



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

Distr.
GENERAL

TD/380*
29 de julio de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Décimo período de sesiones
Bangkok, Tailandia
12 a 19 de febrero de 2000

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD A LA X UNCTAD

* Nueva tirada por razones técnicas.

GE.99-52844 (S)

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
MÁS ALLÁ DE LA UNIFICACIÓN DE LOS MERCADOS: UNA COMUNIDAD UNIVERSAL DE CONOCIMIENTOS COMPARTIDOS Y COOPERACIÓN EN PRO DE LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO		5
INTRODUCCIÓN	1 - 12	19
I. LA MUNDIALIZACIÓN Y EL DESARROLLO: LAS FUENTES DEL PUNTO MUERTO ACTUAL	13 - 65	22
A. Los efectos del entorno exterior	16 - 34	23
1. La liberalización financiera, los flujos de capital privado y la inestabilidad del proceso de desarrollo	16 - 20	23
2. La insuficiencia de la financiación para el desarrollo y el problema de la deuda	21 - 29	24
3. El desarrollo y el sistema comercial internacional	30 - 34	26
B. Las limitaciones internas de los países en desarrollo	35 - 65	27
1. Características estructurales	36 - 44	28
2. Los conocimientos, las calificaciones y la empresa	45 - 55	29
3. Las políticas nacionales de los países en desarrollo y los modelos de desarrollo	56 - 65	32
II. POR UNA NUEVA POLÍTICA INTERNACIONAL DE ENTREGA AL CRECIMIENTO Y AL DESARROLLO BASADA EN LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN PROCESO DE MUNDIALIZACIÓN	66 - 94	35
A. Trabajar decididamente por alcanzar un crecimiento alto y constante	67 - 69	35
B. Facilitar el comercio internacional, los flujos de financiación y la adquisición de conocimientos	70 - 94	36
1. El sistema comercial: cómo lograr que los mercados contribuyan a impulsar el desarrollo	71 - 77	36

ÍNDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. B. (<u>continuación</u>)		
2. Una arquitectura del sistema financiero orientada al desarrollo	78 - 86	39
3. Hacia una mejor gestión de los conocimientos para el desarrollo . . .	87 - 94	42
III. LA UNCTAD: UNA INSTITUCIÓN AL SERVICIO DEL DESARROLLO BASADA EN LOS CONOCIMIENTOS	95 - 142	44
A. Las esferas temáticas esenciales	100 - 104	45
B. La comprensión de la dinámica de la mundialización, la interdependencia y el desarrollo	105 - 110	46
C. El comercio y el desarrollo	111 - 129	47
1. Una agenda positiva para los países en desarrollo en relación con las próximas negociaciones comerciales	116 - 122	48
2. La importancia de los productos básicos	123 - 125	50
3. Los servicios y el comercio electrónico	126 - 127	50
4. Eficiencia comercial	128 - 129	51
D. La inversión y el desarrollo	130 - 139	51
1. Análisis de políticas e investigación .	133 - 134	52
2. Fomento de las capacidades	135 - 136	53
3. Promoción del consenso	137 - 139	53
E. Países en desarrollo menos adelantados, sin litoral e insulares	140 - 142	54

ÍNDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. ASOCIACIONES Y EFICACIA; AUMENTO DEL INFLUJO DE LA UNCTAD EN EL DESARROLLO	143 - 190	56
A. Cooperación técnica	147 - 161	56
1. La coherencia de los programas presupuestarios y extrapresupuestarios: el reto de la fijación de prioridades	148 - 153	57
2. La coherencia de los programas presupuestarios y extrapresupuestarios: la gestión de los recursos	154 - 157	59
3. La función de los Estados miembros	158 - 161	60
B. La UNCTAD y otras organizaciones internacionales	162 - 168	62
1. Coordinación: los objetivos	163 - 165	63
2. La UNCTAD y otras organizaciones dedicadas al desarrollo: cuestiones relativas a la división del trabajo	166 - 168	63
C. La UNCTAD, la sociedad civil y el sector privado	169 - 179	64
1. Asociaciones con el sector privado	171 - 174	65
2. Integrar la sociedad civil en los debates de la UNCTAD	175 - 179	66
D. La UNCTAD en el umbral del siglo XXI: observaciones finales	180 - 190	67

MÁS ALLÁ DE LA UNIFICACIÓN DE LOS MERCADOS: UNA COMUNIDAD
UNIVERSAL DE CONOCIMIENTOS COMPARTIDOS Y COOPERACIÓN EN PRO
DE LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO

Algunas reflexiones personales

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD

Existen formas mejores de terminar un siglo, de hecho un milenio, que una guerra superimpuesta a una profunda crisis económica en medio de brotes recurrentes de pánico alimentario. Contrariamente a la predicción poética, nuestro mundo termina con un estampido, no un quejido.

Las guerras, las crisis y los pánicos alimentarios tienen un efecto en común: producen miedo, ansiedad, inseguridad. Lo hacen no sólo infligiendo sufrimientos reales, sino también amenazando con quitarnos la posibilidad de tener cualquier tipo de futuro. Además, como vivimos casi tanto para el futuro como para el presente, planeando constantemente lo que vamos a hacer a continuación, es difícil contemplar la vida si no hay la perspectiva de un futuro mejor.

Pero la vida sólo tiene sentido si tanto en el presente como en el futuro podemos satisfacer las dos necesidades más fundamentales del ser humano: seguridad y cariño.

Los Estados, los gobiernos y las organizaciones internacionales fueron creados en un principio con el objetivo esencial de proporcionar seguridad, y cabe preguntarse si siguen cumpliendo su cometido en este mundo en revolución.

Hasta hace unos años la mayor amenaza a la seguridad provenía de la agresión exterior, de la guerra entre los Estados. Gracias a una serie de factores, entre ellas la buena suerte, y en una pequeña medida con la ayuda de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, pudimos a duras penas evitar la destrucción recíproca segura. Pero logramos dejar atrás la guerra fría, el "equilibrio del terror", la división en dos bloques del mundo, de Europa, Alemania, Berlín y Viet Nam, el enfrentamiento ideológico y el comunismo totalitario. No fue poca cosa lo que se logró, y debemos agradecerlo.

