entre las normas técnicas ambientales.

229. Para impedir que puedan ser utilizadas como instrumento para adoptar medidas discriminatorias e imponer barreras ocultas al comercio, habría que abstenerse en todo lo posible de utilizar las medidas de comercio exterior para fines relacionados con el medio ambiente. En general se debería recurrir más a la negociación de convenios o tratados internacionales que obligaran a todos los signatarios. La adopción de medidas adecuadas para hacer frente a los riesgos de dimensión mundial para el medio ambiente, como sería el propuesto plan de permisos de emisión negociables, ya mencionado en el capítulo anterior, con el fin de contener el aumento de las emisiones de carbono, reduciría la tentación de utilizar medidas de política comercial con fines de protección del medio ambiente. Sin embargo, si se considerase necesario adoptar medidas de este género para obligar a cumplir las políticas ambientales acordadas internacionalmente, habría que adoptar determinados principios y reglas.

230. Estos principios y reglas serían el principio de la no discriminación; la adopción de reglas que regulasen la adecuada utilización de medidas de política comercial para fines ambientales; el principio de que los efectos restrictivos del comercio de las nuevas normas técnicas ambientales deberían

ser proporcionales a los objetivos legítimos de esas normas; y la obligación de velar por la transparencia de las medidas de política comercial relacionadas con el medio ambiente y de efectuar la adecuada notificación de las normas nacionales que no estén basadas en las normas técnicas ambientales internacionales. También habría que establecer procedimientos eficaces para la solución de controversias.

231. Debido a la onerosa carga del servicio de la deuda y a los bajos precios de los productos básicos, algunos países en desarrollo se han visto obligados a adoptar políticas de exportación que han conducido a una explotación excesiva de los recursos naturales, en particular las tierras cultivables, y han ocasionado, como consecuencia de esto, daños al medio ambiente. El desarrollo sostenible evitaría tener que adoptar tales políticas de exportación; lo que exige, entre otras cosas, es suministrar una adecuada ayuda financiera y técnica a los países en desarrollo para que puedan introducir patrones sostenibles de aprovechamiento de las tierras y de los recursos naturales.

Capítulo III

LA INTENSIFICACIÓN DEL DINAMISMO TECNOLÓGICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

232. La necesidad de los países en desarrollo de utilizar lo más posible los adelantos científicos y tecnológicos para apoyar sus esfuerzos de desarrollo se ha ido haciendo cada vez más visible conforme van surgiendo tecnologías con base en la ciencia como principales factores determinantes del cambio económico y social al nivel mundial. En una economía mundial altamente interdependiente, las perspectivas del progreso tecnológico de los países en desarrollo vienen determinadas no sólo por fuerzas internas, sino cada vez más por fuerzas externas, en especial la aparición de nuevas tecnologías, nuevas tendencias de la protección de los derechos de propiedad intelectual, vinculaciones tecnológicas entre las empresas y la evolución del comercio internacionales. El interés internacional creciente por un desarrollo ecológicamente sostenible ha añadido una nueva dimensión a esta problemática.

233. En definitiva, el ritmo de cambio tecnológico de los países en desarrollo dependerá de la medida en que esos y otros factores influyan en las decisiones de las empresas productivas. Sin embargo, creando un marco político interno apropiado para las operaciones de sus empresas, los gobiernos de los países en desarrollo pueden dirigir su progreso tecnológico nacional en el decenio de 1990. Así las cosas, la intensificación del dinamismo tecnológico de los países en desarrollo exigirá un acercamiento sistemático a sus dos fuentes complementarias: la transferencia de tecnología del extranjero y el esfuerzo tecnológico nacional, incluida la difusión de sus resultados entre las empresas locales.

234. Los mercados para ambas fuentes de conocimientos están sujetos a imperfecciones, cuyas consecuencias afectan particularmente a los países en desarrollo. Según se iba haciendo más intensa la competencia internacional en la esfera de la tecnología, los gobiernos de los países industrializados reaccionaron reforzando la protección jurídica de las innovaciones, liberalizando las reglamentaciones antimonopolísticas y, en algunos casos, recurriendo a las represalias comerciales para defender la posición competitiva de sus empresas. Al mismo tiempo, muchas empresas industriales de esos países concertaron alianzas estratégicas con objeto de repartir los gastos de investigación y desarrollo y aprovechar las complementariedades. Como resultado, los conocimientos y las innovaciones tendieron a concentrarse en esas redes de colaboración, excluyendo a las empresas de los países en desarrollo.

235. Las imperfecciones del mercado internacional de tecnología se deben también a lo inadecuado de la información de que disponen los receptores de tecnología acerca de las fuentes de suministro, sus costos, la fiabilidad, las

condiciones específicas impuestas a la transferencia y su posible evolución futura. Otra fuente de imperfección es el hecho de que los proveedores de tecnología no disponen de información adecuada sobre la situación de los mercados locales de factores y productos ni sobre las competencias técnicas existentes en el país receptor. En el caso del esfuerzo tecnológico interno, las imperfecciones del mercado hacen que los niveles de inversión de las empresas en investigación y desarrollo y en formación de capacidad sean inferiores a los óptimos. Tanto los gobiernos de los países desarrollados como los de los países en desarrollo han intervenido con distinto grado de selectividad para corregir tales efectos.

A.—TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

236. Durante los últimos años del decenio de 1960 y el decenio de 1970, muchos países en desarrollo interesados en obtener condiciones equitativas para sus importaciones de tecnología y en promover su capacidad interna establecieron normas y mecanismos de control para modificar las condiciones de la adquisición de tecnología del extranjero. En el sector de la inversión extranjera aplicaron medidas que limitaban el campo de acción de las empresas extranjeras y el nivel de su participación en la propiedad. Unos pocos países en desarrollo introdujeron asimismo en su sistema de patentes modificaciones destinadas ante todo a reforzar las disposiciones que regulaban la obligación de explotar las patentes localmente y la duración de esa protección.

237. Debido en parte al estancamiento de las corrientes de tecnología vinculado a la crisis de la deuda, en el decenio de 1980 se suavizaron los regímenes que regulaban la tecnología y la inversión extranjera en esos países. Varios países en desarrollo que habían establecido previamente unos procedimientos bastante rígidos de selección para las importaciones de tecnología, introdujeron entonces varios cambios de política con el fin de suavizar los controles impuestos a la concesión de patentes y marcas. Esa evolución respondía en primer lugar a que los gobiernos de los países receptores y los inversores y proveedores de tecnología extranjeros habían llegado a una evaluación más profunda de la importancia de la colaboración tecnológica extranjera para el desarrollo de la economía del país; y en segundo lugar, a que se advertía que las empresas nacionales de los países en desarrollo eran mucho más hábiles a la hora de negociar los contratos.

238. Particularmente interesante en ese contexto era el método que habían seguido la República de Corea (y antes el Japón). Ese método consistía en dejar que las empresas locales tuviesen libre acceso a las tecnologías que desearan y pagaran el precio que estimaran consistente con sus intereses comerciales por tecnologías de productos y procesos nuevos o útiles. Al mismo tiempo, a esas empresas se les facilitaba información sistemática sobre fuentes y precios de tecnología y asesoramiento y asistencia sobre tácticas de negociación, prácticas restrictivas, garantías y el alcance de los derechos de propiedad. De ese modo se reforzaba la racionalidad de las decisiones de las empresas gracias a una mejor información y al hecho de que las empresas se veían inevitablemente expuestas a la competencia de sus rivales nacionales o

extranjeras. La libertad que tenían las empresas importadoras de tecnología para cometer errores se veía moderada por el conocimiento de que tendrían que soportar las consecuencias de su propia imprudencia.

239. La liberalización de las disposiciones relativas a la inversión extranjera que aplicaban varios países en desarrollo supuso, entre otras cosas, adoptar medidas para proteger a los inversores extranjeros contra las nacionalizaciones; reducir las limitaciones impuestas a la participación en la propiedad de las empresas, al campo de actividad que se podía elegir y a la cuantía de los beneficios que se podían repatriar, y aceptar el arbitraje internacional como medio de solucionar las controversias entre las partes interesadas. Esas reformas fueron fundamentales para hacer ver a los inversores extranjeros la capacidad de acogida de los gobiernos de los países receptores. Algunos países fueron más lejos y ofrecieron incentivos fiscales y de otra índole, por ejemplo una protección complementaria contra la competencia de las importaciones y un acceso especial a los servicios.

240. Esos y otros incentivos a la inversión extranjera pueden ser instrumentos útiles para promover los objetivos del desarrollo cuando tienen por objeto o bien contrarrestar los desincentivos debidos a distorsiones del mercado o bien orientar la actividad hacia sectores en los que el interés público es mayor que lo que se refleja en las proyecciones de la rentabilidad privada de las inversiones. Pueden servir de ejemplo las tecnologías de alta utilidad o inocuas para el medio ambiente. La experiencia demuestra, sin embargo, que esos incentivos, cuando no son parte de una política tecnológica más amplia con prioridades claras, pueden ser causa de ineficacia y de una asignación errónea de los recursos y se corre el riesgo de que generen pérdidas netas para los países receptores. Algunos países en desarrollo, impulsados por la falta de recursos financieros externos y compitiendo entre sí para atraer inversores extranjeros, pueden estarse exponiendo a esos riesgos.

241. La experiencia ha demostrado también que entre los factores más eficaces y eficientes para atraer a los inversores y proveedores de tecnología extranjeros figuran generalmente los derivados de la estabilidad financiera, la transparencia política, la disponibilidad de mano de obra calificada y la existencia de mercados internos grandes y en fuerte crecimiento. La presencia de esos parámetros y el grado en que los gobiernos los controlan varían mucho de un país en desarrollo a otro. En particular, durante el pasado decenio, en la mayor parte de los países en desarrollo unas fuertes restricciones financieras han pesado más que una legislación favorable cuando se ha intentado atraer corrientes de inversión y tecnología extranjeras. La eliminación de esas restricciones gracias a medidas de alivio de la deuda, la concesión de nuevos préstamos y la ampliación de las corrientes oficiales harían posible la reconstrucción de las reservas de capital productivo actualmente agotadas, estimularía un mayor volumen de inversión en nueva tecnología e incrementaría la capacidad de esos países para mantener o conseguir una competitividad a nivel internacional.

242. Desde el punto de vista tecnológico, una ventaja de las inversiones directas extranjeras es que pueden aportar capacidades y conocimientos de que no se dispone en el país. El inconveniente es que también pueden introducir o reemplazar conocimientos técnicos que ya existen o que empresas locales podrían desarrollar con eficiencia. Por consiguiente, lo que se necesita

es una política que ofrezca sistemáticamente mayores incentivos a aquellas inversiones que aportan conocimientos o insumos de los que el país no dispone o no es probable que pueda elaborar.