Sin embargo, cuando acabábamos prácticamente de enterrar la amenaza de la aniquilación nuclear tuvimos que afrontar otras formas brutales de destrucción y crueldad: la guerra civil, la limpieza étnica y el genocidio, en Camboya, en África, en Bosnia, y ahora en Kosovo. Ni las Naciones Unidas ni las organizaciones regionales o las alianzas militares tales como la OTAN habían sido concebidas para hacer frente a la proliferación de guerras entre Estados. ¿Debe, pues, extrañarnos que hayamos sido incapaces de impedir el comienzo de esos conflictos y que nuestra reacción ante ellos, una vez que estalló la violencia, haya sido muy dispar?

La trágica paradoja de la guerra de Kosovo -una guerra en la cual las bajas civiles fueron la regla, no la excepción, y prácticamente las únicas víctimas fueron civiles- pone de manifiesto algo que está en la raíz del estado actual de perplejidad y desconcierto. Dicho brevemente, cada vez resulta más difícil decidirse claramente por afirmar o negar un valor. Las opciones que se nos ofrecen se asemejan más a transacciones problemáticas entre valores que tienen la misma importancia.

El debate público que hubo en los países de la OTAN sobre Kosovo se centró no en los fines buscados -después de todo el mundo estaba de acuerdo en que había que parar la limpieza étnica- sino en los medios empleados. ¿Se habría podido conciliar el valor sagrado de las vidas de nuestros propios soldados con las vidas igualmente preciosas de civiles extranjeros? ¿Se habría podido poner término dentro del ámbito de las Naciones Unidas, y no al margen de ellas, a las violaciones masivas de los derechos humanos que se estaban produciendo? Y por último, ¿deberían las razones invocadas para intervenir en Kosovo aplicarse también a situaciones similares en otros países, fuera de los límites de Europa y lejos del destello de las luces de la televisión?

Con estos interrogantes no pretendemos objetar decisiones recientes: lo que pretendemos simplemente es mostrar que incluso en los países que participaron en la campaña de Kosovo el margen de decisión fue a veces estrecho, imperfecto, selectivo. Plantear esos interrogantes tampoco debe servir de excusa para la inacción y la parálisis: en situaciones extremas como la que se dio en Kosovo debe darse preferencia siempre al ser humano. El ejemplo que hay que evitar es el de Rwanda, donde fueron asesinados alrededor de 1 millón de personas mientras el mundo entero miraba para otro lado.

Cada vez que se defienden ciertos valores sacrificando otros, lo cierto es que se haga lo que se haga, aunque sea urgente y necesario, no se podrá evitar que se produzca un debate desgarrador. Este debate deja tras suya un sentimiento de ambigüedad y confusión que es en sí mismo el origen de buena parte del malestar actual.

La tecnología, esto es, el conocimiento aplicado, parece acercarnos a la realización del viejo sueño humano de la invulnerabilidad, la capacidad para hacer la guerra sin sufrir pérdidas. Quizá suene contradictorio que este hecho aparentemente bienvenido pueda terminar por crear un desequilibrio, real o aparente, en la ecuación costo-beneficio de la guerra que puede llegar a inclinarse en favor del segundo elemento. Es ésta una situación en que el conocimiento refuerza claramente el poder. ¿Pero qué efecto tendrá ese hecho en cómo perciben su seguridad los que no poseen la tecnología pertinente? La mejor garantía contra un aumento de la inseguridad de estos últimos sería que estos avances en los medios de hacer la guerra sirvieran para fortalecer el concepto de seguridad colectiva, no para socavarlo, lo que quiere decir que dichos adelantos habría que ponerlos claramente al servicio de la seguridad y legalidad internacionales. Para ello se necesitará un sistema mejor de adopción de decisiones, un sistema que esté menos expuesto a la parálisis que caracterizó el período de la guerra fría y que permita superar el dilema tan

frecuente entre actuar con decisión, incluso sacrificando algunos valores, o defender ciertos valores al precio de cruzarse de brazos ante la violación de valores superiores.

Solamente un sistema democrático y eficaz de ese tipo podría ganarse el apoyo de los que tienen los medios para actuar y el libre consentimiento de la mayoría, con lo cual se daría una legitimidad indiscutida a un poder que representaría una convergencia de aspiraciones y valores mucho mayor que la que hay efectivamente. Por esto mismo, el mundo no puede pasarse sin las Naciones Unidas, la fuente principal de legitimidad en el sistema internacional y el único foro verdaderamente universal en el que se puede buscar ese indispensable consenso.

En la relación del hombre con el medio ambiente se aprecia también el mismo nexo causal por el cual los conocimientos tecnológicos dan poder (en este caso sobre la naturaleza), pero ese poder paradójicamente crea menos seguridad y no más. Las fuerzas que dieron nacimiento a dos siglos de expansión industrial y aumentos sin precedentes de la riqueza y el bienestar son las mismas que hoy día ponen en peligro la atmósfera, el clima, los océanos, los bosques y, últimamente, los secretos íntimos de la vida misma.

Cuando Emmanuel Mounier escribió su libro La grande peur du vingtième siècle, pensaba en la destrucción nuclear. Los grandes temores hoy día son los accidentes nucleares, como el de Chernobyl, los derrames de petróleo, el envenenamiento de los océanos, la destrucción del ozono, el calentamiento de la tierra, la desaparición de bosques y la extinción de especies. Nuestra vieja, y algo ingenua, creencia en las virtudes de la ciencia y la tecnología ha quedado destruida. En cambio, se ha extendido la opinión de que los científicos y los altos cargos públicos son directamente responsables de una serie de problemas actuales, tales como la "enfermedad de las vacas locas", la controversia transatlántica sobre la carne de vacuno alimentado con hormonas, los temores que suscitan los alimentos modificados genéticamente o el fracaso en encontrar un método de curar el SIDA, o se han mostrado, conchabados con las grandes empresas, incapaces de impedir tales problemas.

El hilo que une muchas de estas cuestiones aparentemente dispares es el temor por lo general incipiente, pero sin embargo palpable, que sienten un gran número de personas serias, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, de que fuerzas impersonales que escapan a su control y que no responden ante nadie -burocracias lejanas, empresas transnacionales gigantescas, organizaciones internacionales que se reúnen a puerta cerrada- se estén apoderando de sus vidas. Esta reacción es humana y comprensible. Pero entender, e incluso compartir, las inquietudes de quienes desean restablecer el vínculo roto entre la humanidad y la naturaleza no ayuda a garantizar que se van a tomar las decisiones difíciles que haya que tomar. ¿Debemos reclamar un freno al crecimiento económico, incluso al de aquellos que se han quedado rezagados en su desarrollo y que padecen todavía una escasez de producción, con el fin de salvar un medio ambiente mundial que el exceso de producción y consumo de otros ponen en peligro? ¿Debe el principio

de precaución ser motivo suficiente para renunciar a las posibilidades que ofrece la ingeniería genética de curar enfermedades o revolucionar la agricultura?

Si dirigimos nuestra mirada hacia la economía, el panorama de inseguridad que se presenta no es diferente del que existe en otros campos. El siglo presente se acaba sin que se haya logrado solucionar dos grandes problemas: el desempleo masivo y la desigualdad creciente. Ningún sistema de organización de la producción ha sido capaz hasta ahora de proporcionar un empleo productivo a todo hombre o mujer que buscaba trabajo. Las disparidades en la distribución de la riqueza y la renta aumentan, tanto dentro de las naciones como entre ellas. Según un estudio reciente de Raymond W. Baker y Jennifer Nordin, "... debemos esperarnos a que el siglo próximo comience con una disparidad de renta entre el quintil más alto y el quintil más bajo de quizá 150 a 1, si es que no estamos ya ahí"¹. Invirtiendo una tendencia que se consolidó después de la revolución industrial, el empleo garantizado a vida se ha convertido en algo del pasado. Los puestos de trabajo son cada vez más escasos y precarios, y la precariedad es lo opuesto a la seguridad. Como ha dicho recientemente un delegado en la Organización Internacional del Trabajo, el mundo está al revés: mientras que hombres adultos no pueden conseguir un trabajo y deben volver a la escuela para intentar que se les vuelva a contratar, se está poniendo a trabajar a niños que deberían estar en la escuela.

En las regiones pobres del mundo, esto es, en una gran parte del planeta, la crisis económica que comenzó en Asia hace dos años ha puesto en entredicho la posibilidad misma de un desarrollo sostenible. Esta crisis, la quinta sería crisis financiera y monetaria de los últimos 20 años, merece verdaderamente que se la catalogue como una "crisis de desarrollo", por tres razones principalmente. La primera es que golpeó casi exclusivamente a la mayoría de los países en desarrollo, al tiempo que no tocó e incluso benefició a las economías industriales como consecuencia de la caída de los precios de los productos básicos, la fuga de capitales y las importaciones baratas de manufacturas, esto último por las devaluaciones monetarias. La segunda razón, paradójicamente, es que tuvo efectos destructivos mucho mayores en las naciones en desarrollo más avanzadas, lo que suscita serias dudas de si el desarrollo es, como se ha supuesto durante mucho tiempo, un proceso que reduce la vulnerabilidad de las economías a los choques externos. La tercera y última razón es que ha creado incertidumbres e interrogantes acerca de si será posible, una vez concluida la crisis, recuperar los niveles de crecimiento económico que constituyeron la única prueba convincente que existía hasta entonces de la posibilidad de un desarrollo continuo durante varias décadas: la experiencia de ese grupo de países a los que se dio en un tiempo el apodo de "los tigres asiáticos".

Millones de personas perdieron sus empleos en los países afectados por la crisis; 30 años de progreso en la lucha contra la pobreza se esfumaron en cuestión de semanas; y la angustia, la desesperación, la inseguridad y, en algunos casos, la desintegración política y la violencia volvieron con

fuerza. Por primera vez en muchos años, en 1998 y 1999 el crecimiento económico en los países ricos ha sido muy superior al de las naciones pobres, ensanchando la brecha entre los dos grupos en vez de reducirla.

En la economía, lo mismo que en el terreno de la seguridad política o el de la seguridad ambiental, han reaparecido las diferencias en el impacto de la crisis como consecuencia de las diferencias de poder y de conocimientos. Las devaluaciones de la moneda decididas en el Reino Unido o Italia a comienzos de la década de 1990 no desencadenaron un colapso financiero ni una estampida de inversores como ocurrió en Tailandia o la República de Corea en 1997. ¿Obedeció esto a que las dos economías industriales europeas tenían más poder económico, mejores "indicadores fundamentales", o más pericia y conocimientos acerca de cómo regular y supervisar los mercados financieros?

En la esfera de las decisiones económicas, las opciones posibles en términos de valores humanos no son más satisfactorias que las opciones prácticas que existen en otros campos. ¿Debemos renunciar definitivamente a la seguridad de empleo y pedir a la gente que acepte la precariedad como una situación "normal", como el precio que hay que pagar por la flexibilidad del mercado de trabajo para así, esperemos, crear más empleo? ¿Es necesario, para alcanzar esta meta, reducir el costo del trabajo hasta el punto de multiplicar el número de trabajadores pobres, con los consiguientes aumentos de la miseria y la desigualdad extrema? ¿Están los países en desarrollo condenados a supeditar la prioridad de su crecimiento a los caprichos de unos mercados financieros inestables?

En su artículo, Baker y Nordin escriben lo siguiente: "Un mundo unido por comunicaciones y transportes baratos, sobre todo la televisión, los teléfonos celulares y la Internet, no puede seguir siendo compatible con una disparidad de renta de 150 a 1 entre los principales grupos. Un millardo de personas viviendo en una pobreza insoportable al lado de otro millardo nadando en un esplendor cada vez mayor sobre un planeta que se está volviendo cada vez más pequeño y más integrado no es una situación sostenible... Una disparidad mundial entre quintiles de 150 a 1 está preñada de riesgos para ricos y pobres indistintamente".

En términos dramáticos, Sadako Ogata, que en su calidad de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados es de los que más saben de tragedias humanas, nos ha recordado en un discurso que pronunció en el Museo del Holocausto que "no puede haber mundialización mientras no acabemos con el genocidio".