243. Los países que comercian con países en desarrollo han instado a éstos a intensificar la protección de los derechos de propiedad intelectual como un aliciente más para atraer inversiones extranjeras y, más en general, la transferencia de tecnología. Esa protección puede ser también una condición necesaria para la transferencia de tecnología asociada a productos y procesos patentables. Sin embargo, la mayor parte de las patentes registradas en países en desarrollo no se explotan con miras a promover la producción interna. Además, una protección de los derechos de propiedad intelectual más fuerte no compensará por sí misma la falta de personal capacitado, de equipo y de infraestructura en general y de proximidad a los principales países de investigación, todos ellos factores clave para la localización de centros de investigación y desarrollo. Tampoco se producirá en realidad la transferencia de tecnología si no se satisfacen otras condiciones, por ejemplo un volumen de mercado adecuado y una esperanza de crecimiento y la capacidad competitiva de los concesionarios potenciales. Esas consideraciones sugieren que probablemente el refuerzo de la protección de los derechos de propiedad intelectual no será suficiente por sí solo para poner en marcha una transferencia de tecnología adicional hacia los países en desarrollo; más bien podría ocasionar un aumento de los costos de los productos importados y un uso más frecuente de cláusulas restrictivas en los contratos de tecnología cubiertos por esa protección.

244. Aunque el volumen de las corrientes de tecnología hacia la mayoría de los países en desarrollo no ha aumentado de modo significativo desde los primeros años del decenio de 1980, ha tenido lugar una diversificación de esas corrientes que es beneficiosa para dichos países. El predominio de los Estados Unidos como fuente principal de inversiones y tecnología ha dado paso a la tríada compuesta por los Estados Unidos, Europa y el Japón, a la que se pueden añadir algunos países en desarrollo que funcionan a su vez como proveedores de inversiones y tecnología a otros países en desarrollo. Un factor desestabilizador es el hecho de que países de Europa central y Europa oriental que antes eran una fuente importante de corrientes de tecnología para algunos países en desarrollo, financiadas mediante acuerdos de compensación bilaterales y de trueque, empiezan ahora a competir con los países en desarrollo en lo tocante a las inversiones y a la transferencia de tecnología. Al mismo tiempo, la reestructuración de su economía ofrece nuevas oportunidades para el comercio de tecnología con el Sur.

245. Se ha producido también una diversificación de las formas de transferencia de tecnología, en particular de la concesión de licencias y otros acuerdos, así como de los tipos de agentes que participan en la transferencia, como por ejemplo proveedores independientes de maquinaria y equipo y pequeñas y medianas empresas. Esa evolución puede ser ventajosa para los países en desarrollo ya que ese aumento de la gama de opciones disponibles refuerza su posición negociadora y, por otra parte, la existencia de formas distintas de transferencia de tecnología puede favorecer una participación más activa de las empresas nacionales, lo que hace mayor la acumulación de competencias y capacidades técnicas internas.

246. Paralelamente a la tendencia a la diversificación de formas y fuentes de las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo se registra otro cambio que afectará también a su participación en el comercio internacional de tecnología. Se trata de la aparición ya mencionada de redes internacionales o alianzas estratégicas con miras a la cooperación y la puesta en común de recursos entre empresas tratándose de investigación y desarrollo, conocimientos técnicos, compras, pruebas de manufacturas y comercialización. Una cuestión importante es la existencia en los países en desarrollo de la infraestructura y los recursos humanos y financieros básicos necesarios para obtener acceso a esas redes de tecnología internacionales. Está además la cuestión de las nuevas medidas de política que se necesitarán para mejorar las perspectivas de los países en desarrollo para beneficiarse en el futuro de las nuevas redes internacionales de tecnología. La reanudación de las negociaciones sobre un código internacional de conducta sobre transferencia de tecnología podría, si se adaptara a la evolución de la situación, facilitar la aparición de un conjunto común de principios que pueda servir de base para la cooperación internacional en esa esfera.

247. La riqueza y la complejidad de las pautas actuales de relación en el comercio de tecnología internacional aconsejan también la elaboración de nuevos mecanismos para revitalizar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. La cobertura de esos mecanismos debería comprender un paquete de tecnología, financiación y reparto de los riesgos de una índole que satisfaga las necesidades de diferentes tipos de proveedores y receptores de tecnología promoviendo al mismo tiempo el dinamismo tecnológico.

B.—CAPACIDADES NACIONALES

248. El otro factor que determina el dinamismo tecnológico y la competitividad internacional es la calidad e intensidad del esfuerzo tecnológico nacional. Ese esfuerzo es necesario para que las empresas puedan absorber y utilizar con eficacia nuevas tecnologías, adaptarlas a la situación local, mejorarlas y en definitiva crear nuevos conocimientos. El dinamismo tecnológico y el ritmo de industrialización han diferido mucho de un país a otro. La interacción entre las políticas nacionales por un lado y las fuerzas económicas mundiales y las capacidades de las empresas por otro, ha sido un factor determinante esencial. La inversión en la adquisición de capacidades, al igual que otros tipos de inversión, depende en gran medida de los incentivos que ofrezcan los mercados en que operan las empresas. La estabilidad, el crecimiento y un marco político previsible son requisitos fundamentales para la inversión destinada a crear capacidad, pero el desorden económico que prevalece en estos últimos años en la mayoría de los países en desarrollo ha sido en extremo incompatible con el logro de esos objetivos.

249. En un mercado que funciona eficazmente, la competencia tanto interna como internacional supone también un poderoso incentivo en favor del esfuerzo tecnológico. Se reconoce en general que en muchos países en desarrollo es necesario hacer reformas de política tanto para conseguir la eficiencia y el crecimiento como para atraer inversiones en tecnología. Ahora bien, conforme se señaló anteriormente en este informe, los resultados de los

cambios de política que se han efectuado han sido confusos y desiguales. En efecto, una competencia fortísima de empresas extranjeras maduras, desencadenada por una liberalización radical del comercio, puede impedir que nuevas empresas locales en desarrollo adquieran una base de capacidad tecnológica. Esa posibilidad refuerza la teoría de la «industria naciente», según la cual se debe proteger a las industrias que surgen durante el período de aprendizaje. Ahora bien, una protección excesiva, prolongada y no respaldada por medidas para reducir costos ajenos a la actividad protegida puede detener el proceso de desarrollo de la competitividad en los mercados mundiales. De ahí la necesidad de llegar a un equilibrio entre exponerse a la competencia del mercado y protegerse contra esa exposición durante un período razonable de maduración y aprendizaje tecnológicos.

250. Incluso en el caso de estructuras óptimas de incentivos, un dinamismo tecnológico sólido no surge aisladamente. Exige una interacción intensa y constante con el medio industrial. Este medio debe proporcionar los recursos humanos y financieros necesarios para desarrollar capacidades, determinar el alcance de la especialización y aportar una serie de bienes públicos y otras formas de apoyo institucional. Así, el dinamismo tecnológico nacional es una sinergia que nace de la interacción de empresas, mercados e instituciones. Las intervenciones políticas más eficaces en apoyo del dinamismo tecnológico son las que aportan insumos que las empresas no pueden o no quieren proporcionar por sí mismas o que ayudan a reducir las incertidumbres o los riesgos asociados a ciertos tipos de inversiones destinadas a la acumulación de conocimientos y de nuevas capacidades técnicas.

251. En contraste con los países desarrollados y los países en desarrollo más adelantados de Asia oriental y Asia sudoriental, en la mayor parte de los países en desarrollo es muy escasa la labor de investigación y desarrollo que realizan las empresas productivas. Además, los resultados obtenidos por los laboratorios de investigación y desarrollo financiados con fondos públicos en los países en desarrollo han sido muy inferiores a lo que se esperaba. Incluso en los casos en que las innovaciones y los resultados de la investigación son elevados en relación con los recursos humanos y financieros asignados a ella, es frecuente que los productos y procesos mejorados no lleguen a tener una repercusión importante en la industria.

252. Una razón es que esas investigaciones no se han orientado adecuadamente hacia las necesidades de los fabricantes nacionales. Un posible remedio sería modificar la orientación de las actividades de investigación y desarrollo concentrando la labor en determinadas esferas técnicas que respondan a la demanda real y futura. Las medidas en ese sentido podrían consistir en dar mayor importancia a una investigación con un objetivo único en vez de un objetivo múltiple, dar mayor prioridad a los servicios técnicos que a la investigación fundamental y orientar más hacia la demanda las actividades de investigación y desarrollo, por ejemplo, promoviendo las investigaciones por contrata, los esquemas de incentivos basados en el precio y los esquemas para el reparto de los riesgos.

253. La historia de la industria demuestra que la promoción del adelanto científico y tecnológico depende significativamente de la naturaleza de las vinculaciones existentes entre los sistemas docentes, las instituciones y las empresas. Si bien, dadas las diferencias en cuanto al pasado histórico y la

capacidad tecnológica de los distintos países en desarrollo, es difícil proponer estrategias generalmente aplicables que abarquen todos los elementos pertinentes, los esfuerzos para promover y reforzar esas vinculaciones ofrecen claramente grandes posibilidades. Además de una mayor orientación hacia la demanda en el caso de la investigación financiada con fondos públicos, una colaboración más íntima entre las universidades y las empresas así como entre las propias empresas, aportaría un importante estímulo para el desarrollo tecnológico.

254. Se han utilizado varios instrumentos de política, particularmente en los países desarrollados de economía de mercado, para fomentar una mayor inversión de las empresas en investigación y desarrollo con el fin de promover la innovación. Entre esos instrumentos figura el apoyo financiero, sea en la forma indirecta de descuentos impositivos a las empresas en relación con el aumento de sus gastos de investigación y desarrollo, sea en forma de asistencia financiera directa consistente en préstamos, subvenciones e inversiones con reparto del riesgo. Está también la protección de los derechos de propiedad intelectual, principalmente en el caso de patentes y derechos de autor. Los países en desarrollo, en general, carecen de experiencia en el uso de medidas de apoyo financiero para promover la labor de investigación y desarrollo al nivel de la empresa. Necesitarán, pues, la asistencia de donantes bilaterales e instituciones internacionales para idear y aplicar tales medidas con objeto de adaptar eficazmente la promoción de la labor de investigación y desarrollo a los niveles existentes de capacidad tecnológica y a las necesidades nacionales.

255. Habrá que dar a las empresas de los países en desarrollo oportunidades de participar en las redes de investigación y desarrollo que, como ya se ha señalado, se han establecido para tener en cuenta los grandes riesgos y las economías de escala que van asociados a las tecnologías más adelantadas en los países desarrollados de economía de mercado. Esas posibilidades serían particularmente importantes en esferas como la biotecnología donde es necesario adaptar las innovaciones a la situación específica de cada país en desarrollo. El intercambio de personal de investigación y desarrollo entre diferentes países ayudaría también a intensificar las capacidades de las empresas de los países en desarrollo. Con una cooperación económica y una integración regional entre países en desarrollo más intensas, en los años próximos aumentarían las posibilidades de una mayor cooperación técnica y de investigación y desarrollo en sectores de interés común, lo cual permitiría repartir los costos generales y evitar la duplicación de esfuerzos.

256. La protección de los derechos de propiedad intelectual plantea problemas especiales para los países en desarrollo. En general, la justificación económica de esa protección es la esperanza de que si bien el aumento del costo de la tecnología para los usuarios hace que su difusión sea más lenta, ese inconveniente quedará más que compensado por los efectos de crecimiento y de generación de productividad que se obtendrán promoviendo la inversión en investigación y desarrollo. Hasta que comenzaron las negociaciones sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, el principio jurídico internacional comúnmente aceptado era el derecho de cada país a adoptar el régimen de propiedad intelectual que deseara, contrapesando los dos tipos de efectos arriba mencionados según el nivel existente de desarrollo

tecnológico. La aplicación de niveles de protección uniforme y sustantivamente más altos en todos los países tendería a ser discriminatorio contra los usuarios como distintos de los productores de tecnología tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

257. Los países en desarrollo, siendo en su inmensa mayoría usuarios netos, deben pagar más cara la tecnología en las esferas sujetas a protección. Al mismo tiempo los beneficios que obtendrían de la generación de tecnología no los percibirán hasta que sus empresas hayan conseguido la capacidad de producir invenciones patentables. No menos importantes son las consecuencias para el desarrollo tecnológico. En países que han alcanzado ya un cierto grado de desarrollo industrial y tecnológico, la protección de los derechos de propiedad intelectual puede ser un instrumento importante para fomentar la innovación en la medida en que garantiza la explotación de los resultados de la investigación y el desarrollo mediante el recurso de los derechos exclusivos. En otros países, sin embargo, unos fuertes sistemas de protección (que vayan mucho más allá de los acuerdos para eliminar las falsificaciones) podrían, oponiéndose a la difusión general por medio de la competencia en el mercado libre, limitar la posibilidad de seguir una vía de desarrollo tecnológico basada en la transferencia inversa de tecnología y la adaptación y el perfeccionamiento de innovaciones existentes. En todo acuerdo general sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, los países en desarrollo tendrán que seguir siendo lo bastante flexibles para tomar en consideración su situación tecnológica específica al elaborar sus regímenes de protección de la propiedad intelectual.

C.—MEDIO AMBIENTE Y TECNOLOGÍA

258. La tecnología tiene un papel estratégico que desempeñar en la determinación de la situación del medio ambiente mundial en el futuro. Si el *producto total mundial se duplica o triplica a causa de la aplicación de las tecnologías que actualmente prevalecen en la producción de energía, el transporte, el sector manufacturero, la agricultura y otros sectores, las generaciones futuras experimentarán probablemente un brusco deterioro del clima, la salud y la productividad. Así pues, la tecnología es, al mismo tiempo, una fuente importante de daños al ecosistema y una solución potencial del conflicto aparente entre una mayor prosperidad material para todos y la mejora de la calidad del medio ambiente.*

259. Los conocimientos técnicos que se requieren para reducir la emisión de contaminantes, el despilfarro de recursos y el destrozo de hábitats naturales existen o se pueden desarrollar y mejorar. Las perspectivas que abren los recientes adelantos en esferas como las fuentes renovables de energía, el tránsito de masas, los nuevos materiales, el reciclado y la biotecnología son prueba de la capacidad de la base científica y tecnológica para hacer frente a la mayor parte de los problemas ambientales actuales y previsibles. Si hoy no se están aplicando, desarrollando y transfiriendo en escala suficientemente amplia para frenar la degradación ambiental unas tecnologías inocuas para el medio ambiente, ello se debe a que los encargados de adoptar decisiones no advierten o no perciben los costos y los beneficios derivados de muchas

decisiones sobre producción que afectan al medio ambiente. Para poner remedio a esta situación habría que introducir medidas de política que pusieran de manifiesto esos costos y beneficios e inclinaran a las empresas y a otros agentes económicos a aplicar tecnologías limpias y que contribuyan a conservar los recursos naturales.

260. El carácter cada vez más mundial de muchos problemas ambientales contemporáneos hace que los gobiernos tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados estén fuertemente interesados en establecer el marco necesario para promover esas tecnologías. Sin embargo, para convencer al resto del mundo de que es imperativo pasar a la acción, los países desarrollados de economía de mercado deberán demostrar que están dispuestos a utilizar los conocimientos modernos para mejorar los niveles de vida del mundo en desarrollo y al mismo tiempo modificar unos estilos de vida que implican el empleo de las tecnologías de producción y consumo destructivas que actualmente prevalecen en el Norte.

261. El fomento del empleo de una tecnología ecológicamente idónea en los países en desarrollo plantea varias cuestiones, todas las cuales ponen de relieve que es imperativo conseguir que entre los países en desarrollo y los países desarrollados exista en la esfera del desarrollo tecnológico una asociación más intensa que la que ha caracterizado su relación en el pasado. En primer lugar, las condiciones para aplicar y desarrollar con éxito esa tecnología en los países en desarrollo son en definitiva las mismas que para la tecnología en general. Cuanto mayor es la base de conocimientos y capacidades con que cuenta un país, mayor es también la capacidad de sus empresas para elegir, utilizar con eficacia, adaptar y modificar la tecnología importada, inclusive el componente equipo de tecnologías más inocuas para el medio ambiente. Las preocupaciones ambientales son nuevos argumentos en favor de promover el desarrollo de recursos humanos y, más en general, el dinamismo tecnológico de los países en desarrollo. Para difundir con rapidez nuevas tecnologías ecológicamente idóneas es esencial aumentar la tasa de inversión, actualmente baja en relación con el volumen de capital existente en muchos países en desarrollo.

262. En segundo lugar, el interés que inspiran los problemas ambientales internos en los países en desarrollo difiere mucho del que prevalece en los países desarrollados. Los países en desarrollo, acosados por las necesidades inmediatamente apremiantes de su población, y por el estancamiento económico, han tendido a concentrar la atención en aquellos problemas ambientales que tienen consecuencias inmediatas para la salud o el nivel de vida de sus ciudadanos. Así pues, lo primero que necesitan es disponer de recursos para financiar la inversión en tecnologías que permitan un desarrollo de la economía nacional ambientalmente idóneo. En tercer lugar, aspecto que ya se ha debatido, los países en desarrollo tendrán que obtener los recursos que necesitan en condiciones muy de favor, con el fin de poder sufragar el costo añadido de importar tecnología ecológicamente idónea y de desarrollar la capacidad de evaluar las repercusiones ambientales de estas tecnologías y tomar las oportunas decisiones al respecto. En particular, es esencial incrementar la financiación en condiciones de favor, tal como permite hacerlo el Servicio Mundial para el Medio Ambiente recientemente creado, para que los países en desarrollo puedan destinar recursos a

problemas mundiales como el agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento mundial, la pérdida de diversidad biológica y la contaminación de las aguas internacionales.

263. En cuarto lugar, si bien se dispone de tecnologías limpias, que son en general de dominio público, la información a ese respecto no es accesible a todos. Con miras a ayudar a los países en desarrollo en lo tocante a la adopción de decisiones, se necesitan arreglos más eficaces para la difusión de información sobre tecnologías ecológicamente idóneas existentes y sobre los riesgos que suponen para el medio ambiente tecnologías que actualmente se encuentran en el mercado internacional. En quinto lugar, es difícil evaluar la medida en que la protección de los derechos de propiedad intelectual podría impedir que los países en desarrollo dispongan de tecnologías ecológicamente idóneas. Cuando los conocimientos técnicos de procesos o productos están patentados es fundamental contar con una protección adecuada si se desea conseguir la cooperación del licenciataria para utilizar de modo efectivo la tecnología. Sin embargo, dada la creciente comunidad de intereses que existe en lo que toca a la protección del medio ambiente mundial, habrá que elaborar unos principios, como el régimen de licencias obligatorias, que garanticen que el precio de esas tecnologías representa un incentivo para los generadores y es equitativo para los usuarios. En sexto lugar, la especificidad de la situación ambiental de cada país en desarrollo, junto con sus escasas capacidades de investigación y desarrollo, refuerza la necesidad de introducir mecanismos para canalizar hacia esos países una mayor actividad de investigación y desarrollo y promover una colaboración más intensa en materia de investigación y desarrollo sobre sus problemas tecnológicos.

Capítulo IV

HACIA UNA CONTRIBUCIÓN MÁXIMA DE LOS SERVICIOS AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A.-LOS SERVICIOS EN EL PROCESO DE DESARROLLO

264. Los sectores de los servicios, tales como el transporte, las comunicaciones, la banca, los seguros, la salud y la educación, que representan infraestructuras sociales y económicas fundamentales, han sido tradicionalmente importantes en el funcionamiento de las economías. El reciente aumento en el interés que despiertan los servicios se debe a un mayor reconocimiento de sus implicaciones estratégicas para los intereses políticos nacionales vitales así como para el crecimiento y el desarrollo. Los servicios básicos de transporte y comunicaciones influyen de manera considerable en la seguridad nacional, y se considera que algunos servicios, tales como los servicios de los medios de información y los servicios financieros, y también las comunicaciones, figuran entre los principales factores del mantenimiento de la autonomía política, la identidad y la cultura nacionales. En cuanto al crecimiento y el desarrollo, la experiencia adquirida, en particular por los países desarrollados de economía de mercado, demuestra que algunos servicios, sobre todo los servicios al productor y los que se hallan asociados con las tecnologías de información, resultan decisivos para el dinamismo de toda la economía. Esos servicios son una de las principales fuentes de valor añadido y constituyen un factor determinante de la competitividad internacional en una amplia gama de otros servicios y bienes. En consecuencia, el fortalecimiento de los servicios modernos en los países en desarrollo, en que los servicios al productor y la telemática están mucho menos adelantados, se ha convertido en una de las principales tareas del desarrollo, y tiene importantes consecuencias para el comercio internacional de servicios.

265. Además, los servicios representan cada vez más un instrumento para el desarrollo del capital humano y el mejoramiento de las oportunidades de empleo así como para generar, absorber y asimilar la innovación tecnológica. Por otra parte, influyen en la ubicación de las instalaciones de producción, así como en las funciones de inversión y adopción de decisiones. Las empresas han tratado de fortalecer su posición en relación con sus competidores adquiriendo el control de servicios en las diversas fases de la concepción, el diseño, la producción, la comercialización y la distribución. Todos estos factores contribuyen a explicar la intensidad del debate internacional en torno a los servicios y las actuales reacciones que suscitan las iniciativas de algunos países por mejorar la capacidad de sus empresas nacionales para ingresar en los mercados extranjeros de servicios.

266. Las transacciones internacionales de servicios pueden asumir diversas formas entre las cuales el movimiento transfronterizo de bienes, personas, capitales e informaciones. Los bienes pueden atravesar las fronteras para recibir un servicio (como los servicios de reparación y elaboración) o proporcionarlo (como el alquiler internacional de maquinaria o de equipo de transporte). Las personas pueden cruzar las fronteras internacionales ya sea para prestar servicios (como mano de obra y consultoría), o recibirlos (como los turistas, los pacientes que reciben en el extranjero atención médica y los estudiantes que salen de su país para estudiar). El capital puede participar en la prestación de un servicio, por ejemplo, mediante el establecimiento de filiales en el extranjero. La corriente de información a través de las fronteras –corrientes transfronterizas de datos– es en sí misma un servicio y un elemento esencial que contribuye a la internacionalización de muchas otras actividades de servicios.