El mensaje es clarísimo: primero, que no existen fronteras rígidas que separen las dimensiones interrelacionadas de la seguridad, sean de tipo político, económico o ambiental; y, segundo, que la mundialización no puede circunscribirse al ámbito de la economía.

Esto es lo que el Presidente Franklin D. Roosevelt quiso decir cuando hace más de 50 años afirmaba que todos los seres humanos debían poder

librarse del miedo y la miseria. También es la base de la integridad fundamental de los derechos humanos: los derechos políticos, sociales, económicos y culturales y el derecho al desarrollo.

Al mismo tiempo, la universalidad de algunos valores básicos exige e impone a todos nosotros, ricos y pobres, una responsabilidad común. Esto se aplica desde luego a los derechos humanos y al medio ambiente mundial, pero ¿cómo vamos a esperar que los pobres compartan la responsabilidad en esas esferas si los ricos no dan pruebas de la misma solidaridad en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo? La fortísima e indefendible disminución de la ayuda oficial al desarrollo es un signo profundamente inquietante de una tendencia que podría socavar el fundamento moral de la validez universal de ciertos valores esenciales. Ese fundamento sólo puede ser uno: la unidad básica de la humanidad. Ahora bien, la creencia en este concepto debe plasmarse tanto en hechos como en palabras.

Cuando Sadako Ogata afirma que la mundialización no puede coexistir con el genocidio, está diciendo simplemente que para justificar su nombre la mundialización debe incluir, no excluir, integrar, no marginar, y crear vida que sea rica en toda su diversidad, y no provocar la uniformidad de la pobreza y la muerte.

Sus palabras tienen también otra dimensión que merece ser resaltada. Lo que Ogata quiere decir, y estoy de acuerdo con ella, es que la mundialización no es un producto histórico acabado, un hecho consumado que nos imponen fuerzas que escapan a nuestro control, inmutable como los sistemas celestiales. Es más bien una "labor continua", una opera aperta, un proceso en el que somos a la vez actores y sujetos. La mundialización en sus distintas manifestaciones se encuentra en sus primeras etapas. No hace ni diez años que el muro de Berlín se derrumbó, seguido de la desintegración de la Unión Soviética y del comunismo en Europa, un terremoto político y social que puso fin a la heterogeneidad ideológica y creó las condiciones para la convergencia de ideas y valores que caracteriza hoy día la mundialización.

Como dice Stephen Commins ², "... mientras algunos... escriben como si la mundialización fuera un conjunto completo casi acabado de relaciones y sistemas, en su forma actual es un sistema incipiente en un período de transición que llevará de 15 a 25 años como mínimo". Algunas de las relaciones incipientes pueden socavar la seguridad en vez de fortalecerla. Además, varios de los planteamientos simplistas de la mundialización esbozados por sus partidarios y sus críticos se saltan muchas de las sutilidades y matices que hay dentro de las distintas sociedades o entre ellas. "Con frecuencia falta -escribe Commins- un planteamiento más incluyente que comprenda las cuestiones demográficas y ambientales, la aparición de nuevas funciones para la mujer, de nuevas formas de violencia y de conflicto, y las lagunas más profundas de un enfoque basado en el mercado y concebido con criterios estrechos". Sin embargo, este autor afirma que "las primeras etapas de la transición que se está desarrollando significan que existe una ventana de oportunidad para dar forma a políticas y a instituciones universales que no estarán listas en 10 ó 15 años". Es esa

oportunidad la que deben aprovechar con ambas manos todos los hombres y mujeres de buena voluntad que tienen fe en la promesa de un futuro mejor, que tienen fuerza y energía.

Para los países en desarrollo, que luchan por hacer frente a estas penosas tareas, el reto es claro aunque no sea fácil. En vez de limitarse a aceptar la necesidad de adaptarse a un sistema mundial supuestamente inmodificable, deben luchar por darle forma en función de sus propias necesidades de desarrollo al ritmo que ellos decidan y teniendo en cuenta sus propias fuerzas y debilidades. Forzosamente este proceso será paralelo a la lucha por integrarse con éxito en un sistema económico transformado y más abierto.

Lo que esto significa para la UNCTAD está claro. Su función no debe limitarse a entender e interpretar la mundialización, sino que debe contribuir a garantizar que el cambio no se produzca porque sí, sino que sea para mejor. La misión de la UNCTAD no estriba solamente en fomentar la integración sin condiciones ni reservas de los países en desarrollo en la economía mundial y el sistema comercial internacional. De hecho, contrariamente a lo que uno suele escuchar, lo que cuenta no es la cantidad y el ritmo de la integración internacional sino su calidad. En efecto, lo que está habiendo es una integración excesiva y demasiado rápida del género equivocado.

Tomemos como ejemplo a mi propio país, el Brasil. Durante unos 350 años, entre 1530 y 1890, estuvo perfectamente integrado en el sistema comercial y la economía mundiales. Durante ese tiempo exportó prácticamente todo el azúcar y el café que cultivaba. El comercio exterior representaba una proporción altísima de la economía. Pero esto fue el resultado de combinar el sistema de plantaciones (latifundios) con la esclavitud, esto es, de un sistema que concentraba poderosamente la riqueza (la tierra) y la renta en manos de unos pocos (por supuesto, los esclavos vivían en condiciones de mera subsistencia).

Esa combinación sólo se pudo crear y mantener durante tanto tiempo gracias al mecanismo perverso que la unía a los mercados exteriores (en cambio en los Estados septentrionales de los Estados Unidos de América la esclavitud nunca arraigó porque faltaban las condiciones ecológicas que requieren los cultivos de exportación basados en plantaciones). Eso hizo que en el caso brasileño la plena integración en los mercados internacionales provocara la desintegración social dentro del país. ¿Qué podía ser más perjudicial para la cohesión interna que una sociedad dividida en amos y esclavos? Es fácil encontrar en América Latina otros países que estaban mucho menos integrados internacionalmente y que por este motivo salieron de la era colonial en una situación económica más modesta, pero con un equilibrio social mejor.