267. Durante el último decenio se ha producido un rápido crecimiento del comercio internacional de servicios. Esto refleja sobre todo las tendencias de los países desarrollados de economía de mercado, en que los servicios han llegado a constituir la mayoría de las nuevas oportunidades de empleo. Los servicios representan ahora entre la mitad y las dos terceras partes del PIB de esos países, y el sector de servicios ha estado creciendo en forma paralela al sector manufacturero. El crecimiento más rápido, tanto en la producción como en el empleo, se registra ahora en el sector de servicios al productor, que presta apoyo directo a la manufactura. Dentro de esta categoría, que comprende diversos insumos de servicios en las distintas fases de la producción, se advierte una tendencia hacia la externalización, puesto que los servicios que antes se proporcionaban dentro de las firmas se compran ahora a proveedores externos. La tecnología de la información ha incrementado el suministro de muchos servicios, y aun de la mayoría de ellos, y por sí misma ha creado toda una nueva industria de servicios de datos.

268. En varios países en desarrollo, la construcción, el turismo, los servicios de mano de obra y algunos servicios profesionales se han convertido en fuentes importantes de ingreso de divisas. Unos cuantos países en desarrollo de Asia oriental son ahora exportadores competitivos tanto de servicios como de manufacturas. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo son deficitarios en su comercio de servicios, lo cual agrava sus dificultades de balanza de pagos. Mientras que los servicios representan en dichos países, al igual que en los países desarrollados de economía de mercado, una proporción considerable del PIB, la expansión de sus sectores de servicios ha estado asociada con fenómenos tales como la urbanización, el crecimiento demográfico, y la incapacidad de los sectores de producción de bienes para absorber a las personas que ingresan a la fuerza de trabajo.

269. En consecuencia, el crecimiento de los sectores de servicios en esos países se ha concentrado en los servicios de baja productividad, entre los cuales aquellos del sector informal. Por lo general esos sectores no se hallan integrados de manera eficaz en el proceso de producción. Tampoco se dispone de la capacidad necesaria para proporcionar todos los servicios

requeridos por otros sectores de la economía, en particular aquellos que incorporan conocimientos especializados o aun los relacionados con el comercio de bienes. Por consiguiente, esos países están limitados en su capacidad de participar efectivamente en la división internacional del trabajo que está surgiendo en materia de servicios y de aumentar su competitividad internacional en varios otros sectores. Además, no poseen las estructuras empresariales ni las redes de información necesarias para el suministro de muchos de esos servicios en los mercados mundiales.

270. En un número cada vez mayor de países en desarrollo, el turismo representa una de las fuentes principales de ingresos de divisas. Los países que desean aumentar su generación de divisas y de ingresos en este sector, deberán tener en cuenta los problemas y oportunidades que presenta la creciente dependencia de la industria mundial del turismo en relación con la corriente de información. Muchos países en desarrollo, entre ellos los que cuentan con el turismo, reciben también ingresos considerables de las remesas enviadas por la mano de obra en el extranjero, que ayudan a compensar los déficit registrados en su comercio de bienes y servicios. En la práctica, esos países exportan servicios de mano de obra y por consiguiente, dependen de la evolución de las economías que reciben a sus nacionales así como de las políticas de empleo o inmigración, que se aplican en ellas. Recientemente varios de esos países han debido hacer frente a la necesidad de reabsorber a un gran número de migrantes y generar nuevas fuentes de divisas. Uno de los problemas que se les presenta es orientar la capacidad adquirida por los migrantes que regresan hacia nuevas exportaciones de servicios que puedan contribuir a contrarrestar la disminución de las remesas efectuadas por la mano de obra desde el extranjero.

271. La tecnología de información ha permitido la interacción a distancia entre productores y consumidores de servicios mediante las corrientes transfronterizas de datos. Estas corrientes pueden utilizarse para suministrar diversos servicios a los clientes del extranjero, en particular servicios de gran densidad de información, tales como servicios bancarios y de diseño de productos así como el acceso a la información almacenada en los servicios de datos. Las corrientes ofrecen un apoyo competitivo a las empresas de servicios y constituyen un instrumento vital para administrar sistemas empresariales geográficamente dispersos. Este factor ha tenido por consecuencia el predominio de las empresas transnacionales en este campo. Muchas de las cuestiones que se plantean en relación con el papel que desempeñan las empresas transnacionales de servicios tienen también consecuencias para las corrientes transfronterizas de datos. Entre las cuestiones de política pertinentes en este contexto está determinar la medida en que los servicios de datos deben importarse mediante las corrientes transfronterizas de datos o decidir si debe hacerse un esfuerzo por desarrollarlas en el país, el papel asignado a las diversas clases de empresas en este desarrollo (empresas privadas nacionales, entidades públicas o inversionistas extranjeros), la necesidad de descentralizar los servicios de gran densidad de conocimientos especializados así como las funciones de adopción de decisiones en el marco de las estructuras empresariales y el diseño de regímenes reglamentarios adecuados.

B.—ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LOS SECTORES DE SERVICIOS

272. Muchos países en desarrollo reconocen la importancia de contar con amplias estrategias de servicios en las que se tengan en cuenta las interrelaciones entre los servicios y los sectores manufacturero y agrícola. Las estrategias deben orientarse no sólo a dar mayor competitividad a los sectores de servicios, sino también a aumentar el apoyo que prestan a la eficiencia, la productividad y la competitividad en otros sectores. Algunos países en desarrollo ya están asignando prioridad al incremento de la contribución de los sectores de servicios a los ingresos de divisas, negociando un mejoramiento de su acceso a los mercados extranjeros y aplicando estrategias de servicios orientadas a la exportación. Más aún, en muchos países, el incremento y la expansión de las oportunidades de empleo mediante políticas dirigidas a los sectores de servicios se ha identificado como uno de los objetivos principales.

273. En el fortalecimiento de los sectores de servicios de los países en desarrollo debe prestarse especial atención a la formación de capital humano mediante el desarrollo de servicios de gran densidad de conocimientos especializados, que por lo general se encuentran en el sector de servicios al productor y están relacionados con la tecnología de información. Un elemento fundamental de este proceso es aumentar el apoyo mutuo que se prestan el sector de servicios y el sector manufacturero. Las medidas de política orientadas al sector de servicios en los países en desarrollo deben considerarse como un complemento, y no como una alternativa, del proceso de industrialización, aunque en algunos países la expansión de los servicios puede proporcionar un estímulo considerable al desarrollo y el crecimiento.

274. Puesto que en la mayoría de los países en desarrollo el empleo es una consideración primordial, cabe esperar que los sectores de servicios seguirán siendo una fuente importante de absorción de mano de obra y un factor clave en la integración de los elementos marginalizados de la población, entre ellos quienes trabajan en el sector informal, así como en la creación de empleo para los nacionales que regresan de prestar servicios en el extranjero. Estos sectores pueden ofrecer también mayores oportunidades para el incremento de la capacidad.

275. Todavía quedan muchas posibilidades por explorar en cuanto al desarrollo de nuevas exportaciones de servicios en los países en desarrollo. Los gobiernos que fomentan dichas exportaciones deben beneficiarse con la experiencia adquirida por los países que ya están aplicando diversas estrategias de exportación. Un elemento común de esas estrategias es que estén basadas en la capacidad técnica, la experiencia y los conocimientos que ya existen; los conocimientos y la capacidad acumulados en la producción y exportación de productos agrícolas o minerales pueden externalizarse mediante nuevas estructuras empresariales y exportarse. La experiencia adquirida en el comercio puede consolidarse y aplicarse a los sectores de servicios mediante el establecimiento de infraestructuras modernas con una combinación de empresas e industrias de servicios que se apoyen mutuamente. Las ventajas y la experiencia del turismo pueden aumentarse para abarcar los servicios médicos, comerciales o educativos. El comercio en rápido crecimiento de los servicios de información puede ofrecer nuevas posibilidades, en

particular en los segmentos de mayor intensidad de mano de obra, que también pueden contribuir a mejorar la posición competitiva de otros bienes y servicios.

276. La formación de capital humano y su aplicación eficiente en las industrias de servicios requiere una infraestructura eficaz. Un sistema avanzado de telecomunicaciones resulta indispensable para la eficacia del transporte, la educación, las finanzas, la informática y otras infraestructuras.

277. Las decisiones de que los países cuenten con la participación extranjera en el sector de los servicios o bien reserven determinados sectores para los productores nacionales no pueden aislarse de las consideraciones relativas al papel estratégico de los servicios y de los objetivos de desarrollo nacional. La inversión extranjera directa puede permitir que los países en desarrollo fortalezcan sus sectores internos de servicios, y se vuelvan productores competitivos de algunos servicios, si se hace en función de los objetivos globales de desarrollo, entre los cuales el acceso a los conocimientos técnicos extranjeros y el incremento de la capacidad nacional. Las estrategias amplias del sector de los servicios, teniendo presentes las prioridades de desarrollo de los países, deben comprender medidas encaminadas a aumentar la contribución de la inversión extranjera directa a esos objetivos.

278. El hecho de prestar mayor atención a los servicios en los acuerdos de integración concertados entre países en desarrollo a nivel regional y subregional puede servir para aumentar las exportaciones de servicios, al tiempo que facilita el comercio intrarregional de bienes. La mancomunación de recursos puede llevar también a esfuerzos conjuntos por mejorar la capacidad y las infraestructuras y hacer un uso más eficaz de las importaciones extrarregionales de servicios.

279. A la luz de las consideraciones que anteceden, las estrategias nacionales de servicios pueden comprender los siguientes elementos:

- i) El desarrollo de servicios nacionales al productor y su integración en la adopción y aplicación de tecnologías avanzadas en diversos sectores de la producción;
- ii) El desarrollo de los recursos humanos, que entraña el mejoramiento de los servicios de educación en las esferas pertinentes así como la adopción de disposiciones adecuadas para la formación en el empleo, en particular por los proveedores extranjeros de servicios;
- iii) La modernización y expansión de las infraestructuras de telecomunicaciones;
- iv) Medidas para mejorar la eficiencia y la eficacia en función de los costos de la producción nacional de servicios, inclusive la creación de sectores e infraestructuras de servicios que, junto con los incentivos apropiados, sirvan también para atraer la inversión tanto en materia de servicios como de manufacturas;
- v) Políticas para mejorar la calidad de los servicios a niveles internacionales aceptables;
- vi) Medidas para asegurarse de que las operaciones de las empresas transnacionales en el sector de los servicios contribuyan al logro de objetivos tales como la transferencia de tecnología y el desarrollo de la

capacidad, el fortalecimiento de las infraestructuras y el acceso a las redes de información y los canales de distribución;

- vii) Medidas para promover la competencia y alentar a las empresas transnacionales a que externalicen los servicios en los países en desarrollo y compren servicios a los proveedores nacionales en los países en desarrollo;
- viii) La formulación de estrategias efectivas de exportación así como de medidas apropiadas de promoción de las exportaciones, tales como incentivos tributarios, liberalización de los reglamentos de divisas e importación libre de derechos del equipo indispensable;
- ix) Medidas para fomentar la formación de empresas nacionales integradas capaces de suministrar servicios en los mercados extranjeros;
- x) Medidas para fortalecer la infraestructura gubernamental a fin de prestar apoyo a la participación efectiva en las negociaciones sobre servicios a nivel regional y multilateral;
- xi) Fortalecimiento de la cooperación con otros países en desarrollo a nivel regional y subregional, inclusive la liberalización mutua del comercio, la mancomunación de capacidades para mejorar los conocimientos técnicos y de las infraestructuras a fin de promover las exportaciones a terceros países, haciendo un uso más efectivo de las fuentes extrarregionales de importación.

C.-CONSIDERACIONES DE POLÍTICA INTERNACIONAL

280. La Ronda Uruguay se encamina, entre otros objetivos, a la creación de un marco multilateral para el comercio de servicios que permita aumentar dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y contribuya al crecimiento económico de todos los asociados comerciales. En las negociaciones se han tratado varias de las cuestiones antes mencionadas, entre ellas el acceso a los mercados en el contexto de los objetivos de la legislación nacional, así como las fronteras entre el comercio de servicios, de una parte, las inversiones y las políticas de inmigración, de otra. Puesto que el desarrollo de los países en desarrollo se reconoce como una de las metas del marco propuesto, cabe esperar que se plantearán directamente las cuestiones relativas al desarrollo y no como un tratamiento especial otorgado a los países en desarrollo en forma de exenciones de las normas y principios generales.

281. Por consiguiente, en las medidas de liberalización que sean resultado de la Ronda debe prestarse la debida atención a los sectores de servicios de especial interés para los países en desarrollo, previendo la igualdad de trato para las formas de suministro en que esos países disponen de una posición competitiva tales como la circulación de personas a través de las fronteras con objeto de prestar servicios, el acceso efectivo a las redes de información y la participación en ellas. Las medidas deben tratar de manera específica los diversos obstáculos, tanto reglamentarios como no reglamentarios, a que hacen frente esos países para acceder a los mercados mundiales de servicios. También deben tenerse en consideración los efectos de las importaciones de servicios sobre el desarrollo y reconocer que un mejor acceso a los mercados

de los países en desarrollo tiene tal importancia que permitirá aumentar la contribución de esas importaciones al logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Por lo general, en dichos objetivos se asigna un lugar destacado a la creación de un sector de servicios más fuerte que, por sí mismo, puede atraer inversiones nacionales y extranjeras.

282. Uno de los propósitos de un marco multilateral convenido debe ser crear una serie de normas y principios que ayude a mejorar la aportación que hacen tanto las importaciones como las exportaciones de servicios al proceso de desarrollo y sirvan para reducir la posibilidad de controversias entre los asociados comerciales en torno a cuestiones de servicios. Esto facilitaría la tarea de administrar los posibles conflictos de intereses con las empresas transnacionales, de modo que se incrementaría la contribución global de los servicios al desarrollo y se aumentarían al máximo los insumos positivos que hacen esas empresas al proceso.

283. Otro principio que debe figurar en un régimen del comercio internacional de servicios es que el acceso de las empresas de los países en desarrollo a las tecnologías avanzadas y a la formación, así como a las redes de información y a los canales de distribución, resulta indispensable para la liberalización del comercio de servicios. Habría que tomar disposiciones para suprimir las medidas que impiden o limitan la libre elección en la adquisición de tecnologías. El régimen debe estar basado en un trato incondicional de nación más favorecida y en una cobertura universal, de modo que se facilite el equilibrio entre las concesiones de los países en desarrollo y el acceso efectivo de sus exportaciones de servicios a los mercados. En las disposiciones sobre el trato nacional y el acceso a los mercados deben tenerse plenamente en cuenta el grado de competitividad de los proveedores de servicios de los países en desarrollo en diversos sectores y subsectores, así como las perspectivas de beneficios concretos para esos países que serían consecuencia de la entrada de servicios provenientes de los países desarrollados.

284. Como ya se ha indicado, el acceso a los mercados internacionales en los sectores de servicios que entraña el movimiento de personas como proveedores de servicios es de especial importancia para muchos países en desarrollo al aumentar sus exportaciones de servicios. Dicho acceso se halla gravemente obstaculizado por los reglamentos estrictos en materia de visados, las restricciones de los permisos de trabajo y diversas exigencias profesionales aplicadas en distintos países. La ventaja competitiva de las empresas de los países en desarrollo en varios de esos sectores consiste en la combinación de una capacidad técnica relativamente alta y un costo relativamente bajo. Por ejemplo, las empresas de construcción de algunos países en desarrollo ya se han vuelto competitivas internacionalmente uniendo el acceso a la mano de obra a bajo costo a la capacidad de gestión y de diseño. En otras esferas, que requieren capacidad más especializada, tales como los servicios profesionales (entre los cuales la ingeniería, los servicios médicos y los servicios jurídicos), los países en desarrollo pueden tener posibilidades de conseguir una parte considerable del mercado mundial. También vale la pena citar los servicios de logísticos en que el contacto directo con los clientes resulta particularmente importante y en que el comercio entraña la movilidad de los productores de servicios a través de las fronteras. Las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, incluido el servicio posventa, podrían fortalecerse si, con arreglo

a un nuevo régimen internacional del comercio de servicios, los países desarrollados permitieran a las empresas y profesionales de los países en desarrollo un mejor acceso a los países a fin de suministrar determinados servicios.

285. Más aún, un gran número de países en desarrollo podría beneficiarse con la ampliación de la entrada preferencial no recíproca en algunos sectores de servicios, tales como el transporte aéreo y los servicios profesionales. El sector de servicios financieros es particularmente sensible, en vista de la vulnerabilidad de las instituciones financieras de los países en desarrollo y de los posibles efectos del funcionamiento de grandes entidades financieras transnacionales en la aplicación de sus políticas monetarias. Los acontecimientos recientes han puesto de relieve el carácter legítimo de las preocupaciones de los países en desarrollo en lo que respecta a la necesidad de una reglamentación efectiva y prudente.

286. Sin embargo, la liberalización del comercio de servicios no será por sí sola suficiente para resolver los principales problemas a que hacen frente los países en desarrollo al tratar de aumentar al máximo la contribución de los sectores de servicios a sus procesos de desarrollo. Será preciso organizar la cooperación internacional a fin de prestarles ayuda en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de obtener una parte considerable del creciente componente del valor añadido por los servicios en la economía mundial. La cooperación internacional también resultará indispensable para que los países en desarrollo puedan desarrollar sus propias industrias de servicios basados en conocimientos especializados de forma que puedan mantener una capacidad de producción innovadora, flexible y competitiva tanto en el sector de los bienes como en el de los servicios. Como ya se ha dicho, los países en desarrollo necesitan sobre todo desarrollar un sector interno de servicios al productor y una infraestructura telemática de apoyo, formar recursos humanos debidamente calificados, reorientar la mano de obra calificada que regresa del extranjero de modo que pueda seguir contribuyendo a los ingresos de divisas, e ingresar en los mercados que hasta ahora han estado cerrados a las empresas de los países en desarrollo. Sus esfuerzos en este sentido merecen el decidido apoyo, inclusive el apoyo financiero, de la comunidad internacional.

287. Ya se ha examinado la contribución vital que puede hacer la tecnología avanzada a la competitividad en la mayoría de los sectores de servicios, incluyendo tanto las esferas tradicionales, como son los seguros y el transporte marítimo, como los nuevos servicios al productor de gran densidad de información. La mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de esos servicios depende de su habilidad para fortalecer su capacidad tecnológica y mejorar su capital humano. Esto requiere mejores disposiciones en cuanto al acceso a la tecnología, incluso el aporte de tecnología por abastecedores extranjeros de servicios que se benefician con concesiones en materia de acceso al mercado, programas educativos más precisos y servicios de formación en el empleo.

288. Se reconoce que el acceso a las redes de información y los canales de distribución es fundamental para una expansión efectiva de las exportaciones de las empresas de los países en desarrollo y, en particular, para su participación en servicios tales como el transporte aéreo, la banca y el turismo.

Se están elaborando en casi todos los sectores de servicios estrategias de comercio basadas en redes de información, y el acceso a dichas redes ha llegado a vincularse estrechamente con el acceso a la tecnología derivada de ellas. El desarrollo de un sistema de redes públicas de investigación y desarrollo a nivel mundial aumentaría la competitividad de las empresas de los países en desarrollo. Más aún, a fin de aprovechar las oportunidades existentes, los países en desarrollo deberían tratar de adquirir una comprensión más profunda de las estrategias de formación de redes, mediante la colaboración con el sector privado.

289. La modernización y expansión de la infraestructura de telecomunicaciones es otra condición previa para la eficiencia de los servicios en la mayoría de los países en desarrollo. En vista de las necesidades de capital y del carácter de este sector, de gran intensidad de tecnología, la magnitud de las inversiones requeridas para hacer frente al problema resulta considerable. Las limitaciones de recursos crean graves dilemas para los países en desarrollo, por ejemplo entre el suministro de servicios públicos de telecomunicaciones y la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones a fin de satisfacer las exigencias más refinadas de otros sectores de servicios.

290. El uso cada vez mayor de las corrientes transfronterizas de datos ya ha abierto nuevas posibilidades de exportación para algunos países, y es posible explorar útilmente este potencial y asignarle prioridad en las estrategias de servicios de otros países. Dichas corrientes han permitido reubicar algunos segmentos de gran densidad de mano de obra de los servicios de datos de los países desarrollados en algunos países en desarrollo, como por ejemplo en la programación de computadoras y la producción de lógicos. Sin embargo, la distribución en extremo desequilibrada de la infraestructura necesaria para usar las corrientes transfronterizas de datos en el suministro de servicios a los mercados mundiales representa un serio obstáculo al progreso de los países en desarrollo en tal sentido. Se trata de una esfera en que se requiere una asistencia internacional masiva y en que debe reconocerse la situación especial de los países en desarrollo al momento de elaborar las disposiciones sobre liberalización del comercio.

291. Las empresas transnacionales han llegado a dominar el comercio y la producción mundiales en muchos sectores de servicios tales como el turismo, la construcción y la ingeniería, las finanzas, los medios audiovisuales y los servicios profesionales prestados a las empresas, en algunos casos con grados muy elevados de concentración del poder del mercado. Por sí misma, esta evolución puede hacer que el ingreso a los mercados resulte difícil para las empresas de los países en desarrollo que, de otra parte, están limitadas por la falta de un prestigio establecido. Más aún, esas empresas han aplicado estrategias competitivas encaminadas a obtener un alto grado de control tanto sobre los proveedores como sobre los mercados. Por ello se advierte ahora que los principales beneficios de la liberalización del comercio de servicios corresponderán a las grandes empresas transnacionales. Es preciso adoptar medidas a nivel internacional no sólo para reprimir las prácticas comerciales restrictivas y fomentar la competencia, sino también para estimular a las empresas transnacionales a que faciliten el crecimiento de empresas de los países en desarrollo, recurriendo a ellas cada vez más para el suministro de servicios así como concertando acuerdos efectivos sobre la transferencia de tecnología.