Tampoco es difícil encontrar hoy países que padecen una excesiva dependencia del capital o la financiación exterior, o de la venta de unos pocos productos básicos, o de un volumen desproporcionado de inversión extranjera directa concentrada en un sector que funciona como "enclave".

Resumiendo, lo que debemos buscar es la integración virtuosa de los países en desarrollo en un sistema mundial más receptivo, un sistema que les ayude a crecer de forma constante y socialmente armoniosa, aumentando su ahorro interior y su productividad, diversificando su capacidad de suministro, conquistando una proporción cada vez mayor de la cadena de valor añadido e incorporando tecnologías.

Nadie puede negar que poco a poco está cobrando forma un orden nuevo de ese tipo. Todavía no se pueden definir con exactitud sus contornos, pero en algunos casos ese orden está yendo claramente en la dirección equivocada, pues está agravando la desigualdad, creando precariedad e inseguridad y reduciendo el margen de flexibilidad o la capacidad de acción de los países y los gobiernos. En vez de resignarnos a contemplar pasivamente estos acontecimientos, tenemos que rectificar lo que está yendo mal, para asegurarnos de que el cambio no evolucione en una forma caótica o injusta. De manera diferente, y en tiempos que no son los mismos, este esfuerzo es la continuación de la tarea inacabada de intentar edificar un orden internacional más equitativo en las principales conferencias de las Naciones Unidas y en otros foros.

Es algo similar a la actitud -pero sin la vanidad- de Alfonso X el Sabio, Rey de Castilla, cuando decía que si hubiese estado presente en la creación del universo habría hecho algunas sugerencias útiles sobre cómo ordenarlo mejor.

Como el sistema internacional ya está cambiando, por lo tanto la cuestión no radica en si puede cambiar, sino en el sentido, dirección y calidad que debe darse a esta transformación. Para decirlo de forma más directa, ¿en qué tipo de mundo queremos vivir? Respondería a esto diciendo que la verdadera mundialización es mucho más que reducir las barreras y unificar los mercados, el comercio, la inversión y la financiación. No es sinónimo de liberalización, aunque recurra a este instrumento de política en muchos casos.

Merece la pena señalar que la mundialización ha sido un tanto selectiva en su forma de plantear la liberalización. Los países se han visto sometidos a presiones para liberalizar el comercio, las inversiones y las corrientes financieras. Pero ha faltado este celo liberalizador cuando se ha tratado de productos de interés para los países en desarrollo, de la movilidad laboral, de la inmigración en general o de promover el acceso sin restricciones a los conocimientos.

La verdadera mundialización debe aspirar a la unificación del espacio planetario para facilitar la comunicación, el intercambio y la cooperación entre los pueblos, las culturas y las civilizaciones, no de forma abstracta, sino a través de los seres humanos que encarnan y hacen realidad esos conceptos. Sólo de esta manera será posible aprovechar plenamente el potencial del fenómeno que otorga a la mundialización su singularidad: los avances en las telecomunicaciones y la electrónica, la transformación del tiempo y del espacio. Lo que tienen en común estas fuerzas es su poder para poner en contacto a unas personas con otras, para superar por fin el

aislamiento y hacer mucho más fáciles, rápidos y baratos la conversación, la interacción, el comercio y otras relaciones. Hacer buen uso de las telecomunicaciones no significa solamente facilitar el intercambio de mercancías, sino que debe abarcar también el intercambio de ideas, valores, creencias y emociones. Las telecomunicaciones deben facilitar el diálogo y no el enfrentamiento entre las civilizaciones. Nada simboliza esto mejor que los millones y millones de personas de diferentes culturas y nacionalidades conectadas en todo el mundo gracias al conducto común de la Internet.

El proceso tecnológico que está impulsando la mundialización -la transmisión casi instantánea de masas crecientes de información a precios cada vez más bajos- ha sido comparado con el invento de Gutenberg, al que podemos llamar "la primera revolución de la información", por el profundo impacto que tiene en la vida de la gente.

Este impacto radica en parte en el impulso que la tecnología ha dado a la primacía ya alcanzada por el mercado, pues, a pesar de sus imperfecciones, los mercados suelen ser muy superiores a las burocracias en lo que se refiere a procesar grandes cantidades de información mediante el mecanismo del precio. Aunque no pueden ser el juez último de la seguridad, los derechos humanos, la calidad del medio ambiente, el grado de erradicación de la pobreza, ni por supuesto de la equidad o los muchos otros valores que trascienden las frías estadísticas y los precios, desde luego son más eficientes en estimular el crecimiento económico. En esta era de la información, la capacidad para utilizar mejor y con más eficacia la información, esto es, los conocimientos, se ha convertido por tanto en la clave del éxito en el mercado; de hecho, esta herramienta estratégica -una palanca para aumentar el radio de acción y la capacidad- puede ser aun más importante que el capital, la mano de obra barata o los recursos naturales.

En relación con esto existen dos categorías de conocimientos que tienen interés. La primera la forman los conocimientos técnicos y económicos que permiten controlar procesos complejos para producir mercancías y servicios y venderlos con un beneficio. La otra categoría, que hasta cierto punto sigue siendo un tanto elusiva, la componen los conocimientos políticos, sociales y culturales, esto es, la capacidad para manejar sistemas sociales cada vez más complejos en una forma tal que asegure la coherencia y la sinergia entre una multitud de elementos interrelacionados.

Es el primer tipo de conocimientos en el que se suele pensar cuando se debate sobre la economía intensiva en conocimientos de hoy día. A medida que los conocimientos se convierten en un factor más decisivo, en un bien más esencial, su adquisición hace del desarrollo un proceso de aprendizaje continuo e ininterrumpido.

Esto tiene consecuencias importantes para la competencia, que ya no se puede considerar como un juego económico que exige solamente reglas claras y un árbitro imparcial. Un tercer elemento es indispensable: tener una preparación adecuada para aprender a competir. Nadie consideraría razonable

o justo esperar que un alumno de primer curso pueda competir con éxito con un graduado de Harvard o la Sorbona, pero en la arena mundial del comercio eso es efectivamente lo que la gente espera de muchas naciones en desarrollo.