292. La capacidad de las empresas de servicios de los países en desarrollo para competir con las empresas transnacionales está limitada por su falta de los recursos financieros necesarios para obtener tecnologías avanzadas a fin de crear sus propias redes y sistemas de distribución y establecer una presencia efectiva en los mercados extranjeros. Las corrientes financieras internacionales podrían facilitar la consolidación de las empresas de servicios de los países en desarrollo y su adquisición de filiales y subsidiarias en países extranjeros. También es necesario que los países en desarrollo cuenten con un apoyo internacional más fuerte en algunos sectores, tales como el transporte aéreo, en los cuales el mantenimiento de una posición competitiva entraña gastos considerables de capital.

293. Se ha previsto que el proceso de liberalización progresiva se pondrá en ejecución mediante futuras rondas de negociación en el marco del acuerdo multilateral sobre los servicios. Los países en desarrollo pueden requerir cooperación en forma de asistencia técnica, además de los servicios de que ahora dispone la Ronda Uruguay, a fin de identificar más efectivamente y aprovechar las oportunidades de mercado que se presentan a sus exportaciones de servicios. En este contexto, también debe observarse que la elaboración eficaz de políticas con respecto a los servicios se halla seriamente obstaculizada por lo insuficiente de las estadísticas comparables internacionalmente en materia de comercio y producción de servicios.

294. La futura evolución de los sectores de servicios, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, tendrá consecuencias sobre el desarrollo sostenible en todo el mundo. En algunos casos, insistir en políticas de crecimiento y exportación orientadas a los servicios resultará más compatible con los imperativos de la protección del medio ambiente que las políticas basadas en la manufactura. Los objetivos de un desarrollo sostenible pueden quedar frustrados si surge una división del trabajo en la cual los países en desarrollo deban hacerse cargo de los elementos de la cadena de producción que degradan el medio ambiente, mientras que los países en desarrollo conservan para sí los elementos de los servicios de valor elevado que no afectan al medio ambiente. Aún más, en algunos sectores, los países en desarrollo tendrán necesidad de asistencia para poder cumplir con las normas en materia del medio ambiente (como en el transporte aéreo) o mitigar los efectos del crecimiento sobre el medio ambiente (como en el turismo).

Capítulo V

FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS: PRIORIDADES PARA EL DECENIO DE 1990

A.—LA ECONOMÍA MUNDIAL DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

295. En este informe ya se ha documentado cuán desfavorable ha sido la evolución de la economía internacional de los productos básicos para el crecimiento de los países en desarrollo exportadores de tales productos. El rasgo que predominó en el decenio de 1980 en esta esfera fue un nivel muy bajo de los precios reales de esos productos en comparación con su evolución histórica. Sólo algunos países en desarrollo exportadores de productos básicos pudieron aumentar el volumen de sus exportaciones para compensar los menores precios. Tal cosa se reflejó en una disminución recurrente de los ingresos de exportación y, juntamente con la rápida expansión de las exportaciones de alimentos básicos por los países desarrollados, en un descenso de la parte de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos básicos.

296. Si bien el problema de la deuda se ha debatido ampliamente y se han buscado soluciones para los países en desarrollo muy endeudados, el problema de los bajos precios de los productos básicos no ha recibido igual atención por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, para los países en desarrollo que dependen de tales productos las repercusiones de la baja de los precios de los productos en el decenio de 1980 son comparables a las del aumento de la carga del servicio de la deuda. A decir verdad, la crisis de la deuda se vio exacerbada por la crisis de los productos básicos mientras que al mismo tiempo las presiones de la deuda han contribuido a agravar los problemas en el sector de los productos. La disponibilidad de recursos para el desarrollo depende mucho de una mejora sustancial de los ingresos de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo.

297. La crisis engloba prácticamente a todos los productos y ha tenido graves consecuencias para los países tanto desarrollados como en desarrollo, aunque en mucha mayor medida para estos últimos. Las subvenciones a la producción así como a las exportaciones, particularmente en los países desarrollados, la expansión de la gama de productos obtenidos en los países en desarrollo más avanzados, las mejoras de productividad y, en algunos casos, una contracción de la demanda de importaciones como consecuencia de la mayor producción nacional de productos similares o competidores ejercieron una presión

constante sobre la oferta, que fue superior a la demanda incluso cuando los precios de los productos siguieron disminuyendo. La solución a la crisis requiere medidas adecuadas en los países tanto desarrollados como en desarrollo. No obstante, su éxito dependerá fundamentalmente de su compatibilidad y coherencia, que sólo cabe lograr en el contexto de una política internacional de productos básicos coherente y efectiva.

298. En los últimos años se han registrado algunos acontecimientos importantes. Se ha producido la tan esperada entrada en vigor del acuerdo que establece el Fondo Común. Aunque la Primera Cuenta del Fondo sigue a la espera, la Segunda Cuenta, una vez que se resuelvan las actuales dificultades de funcionamiento, podría constituir un complemento útil al esfuerzo financiero mayor que se requiere para apoyar un programa de diversificación armonizada. El Convenio Internacional del Caucho Natural también ha entrado en vigor y se ha negociado con éxito la continuación del Convenio Internacional del Yute y los Productos del Yute. Los convenios internacionales de productos básicos y los grupos de estudio han seguido progresando, aunque estos últimos se han limitado a unos pocos productos minerales. Nuevos aspectos del tema de los productos básicos están atrayendo cada vez más atención, como las repercusiones que tienen sobre los productos los asuntos ambientales, las consideraciones de salud y las medidas para controlar la producción y venta de drogas ilícitas; los efectos de los cambios tecnológicos sobre la producción y transformación de productos; y la creación de un medio propicio para promover y facilitar el proceso de diversificación.

299. El reto que plantea el decenio de 1990 en materia de productos básicos consiste en arbitrar una política reforzada sobre el particular que tenga plenamente en cuenta estos nuevos debates, así como los cambios estructurales y de otra índole que se han producido, y encaminada a lograr que esos productos puedan dirigirse a unos mercados mundiales abiertos y saneados, al tiempo que contribuyen de un modo efectivo al crecimiento y el desarrollo. La necesidad de un planteamiento concertado por parte de la comunidad internacional para mejorar el funcionamiento de la economía mundial de los productos básicos es algo cada vez más aceptado. La mayor conciencia de la creciente complejidad de los problemas que suscitan los productos podría muy bien conferir un impulso positivo que debería aprovecharse.

300. Esa complejidad existe del lado tanto de la demanda como de la oferta. La demanda de materias primas se ve afectada por la tendencia a disminuir que registra a largo plazo su consumo por unidad de producto en los países industrializados. No obstante, tal tendencia podría contrarrestarse con unas tasas de crecimiento altas, en particular en inversión en capital fijo, y por un progreso tecnológico que mejore las características de las materias primas y genere nuevos usos para las mismas. Los cambios en los gustos y en la estructura por edad de las poblaciones, así como consideraciones de salud, están alterando la composición de la demanda de los productos alimentarios.

301. Con respecto a la oferta de productos, la tendencia a aumentar la producción sin tener en cuenta la situación de los mercados se ve influida en cada caso por las políticas adaptadas a las circunstancias específicas de cada

país, por las innovaciones tecnológicas y por las dificultades de reducir la producción total cuando entran nuevos proveedores con costos más bajos. También se ve influida por las políticas macroeconómicas adoptadas por los países en desarrollo en respuesta a las presiones de que son objeto para que paguen el servicio de su deuda y emprendan programas de ajuste estructural.

302. Otro factor tiene que ver con los agentes que intervienen en la economía internacional de los productos básicos. Hay una concentración creciente del poder del mercado en un número cada vez menor de empresas –incluidas las transnacionales– como consecuencia de absorciones y fusiones. Esto ha conducido a unos mercados cada vez más oligopsónicos en una situación en que el número de proveedores ha ido en aumento. Además, los mercados de futuros y opciones de los productos básicos forman más y más parte de una red financiera internacional que también abarca los mercados de acciones, bonos y monedas, en los que se mueven fondos con fines de inversión y especulación.

303. La materialización de las posibilidades del comercio de productos entre los países en desarrollo se ve complicada por la orientación Norte-Sur de las pautas comerciales tradicionales. No obstante, el margen que ofrece una mayor demanda nacional en el Sur es considerable. La demanda de materias primas del mundo en desarrollo ha ido aumentando en los países que registran tasas elevadas de crecimiento, aunque hasta ahora se ha cubierto con importaciones procedentes de los países desarrollados. La demanda de alimentos básicos en los países en desarrollo también ha crecido con rapidez pero, a pesar de los esfuerzos desplegados para incrementar la oferta interior, el auge de las importaciones se ha atendido sobre todo con suministros procedentes de los países desarrollados.

304. La aparición de bloques comerciales en Europa, América y posiblemente en Asia y el Pacífico confiere una nueva dimensión a los problemas que suscitan los productos básicos. Tales bloques pueden conducir a una desviación apreciable del comercio, aunque también pueden crear una nueva demanda de esos productos dentro de esos bloques. Los cambios en las economías de Europa central y oriental están teniendo también repercusiones en el comercio de los productos básicos. La demanda de algunos de ellos podrá muy bien aumentar a largo plazo y los planteamientos orientados hacia el mercado de esas economías deberían favorecer las exportaciones más baratas de los países en desarrollo de productos básicos tanto en forma primaria como transformadas. Al mismo tiempo, a corto plazo habrá que cerrar fábricas, como consecuencia, entre otras cosas, de preocupaciones ambientales, reduciendo así la demanda de materias primas. Esa demanda también puede disminuir cuando las fábricas se vuelvan más eficientes a la larga. Los incentivos a la exportación y la asistencia vinculada que proporcionan los países desarrollados podrán también reducir las importaciones procedentes de los países en desarrollo, y los productores más eficientes de productos básicos de la región se podrán convertir en grandes competidores.

305. Las consideraciones ambientales constituyen un nuevo aspecto que influye en la economía internacional de los productos básicos. Los gobiernos y la opinión pública de los países tanto desarrollados como en desarrollo están poniendo cada vez más el acento en los factores ambientales para asegurar el

carácter sostenido del desarrollo. En el Norte, el reto es restablecer el medio sin perjuicio de mantener los niveles de vida y las actividades productivas en la medida en que ello sea compatible con ese objetivo. En el Sur, el desafío es erradicar la pobreza, producir más alimentos, aumentar el empleo y las exportaciones mientras se protege el medio y se preserva el equilibrio ecológico. Tanto los países desarrollados como en desarrollo afrontan el reto común de asegurar que los recursos naturales se gestionan debidamente en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

B.—FORTALECER LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE PRODUCTOS BÁSICOS

306. Los objetivos centrales de la política internacional de productos han sido establecidos en términos generales por la comunidad internacional. Entre ellos figuran lograr condiciones estables en el comercio internacional de tales productos con unos precios que sean remuneradores para los productores y equitativos para los consumidores; mejorar la productividad y aumentar los ingresos de las exportaciones de esos productos, en particular en el caso de los países en desarrollo; maximizar la eficiencia general en el uso de recursos, gracias entre otras cosas a frenar e invertir el proteccionismo y suprimir todo lo que perturbe el comercio; y fomentar la capacidad de los países en desarrollo para resolver su dependencia de los productos básicos y diversificar su capacidad productiva y sus exportaciones. Tales objetivos se señalaron en la resolución 93 (IV) de la Conferencia relativa al Programa Integrado para los Productos Básicos, que se reconfirmó en la VII UNCTAD. También se reflejó en el Acuerdo que estableció el Fondo Común de Productos Básicos, que entró en vigor en junio de 1989, en varios convenios y acuerdos internacionales *sobre productos, y en los Principios Generales por los que se rige la Ronda Uruguay* de negociaciones comerciales multilaterales.

307. La traducción de esos objetivos en medidas y actuaciones prácticas ha sido esporádica y no se ha llegado todavía a una política internacional coherente en materia de productos que se preste por sí misma a una aplicación plena. Asimismo, las iniciativas en el plano nacional por parte de agentes importantes en la esfera de los productos para llenar el vacío han sido, en muchos casos, incompatibles con dichos objetivos.

308. Las deficiencias actuales de la política internacional de productos básicos y de las medidas correspondientes a cada uno de ellos se tradujeron en el decenio de 1980 en varias cosas, a saber: las largas demoras en la entrada en vigor del acuerdo que establece el Fondo Común de Productos Básicos y en hacer que ese Fondo empiece a funcionar; las posiciones tan divergentes adoptadas por los países sobre la liberalización del comercio en la agricultura, los productos tropicales y las materias basadas en recursos naturales, en las negociaciones de la Ronda Uruguay; y el lento progreso realizado hacia una diversificación horizontal y vertical de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo que dependen mucho de tales productos.

309. El factor que tuvo más peso, sin embargo, fue la menor cooperación entre productores y consumidores y entre productores en el decenio de 1980. Si bien en esos años se registró la aparición de varios acuerdos nuevos entre

productores y consumidores y entre productores, incluidos acuerdos internacionales de productos básicos sin disposiciones económicas y grupos de estudio, hubo claramente un menor interés por los esfuerzos sistemáticos para convenir y aplicar actuaciones concretas. Cundió la desilusión con el funcionamiento de los acuerdos de estabilización de precios, sobre todo a raíz del colapso del Convenio Internacional del Estaño, y hubo unas débiles respuestas de los productores a los crecientes excedentes. El número de signatarios de ciertos acuerdos de productos básicos disminuyó, lo que provocó que brillaran por su ausencia importantes protagonistas en el lado tanto de los productores como de los consumidores. Dificultades presupuestarias y otros obstáculos financieros entorpecieron las operaciones de las organizaciones de productos básicos y el establecimiento de nuevos grupos de estudio. Como consecuencia de esos problemas, no se registró ninguna mejora pronunciada en la transparencia de los mercados de los productos básicos.

310. El debilitamiento de la cooperación entre productores y consumidores *y entre productores durante el decenio de 1980 se debió a varios factores*. Quizá el principal fue que, contrariamente a la situación registrada en los decenios de 1960 y 1970, los mercados internacionales de productos básicos se caracterizaron por unos precios reales bajos más bien que por una inestabilidad de los precios en torno a una tendencia alcista. Como ya se ha indicado, el principal determinante de los bajos precios fue una oferta excesiva más que una demanda insuficiente. Por los motivos que se examinan brevemente a continuación, ese problema no se podía resolver fácilmente con una cooperación entre productores/consumidores y entre productores. Tal situación favoreció a los consumidores a los que ya no preocupaba el asunto de la seguridad de la oferta, y también condujo a divergencias entre productores sobre qué actuaciones conjuntas cabía emprender. Otro factor apreciable que influyó en las políticas de los países en este particular fue el creciente acento que se puso en las fuerzas del mercado frente a la intervención pública.

311. Los cambios estructurales registrados en los países desarrollados y en desarrollo también afectaron a la cooperación entre productores y consumidores. Una enorme expansión de la producción en ambos grupos de países, como consecuencia de una productividad incrementada de un modo sustancial y el fruto que dieron los esfuerzos de diversificación de nuevos productores, condujeron a cambios importantes del lado de importadores y exportadores por igual e hizo que resultara más difícil la dinámica de la cooperación. Asimismo, algunos participantes muy importantes en los mercados internacionales de productos básicos pasaron a depender menos de productos concretos y, por consiguiente, a depender también menos de las actuaciones cooperativas en relación con esos productos.

312. En los países en desarrollo toda una serie de factores introdujo mayor complejidad. Como consecuencia de las obligaciones del servicio de la deuda y la adopción de programas de ajuste estructural que obligaban a expandir el sector de exportación, los países en desarrollo se vieron muy impulsados a incrementar la producción y las exportaciones de productos básicos. Tal cosa agravó los problemas de una oferta excesiva. Para muchos países productores en desarrollo la crisis económica que se registró en el decenio de 1980 debilitó

considerablemente las posibilidades de una cooperación provechosa entre productores. Además, ciertos países en desarrollo se convirtieron en consumidores e importadores considerables de varios productos.

313. En los países desarrollados, la política económica interior y el proteccionismo estimularon la producción así como la exportación de productos básicos, redujeron sus importaciones y provocaron conflictos entre ellos y los países en desarrollo productores. Por otra parte, además, algunos países de Europa central y oriental se convirtieron en grandes consumidores e importadores de productos, sobre todo al amparo de acuerdos bilaterales especiales.

314. La formulación de una política internacional de productos básicos reforzada ha de tener presentes las nuevas circunstancias e identificar las esferas estratégicas donde una actuación pueda remover las trabas principales a la cooperación internacional. Es crucial revitalizar la cooperación entre productores habida cuenta de la situación de exceso de oferta. Para que tal cosa suceda, resulta fundamental que se adopte un planteamiento global que propicie transacciones simultáneas sobre diversos productos con el fin de tener en cuenta la creciente diversidad de intereses entre los países productores y dentro de ellos. En tal contexto, habría que procurar que se introdujeran formas de gestión de la oferta. Con ello lo que se perseguiría sería no perpetuar una producción ineficiente sino más bien facilitar la transición a una nueva división del trabajo entre países productores con arreglo a las ventajas comparativas y mediante una diversificación. Una mayor cooperación entre productores también es una condición previa para que se reanude el diálogo entre productores y consumidores. La inclusión en ese diálogo de cuestiones concretas que interesan a los consumidores, como por ejemplo, la influencia de consideraciones ambientales sobre el consumo y empleo de determinados productos, debería conferir un nuevo impulso a una cooperación internacional reforzada sobre los productos.

315. En el contexto de los cambios contemporáneos en la economía internacional de los productos básicos, las prioridades de una política internacional reforzada sobre el particular en el decenio de 1990 deberían consistir en crear las condiciones para:

- a) lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de los diversos productos a unos precios reales mejores;
- b) optimizar la contribución del sector de los productos al desarrollo, entre otras cosas, mediante la diversificación; y
- c) conseguir una gestión ambientalmente adecuada de los recursos naturales con miras a un desarrollo sostenible.

1. *El equilibrio entre la oferta y la demanda de los diversos productos a precios reales mejores*

316. Como ya se ha dicho, la evolución de los mercados de productos durante el decenio de 1980 ha conducido a que la inestabilidad de los precios a corto plazo se convierta en un problema menos importante que la disminución de los mismos a plazo mediano y largo como consecuencia de un exceso de oferta y, en algunos casos, de una demanda débil. Este último problema tiene que abordarse creando condiciones encaminadas a fortalecer la demanda de

productos primarios, haciendo que la oferta se mueva más en consonancia con la evolución de los mercados y mejorando el nivel de los precios durante cierto tiempo.

317. Entre las condiciones necesarias para robustecer la demanda de productos figuran la eliminación de los gravámenes al consumo, especialmente de los productos tropicales, y de las restricciones a la importación de productos primarios y elaborados siempre que existan. Una disminución de la penuria de divisas en Europa central y oriental ayudaría mucho, como también en los países en desarrollo donde los niveles de consumo per cápita de muchos productos son relativamente bajos. Además, un mayor consumo requerirá mayores actividades de promoción y encontrar nuevos usos finales.

318. Las condiciones necesarias para hacer que la oferta responda más a la evolución de los mercados entraña fundamentalmente cambios en las políticas que inducen a mantener una producción poco competitiva. Tales políticas se refieren, en particular, a los subsidios a la producción, especialmente en los países desarrollados, y las políticas nacionales que se aplican en los países en desarrollo con la finalidad de aumentar el volumen de las exportaciones sin tener presente la situación del mercado. Otras condiciones clave para mejorar el nivel de precios son la supresión de los excedentes acumulados, la eliminación de las subvenciones a la exportación y unas mejores corrientes de información sobre las perspectivas del mercado.

2. Cómo optimizar la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo, incluida la diversificación

319. Optimizar la contribución de los productos básicos al crecimiento de los países en desarrollo requerirá diversas estrategias a corto y mediano plazo. En los países en desarrollo que dependen de uno o dos productos para el grueso de sus ingresos de exportación, hay que procurar por todos los medios diversificar su capacidad productiva y sus exportaciones, tanto horizontal como verticalmente. Para aquellos que ya cuentan con una base de exportación de productos más diversificada, optimizar la contribución de los productos básicos al desarrollo exigirá usar parte de los recursos generados por el sector de esos productos para impulsar los sectores industriales y de servicios. Para ambos grupos de países la condición esencial es acrecer su capacidad para resolver la dependencia de los productos mediante unas políticas adecuadas, establecidas como parte de un marco macroeconómico apropiado. Tal cosa debería incluir incentivos adecuados para fomentar la capacidad empresarial privada, y apoyo del sector público, concretamente en las esferas del desarrollo de los recursos humanos, información e infraestructura, así como, cuando sea menester, mediante una participación directa.

320. Esas políticas de productos básicos requerirán tomar decisiones sobre una amplia gama de cuestiones, a saber: cubrir las necesidades alimentarias y mejorar la distribución nacional de alimentos; elevar la productividad del sector de los productos básicos; encontrar usos alternativos o nuevos empleos finales para los productos mediante actividades concertadas de investigación y desarrollo; determinar las opciones adecuadas en materia de diversificación y elaboración; mejorar los acuerdos de comercialización y distribución de las

exportaciones; y atender las necesidades financieras del sector. Las decisiones sobre productividad y diversificación necesitarán tener presente la posibilidad de un exceso de oferta, y por tanto tendrán que coordinarse, en todo lo posible, con las de otros países.

321. Fortalecer los vínculos entre el sector de los productos y el resto de la economía ayudará a optimizar la contribución de ese sector al desarrollo. Una diversificación horizontal para el consumo interior, una mayor producción de los bienes que se emplean en el sector de los productos básicos, y la transformación de éstos contribuirán a ello, sin perjuicio de expandir la base productiva e industrial de la economía. Reforzar en los países en desarrollo los servicios de apoyo al sector de los productos y los medios de comercialización, transporte y distribución de los mismos podrá también incrementar la contribución de los productos básicos al desarrollo sin perjuicio de estimular la expansión del sector de los servicios.