Como mínimo, será necesario proporcionar a cada principiante las mismas oportunidades para aprender las reglas del juego, dándole un tiempo para formarse durante el cual el bisoño no sea aplastado por los veteranos. Incluso unas reglas de juego relativamente uniformes quizás no basten cuando la desigualdad y la pobreza son tales que los países y los individuos parten de niveles tan dispares.

Como escribió R. H. Tawney, el historiador británico, "... las oportunidades de ascenso no son un sustitutivo de un grado elevado de igualdad práctica de renta y situación social. La existencia de esas oportunidades... depende no sólo de que el camino esté libre sino también de que al comienzo las condiciones sean iguales para todos". En el ensayo publicado por Roy Hattersley en la revista New Statesman ³ en el que encontré la cita anterior, el autor comenta que, 130 años después de que William Gladstone suprimiera las barreras institucionales a los nombramientos para puestos en la administración pública y las fuerzas armadas en Gran Bretaña, ¡las mismas personas siguen acaparando la mayoría de los puestos!

Precisamente por reconocer que "en una sociedad desigual las familias situadas por debajo del umbral de pobreza están condenadas a seguir siendo pobres en términos tanto absolutos como relativos", algunos países han recurrido a la discriminación positiva, a leyes de igualdad de oportunidades y a otras medidas deliberadas para corregir las grandes disparidades en el punto de partida. Me atrevo a afirmar que esta misma consideración se aplica a la necesidad de seguir otorgando un "trato especial y diferenciado" a los países en desarrollo, aunque redefiniéndolo en una forma más concreta y actual con respecto a como era antes.

Un aspecto que suele estar ausente de este debate es la relación de retroalimentación recíproca entre los conocimientos y el poder, por la cual se alimentan y refuerzan mutuamente (hace cuatro siglos, Francis Bacon dijo que "el conocimiento mismo es poder"). Esto explica por qué los conocimientos están protegidos por el poder político y económico, tendencia que se ha acentuado considerablemente en las recientes negociaciones multilaterales.

Nadie niega que se deba recompensar debidamente a los inventores e innovadores. No obstante, uno se pregunta si el péndulo no ha ido demasiado lejos en esa dirección cuando las autoridades de defensa de la competencia de los principales países industrializados tienen que intervenir cada vez con más frecuencia para poner término a la formación de cárteles de productos farmacéuticos y a la adquisición de posiciones dominantes en el sector de los programas informáticos y la Internet, o cuando un respetado historiador del mundo de la empresa, el profesor John Galambos⁴, de la Johns Hopkins University, afirma como una cuestión de hecho que "los oligopolios mundiales son tan inevitables como la salida del sol". ¿Qué clase de protección

efectiva se puede proporcionar a los consumidores en los países en desarrollo donde las leyes e instituciones de defensa de la competencia son inexistentes o padecen defectos estructurales?

Sería ingenuo pensar que el problema de la adquisición de conocimientos se puede resolver simplemente construyendo escuelas o instalando ordenadores en las aulas. Además es preciso garantizar que, a medida que van cayendo las barreras al comercio y otros obstáculos, no se levanten nuevas barreras desmedidas en campos tales como los bancos de datos o la modificación genética de organismos vivos. Desde que se inventó la agricultura en el Oriente Medio hace unos 12.000 años, las semillas y los animales domesticados siempre han circulado libremente de un país y de una civilización a otros, convirtiéndose en lo que en una exposición organizada por el Museo de Historia Natural de Washington se denominaba "las semillas del cambio".

Con excesiva frecuencia se arrebataron esas semillas a los amerindios y otros pueblos derrotados, como ocurrió con el maíz, la patata, el tomate o el cacao. "Todo lo que heredamos de los afortunados//Se lo hemos quitado a los derrotados" ⁵ son versos que le vienen a uno a la mente con toda la fuerza de la verdad. La deuda que tenía un pueblo se cancelaba normalmente con un regalo que hacía este pueblo a otros pueblos, en un toma y daca espontáneo, una balanza de reintegros y aportaciones a un fondo común. ¿Es sensato ir ahora en la dirección opuesta y que todo esté abierto a la apropiación privada por simple afán de lucro?

En tiempos pasados, los conocimientos solían ser el factor que hacía posibles la dominación y la opresión, como ocurrió durante la ascensión de Occidente y la imposición de su ley a los pueblos de Asia, África y las Américas. "La Historia puede ser servidumbre, La Historia puede ser libertad" ⁶. Pero, para que esto no se repita, para que la historia del mañana sea la historia de la libertad, los conocimientos no deben convertirse en un monopolio sino en una fuerza accesible y liberadora. Solamente de esta manera podremos realizar el deseo de Norbert Wiener, el fundador de la cibernética, cuando dijo: "Estar informado es ser libre".

Sería una ironía perversa si se coartara cada vez más el acceso a los conocimientos precisamente en un momento en que la revolución de las telecomunicaciones hace que sea mucho más fácil la circulación física de información entre las civilizaciones que ha impulsado en buena parte el progreso intelectual de la humanidad.

El tipo de conocimientos que más se necesita, y el campo en el cual los progresos han sido por desgracia desiguales en el mejor de los casos, es la capacidad para gestionar sistemas sociales cada vez más complejos en una forma que les dé coherencia y significado. Esta capacidad es el resultado de un proceso gradual y acumulativo de maduración y aprendizaje mediante la experiencia. En comparación con las formas más sencillas de conocimientos adquiridos a corto o medio plazo, es, empleando la terminología de Fernand Braudel, un proceso que se desenvuelve siguiendo tendencias seculares, la longue durée. Este tipo de conocimientos es el que suele acudir a nuestra mente cuando miramos las sociedades avanzadas que han

aprendido no sólo a cómo hacerse ricas sino también a cómo hacerse más estables y democráticas política y económicamente, menos inclinadas a la violencia, más equilibradas, cohesivas y armoniosas socialmente. Es un todo fruto de la interacción mutuamente reforzadora de los adelantos en todos los campos, no sólo en el del crecimiento económico, gracias a la cual la acumulación es algo más que la mera suma de las partes.