322. La inestabilidad de los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones de productos básicos afecta de un modo adverso a la aplicación de las políticas sobre esos productos. En este sentido, hay que trazar una distinción entre la necesidad de lograr una financiación para las escaseces temporales de ingresos de exportación y la necesidad de una asistencia para una deficiencia recurrente en tales ingresos. La financiación transitoria puede obtenerse en principio en forma de préstamos comerciales, y mediante giros con cargo al Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias del FMI, del que se ha hecho poco uso en los últimos años. Cabe lograr financiación para las deficiencias recurrentes en las exportaciones de determinados productos mediante los programas STABEX y SYSMIN de la CEE/ACP, el programa STABEX-LDC-ALA también de la CEE y el Programa de Financiación Compensatoria del Gobierno de Suiza. No obstante, tales programas tienen un carácter restringido por lo que hace a los productos y países que abarcan, y su financiación es limitada. Entre otros instrumentos que cabe usar para hacer frente a la inestabilidad de los precios de los diversos productos figuran futuros y opciones, permutas financieras y bonos, y contratos a largo plazo, así como reservas reguladoras y cupos de exportación en los acuerdos sobre productos.

323. Es sumamente improbable que los países en desarrollo que intentan resolver su dependencia de los productos básicos tengan a su disposición los recursos técnicos y financieros necesarios. Tendrá así que facilitarse una cooperación técnica para formular las políticas correspondientes y aplicarlas. La petición que se hizo en el séptimo período de sesiones de la UNCTAD de que se incrementen adecuadamente los recursos financieros destinados a proyectos y programas de diversificación, posiblemente mediante servicios especiales con tal fin, sigue estando a la orden del día.

3. La gestión ambientalmente idónea de los recursos naturales con miras a lograr un desarrollo sostenible

324. Los productos se hallan en el corazón mismo de la cuestión del desarrollo sostenible. Las políticas nacionales e internacionales de productos han de tener presentes consideraciones ecológicas y ambientales y usarlas de un modo constructivo, entre otras cosas, para promover el comercio. El

aspecto esencial es cómo gestionar racionalmente los recursos naturales del planeta para maximizar su contribución al bienestar de la generación presente sin perjuicio de permitir un ritmo sostenible de explotación en el futuro.

325. Como ya se ha dicho, un elemento clave de esa gestión ambientalmente adecuada es que los precios de todos los productos finales reflejen plenamente los costos de la degradación y contaminación ambientales. Habrá que tener en cuenta en qué medida el medio ya se ha visto degradado en los diversos países como consecuencia de actividades productivas pasadas a fin de lograr un reparto equitativo de responsabilidades y costos.

C.—POLÍTICAS, MEDIDAS Y ACCIONES

326. Las tres prioridades mencionadas más arriba podrían constituir la base de un compromiso de la comunidad internacional para configurar una política internacional eficaz en materia de productos básicos. Sólo con medidas nacionales, por acertadas que sean, no se crean las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos implícitos en tales prioridades: todas ellas requieren políticas internacionales concertadas y coherentes. En ciertos aspectos, tales políticas exigirán una confianza en las fuerzas del mercado mayor que en el pasado, en particular en el sector de los precios agrícolas y los acuerdos de comercialización. En otros, será menester una mayor acción de los gobiernos a escala nacional e internacional, sobre todo en materia de protección ambiental y seguridad alimentaria.

327. Conseguir la mezcla adecuada de medidas y acciones nacionales e internacionales exigirá consultas globales sobre productos básicos en los foros correspondientes. Vital importancia reviste conseguir que los resultados de esas consultas sean compatibles y coherentes y faciliten así la política económica. Para ello, será necesario que los órganos intergubernamentales de la UNCTAD, en particular, la Comisión de Productos Básicos, asuman más efectivamente sus responsabilidades en materia de política de productos.

328. Entre las medidas que exigen un nuevo examen por parte de la comunidad internacional se encuentran la cooperación entre productores y consumidores, la colaboración entre productores y el apoyo de las instituciones internacionales.

1. *Cooperación entre productores y consumidores*

329. La cooperación organizada y eficaz entre productores y consumidores de productos básicos es fundamental para configurar una buena política internacional de productos y, en ese contexto, podrían desempeñar un papel importante los convenios y acuerdos de diferente índole, habida cuenta de las especiales características y situación de cada producto. Es esencial una activa y plena participación en tales convenios tanto de los gobiernos e industrias de los países desarrollados y en desarrollo como de los productores y consumidores. Tal cooperación deberá centrarse en las prioridades que se han mencionado, concretamente, en el objetivo de equilibrar la oferta y la demanda de determinados productos básicos a unos precios reales mejores. Es necesario un nuevo y detenido examen de la aplicación y funcionamiento de

los convenios y acuerdos internacionales de productos básicos. Con ello quedaría expedita la posibilidad de incorporar nuevos objetivos y mecanismos, por ejemplo, abarcando los aspectos ambientales, las medidas específicas de desarrollo, aquéllas destinadas a mejorar la transparencia del mercado y, en su caso, las disposiciones económicas que tienen más en cuenta las realidades del mercado.

330. Los organismos internacionales de productos básicos deberían insistir en unos mejores intercambios de información y unas discusiones más detalladas sobre la situación y perspectivas de los mercados como requisito previo de cualquier acción encaminada a mejorar los precios reales. Entre esas acciones podría figurar la racionalización de la oferta, incluidos, cuando convenga, controles de la producción y la exportación y, cuando se registren desequilibrios temporales, el empleo de reservas estratégicas. Para que productores y consumidores estimularan la demanda tendrían que suprimir las barreras arancelarias y no arancelarias que frenan las importaciones de productos en forma primaria y transformada, emprender campañas de promoción y fomentar nuevas utilidades de los productos. Del lado de la oferta, entre las acciones de apoyo que son necesarias figuran mayores mejoras de la productividad. Habría que aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecen los recursos del Fondo Común a este respecto.

331. Entre las medidas que con carácter preferente tienen que adoptar productores y consumidores para mejorar la contribución de los sectores de productos básicos al desarrollo económico figuran acuerdos para intensificar el intercambio de información sobre los mecanismos y estructuras de mercados y sectores económicos. Otras acciones tendrían que consistir en: dispensar una labor de formación que elevara la productividad, fortaleciera la capacidad de transformación, mejorara la comercialización y distribución, y permitiera una evaluación de los recursos naturales con que se cuenta; facilitar la transferencia y aprovechamiento de tecnologías incluidas aquellas que afrontan los problemas ambientales derivados de la producción y transformación; e impulsar la movilización de recursos financieros destinados al sector de los productos básicos, entre otras cosas, mediante empresas conjuntas de elaboración y distribución.

2. Cooperación entre productores

332. La experiencia muestra que la cooperación entre productores es una condición *sine qua non* para una colaboración efectiva entre productores y consumidores. Los primeros deberían propiciar una política general de cooperación mutua que tuviese presentes las complementariedades y la reciprocidad de intereses entre ellos.

333. Mejorar la situación conjunta de la demanda y la oferta debería gozar del orden de prioridad más elevado, con la creación y fortalecimiento de mecanismos de intercambio periódico de información sobre producción, inversiones y exportación, con miras a lograr objetivos comunes en tales esferas. Son menester, además, unas acciones coordinadas tales como una gestión de la oferta para evitar o suprimir la acumulación de grandes existencias. Los arreglos de esa índole han demostrado su utilidad en el pasado.

334. Entre las acciones de apoyo para ayudar a los países a que optimicen la contribución de sus sectores de productos básicos al desarrollo, deberían figurar acuerdos para compartir experiencias y conocimientos; trabajos conjuntos de investigación y desarrollo para mejorar las especies, así como las técnicas de producción y transformación, y para identificar y experimentar nuevos usos finales; y mejoras de calidad. Asimismo, los productores se beneficiarían de un intercambio más sistemático de información sobre técnicas comerciales y del establecimiento de medidas conjuntas de comercialización y distribución, así como de negociaciones, por ejemplo, con conferencias marítimas. Además, es fundamental una cooperación entre productores para una gestión, explotación y preservación eficaces de recursos transfronterizos, incluidas las pesquerías.

3. *Apoyo de instituciones internacionales*

335. Las instituciones internacionales brindan un foro para elaborar unas políticas internacionales efectivas sobre productos básicos. Además, aquellas que faciliten asistencia financiera y técnica al sector de los productos tendrán que proporcionar apoyo a las acciones de productores y consumidores para equilibrar la oferta y la demanda a unos precios reales más altos. En este sentido, las posibilidades del Fondo Común de Productos Básicos deberían aprovecharse plenamente, en especial para financiar programas y proyectos de *desarrollo de productos*. *Las organizaciones internacionales tendrían que seguir estimulando un mejor acceso a los mercados de los productos básicos en su forma primaria y transformada y facilitar la materialización de la demanda latente.*

336. Al suministrar apoyo a los países en desarrollo para que optimicen la contribución de sus sectores de productos básicos al desarrollo, especialmente mediante proyectos y programas de rehabilitación, expansión, diversificación y transformación, las instituciones internacionales deberían también mejorar la recogida, accesibilidad y difusión de datos estadísticos y otra información económica, incluidos aquéllos sobre la estructura de la industria y los mercados de los productos. Deberían proporcionar asistencia técnica para sacar todo el fruto a esos datos en los análisis y decisiones, y brindar una mayor formación para que quienes deciden y dirigen sepan diseñar y ejecutar mejor las políticas de productos básicos y establecer prioridades entre usos alternativos de los recursos. Sobre todo, tendrán que aumentar los recursos financieros que se facilitan a tales proyectos y programas. Tal cosa podría hacerse creando servicios especiales en particular para una diversificación en los países que dependen mucho de los productos básicos, mejorando los medios que ya existen en materia de financiación compensatoria de los descensos de los ingresos de exportación y facilitando la movilización de la inversión privada.

337. También habrá que ayudar financieramente a los países en desarrollo a que gestionen en un modo adecuado sus recursos naturales, incluidos, por ejemplo, la determinación de las repercusiones ecológicas de su explotación, unas indemnizaciones por no explotarlos cuando se convenga que tales recursos han de preservarse en beneficio de la humanidad, y el uso de costosas tecnologías correctoras. Los organismos internacionales también tendrán que establecer y fomentar la aplicación de normas equitativas de protección

ambiental y rehabilitación ecológica y asegurar que los costos ambientales se tienen debida y universalmente en cuenta, en concreto a la hora de determinar los precios finales de los productos.

338. Las actuales deficiencias de la política internacional de productos básicos menoscaban la capacidad de los organismos internacionales para responder de un modo eficaz a las agudas dificultades que afrontan los países en desarrollo que dependen de los productos. La asistencia y asesoramiento que facilitan esos organismos tienen que situarse dentro de un marco coherente, con el fin de asegurar que no exacerban problemas tales como un exceso de oferta o unas reacciones proteccionistas. Deben reforzarse mutuamente si quieren contribuir a una economía internacional de los productos básicos más sólida. No obstante, esto sólo se conseguirá si se emprende un fructífero diálogo sobre cuestiones de fondo entre productores y entre consumidores y productores con la finalidad de llegar a una política internacional de productos básicos considerablemente fortalecida y cualitativamente mejor.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