Resulta más fácil encontrar ejemplos exitosos de este proceso en el ámbito nacional que en el internacional, pues lógicamente la complejidad aumenta cuando se asciende a planos superiores. Desde luego ha habido algunos logros considerables en el plano internacional. El haber conseguido a lo largo de más de 50 años evitar la repetición de las guerras mundiales, la Gran Depresión o el empleo de armas atómicas es algo que tenemos que agradecer, pero aún queda mucho por hacer.

Al ser una organización basada en aplicación de conocimientos que se ocupa más de las maderas que de los árboles, del gran cuadro de la economía mundial, visto desde la perspectiva del desarrollo, la UNCTAD tiene indudablemente algo que decir y hacer en lo que se refiere a la necesidad de aportar coherencia al sistema económico en interés de los países en desarrollo. A raíz de la crisis asiática, que provocó una desorganización monetaria y financiera que perturbó profundamente el comercio, la comunidad internacional volvió a centrar su atención por un efímero momento en la necesidad de tratar de establecer un mínimo grado de coherencia entre el sector monetario y financiero, por una parte, y el comercial, por la otra.

Contrariamente a las predicciones que sostenían que el impresionante crecimiento del comercio de los últimos años mantendría la bonanza de la economía mundial durante el resto de la década, ocurrió todo lo contrario. El colapso financiero fue la causa de que el crecimiento del comercio cayera estrepitosamente de casi el 10% en 1997 a apenas el 3,7% en 1998. Esta fuerte caída se debió a los ajustes efectuados en las balanzas por cuenta corriente utilizando los medios peores posibles, no mediante un círculo virtuoso de expansión de las exportaciones que induciría un crecimiento de las importaciones, sino mediante un círculo vicioso de recorte de las importaciones que originó una disminución de los volúmenes exportados y bajas de los precios de los productos básicos.

No faltan otros ejemplos de incoherencia en el sistema: sólo tenemos que pensar en las devaluaciones competitivas que anularon de una simple tacada monetaria un saldo comercial entre los países conseguido cuidadosa y penosamente tras años y años de negociaciones arancelarias.

Es sumamente desafortunado que tan pronto como se desvaneció el temor a una crisis mundial, la gente se contentara con cambios cosméticos y se pusiera a repetir los viejos y trillados tópicos sobre cómo, en su debido momento, la libre fluctuación de los tipos de cambio aportaría una especie de estabilidad al sistema, y esto se decía a pesar de que ha habido casi tres décadas de inestabilidad constante desde que se adoptó esa política y un rosario de crisis que se han vuelto cada vez más intensas y destructivas.

La falta de coherencia no es un problema que afecte únicamente a los ámbitos monetario, financiero y comercial de la economía internacional. La misma dificultad surge en la relación entre los programas de ajuste económico, por una parte, y las metas sociales y ambientales tales como combatir la pobreza, proporcionar educación o salud básica, ofrecer una red de seguridad a los desempleados y proteger los bosques tropicales, por otra. ¿Cabe imaginarse peor ejemplo de incoherencia que el caso de la República Unida de Tanzania, que tiene que gastar en pagar el servicio de su deuda exterior nueve veces más de lo que gasta en salud (a pesar de la pandemia del SIDA) y cuatro veces más de lo que gasta en educación básica, sacrificando con esto la inversión en recursos humanos que condicionará su futuro para poder saldar su deuda exterior?

En consecuencia, lo coherente sería producir no sólo riqueza sino también sentido, solidaridad y satisfacción humana. Sin ella, "Invención sin fin, experimentación sin fin, //Nos hacen conocer el movimiento, pero no la quietud; //Conocimiento del discurso, pero no del silencio; //Conocimiento de las palabras e ignorancia de la Palabra. //Todo nuestro conocimiento nos acerca a nuestra ignorancia, //Toda nuestra ignorancia nos acerca a la muerte, //Nos acerca a la muerte, no nos acerca a Dios"⁷. Haciéndonos las preguntas que se hace T. S. Eliot en los coros del poema "The Rock", "¿Dónde está la vida que perdimos viviendo? // ¿Dónde la sabiduría que perdimos al conocer? // ¿El conocimiento perdido en la información?"⁸.

En el umbral del segundo milenio, si queremos evitar la terrible conclusión a que llega Eliot, de que "Los ciclos del Cielo en veinte siglos // Nos alejan de Dios, nos acercan al Polvo"⁹, tenemos que regresar al punto de partida: como mínimo, debe garantizarse la seguridad del ser humano en todos los aspectos de su vida.

Pero no basta la seguridad, uno no puede vivir exclusivamente de la seguridad o la estabilidad, que lo único que proporcionan al ser humano es la posibilidad de tener un futuro. El sueño de que el mañana será mejor que el hoy y que el ayer. El sueño de que nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos no conozcan el miedo ni la necesidad, de que no sólo se sientan seguros sino que además puedan realizar sus vidas a través de un trabajo productivo y creador, a través del amor, el cariño, la solidaridad y la cooperación. Esperar un futuro semejante es otra forma de designar la esperanza.

Las organizaciones internacionales, y a la cabeza de todas ellas las Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil organizada tendrán que construir estructuras flexibles de acción, decisión y diálogo con el fin de crear razones válidas y creíbles para la esperanza. En otras palabras, deben

dar a la gente razones válidas para seguir la senda del camino virtuoso que Ulises, en la Divina Comedia, exhorta a sus compañeros a seguir por ser el único ideal digno del ser humano:

*"Considerate la vostra semenza:
Fatti non foste a viver come bruti
Ma per seguir virtute e conoscenza."
(Considerad estirpe y ascendencia:
Nacísteis no para vivir cual brutos,
Sino para adquirir virtud y ciencia).*

(Dante, La Divina Comedia, Infierno, Canto 26, versos 118, 119 y 120)
(traducción de Abilio Echevarría, Ed. Alianza Editorial, 1995).

INTRODUCCIÓN

1. El noveno período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (IX UNCTAD) se celebró en un momento en que el proceso de mundialización parecía ofrecer a la humanidad la perspectiva verdaderamente histórica de poder elevar el nivel de vida y lograr un futuro mejor para millones de hombres, mujeres y niños. Esto se produciría como consecuencia de la participación cada vez mayor de los países en desarrollo en el crecimiento dinámico de la economía internacional, que, a su vez, se consideraba un resultado inevitable de la mundialización, la liberalización y el rápido cambio tecnológico.

2. Sin embargo, la realidad económica mundial, como el cielo y la tierra de Hamlet, era más variada que las especulaciones de los analistas, los políticos y los negociadores internacionales. Sin duda, se habían realizado progresos en el decenio anterior a la IX UNCTAD. La renta por habitante había aumentado considerablemente en alrededor de una octava parte de los países en desarrollo, si bien es cierto que había permanecido estancada o había disminuido en el doble de países y que en la mayoría la pobreza seguía siendo tenazmente aguda y la distribución de la renta sumamente desigual. Pero los progresos eran frágiles.

3. Los acontecimientos ocurridos desde 1996 han tendido a neutralizar los avances registrados a fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990. La inestabilidad financiera mundial ha representado un obstáculo cada vez mayor para el desarrollo y ha sumido en el caos a muchos países en desarrollo. Por consiguiente, el crecimiento del mundo en desarrollo en su conjunto se ha desplomado: en 1998, el PIB de los países en desarrollo, incluida China, sólo creció un 1,8%. Si se excluye a China, el crecimiento se reduce a un mero 0,8%. En 1999 se prevé que las cifras respectivas serán 2,0 y 1,2%.

4. Los países en desarrollo, que aparentemente se habían integrado mejor en la economía internacional en proceso de mundialización, han sido precisamente los más afectados, en particular los del Asia oriental. En esta región la crisis económica se ha transformado rápidamente en una crisis social, y sobre todo humana, con un fuerte descenso de la renta real de amplios sectores de la población, un desempleo creciente, un aumento de la incidencia de la pobreza, un deterioro de los servicios educativos y sanitarios y una menor escolarización. Uno de los ejemplos más dramáticos a este respecto es el de Indonesia, donde se estima que el número de pobres aumentó al 40% de la población en 1998, en comparación con el 11% en 1997. En algunos países del Asia sudoriental también hay indicios de que la crisis económica está teniendo como consecuencia la degradación del medio ambiente, debido en particular a la aceleración del ritmo de deforestación y una pesca excesiva.

5. Aunque las deficiencias de la gestión interna han tenido una influencia en todos los casos, la apertura a la economía internacional en vías de mundialización y las dificultades registradas en la gestión de esa apertura también han sido factores importantes. En varios países del Asia oriental y algunos de América Latina se han producido salidas de capital y una fuga

inmediata de capitales a raíz de las crisis financieras. La Argentina y México registraron en conjunto unas salidas de capital a corto plazo de 35.000 millones de dólares en 1995-1996, y en Filipinas, Malasia y la República de Corea consideradas en conjunto la cifra ascendió a 24.000 millones de dólares en 1997. El comportamiento de los mercados internacionales de capitales también ha constituido un factor importante: en el caso de Asia oriental y América Latina, la concesión de nuevos préstamos por los mercados de capitales se redujo en más del 50% el año pasado y se elevaron los tipos de interés aplicados. Las salidas de capital y la fuerte disminución de nuevos créditos han supuesto para muchos países, incluidos varios de África, cuantiosas transferencias netas de capital al exterior. Los mercados internacionales también han resultado afectados. Los precios de los productos primarios no energéticos bajaron durante el período 1996-1998, y de manera acusada en 1998; los precios del petróleo se desplomaron en 1997 y 1998, si bien han registrado una recuperación parcial en los primeros meses de 1999. Recientemente han disminuido los precios de algunas manufacturas de exportación de los países en desarrollo, y en el Asia sudoriental y en América Latina la baja de los precios de exportación contrarrestó cualquier posible aumento del volumen de las exportaciones en 1998, por lo que el valor total de éstas se redujo.

6. El comercio puede haberse expandido rápidamente en el último decenio, pero en los países en desarrollo el crecimiento de las exportaciones ha sido inferior al de las importaciones. Este es el caso, en particular, de los países latinoamericanos, donde la diferencia ha sido en promedio de cuatro puntos, si bien el desequilibrio es general, con la destacada excepción de China. Las razones de esta situación son complejas, pero, como se indica en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1999, es el resultado de un deterioro de la relación de intercambio, una disminución del poder adquisitivo de las exportaciones y una liberalización radical del comercio y la cuenta de capital. Otro factor importante ha sido el lento crecimiento de los países industriales.

7. El resultado de estas tendencias para muchos países en desarrollo es que en el decenio de 1990 el déficit comercial ha sido en promedio superior al del decenio de 1970 en casi un 3% del PIB, mientras que la tasa media de crecimiento fue inferior en un 2% anual.

8. Los países en desarrollo no son los únicos que tropiezan con dificultades en la gestión de la mundialización. Es cierto que las economías desarrolladas no han sufrido los peores efectos de la crisis; en algunos casos incluso les han beneficiado -por ejemplo, la disminución de los precios de los productos básicos. Sin embargo, con la excepción de América del Norte, los países desarrollados no han conseguido traducir el proceso de mundialización en un crecimiento rápido y sostenido. Además, la liberalización y la mundialización han comportado casi en todas las regiones un deterioro en la distribución de la renta. En la Europa central y oriental y en la antigua Unión Soviética se ha agudizado esta tendencia por las dificultades de establecer economías modernas de mercado. Se calcula que a mediados del decenio de 1990 uno de cada tres habitantes de esas economías vivía por debajo de la línea de pobreza de cuatro dólares por día.

9. Así pues, las proyecciones relativas a una aceleración del crecimiento, de expansión de las oportunidades de empleo y de reducción de la pobreza han resultado, en general, excesivamente optimistas, y la polarización de los países en el decenio de 1990 ha estado acompañada de un aumento de las desigualdades dentro de ellos. La parte de renta correspondiente al 20% más rico de la población ha aumentado en casi todos los países, y en muchos casos ha supuesto una inversión de la tendencia registrada en la posguerra. Hoy día es normal una mayor inseguridad en la percepción de ingresos y en el empleo tanto en los países desarrollados como en desarrollo, a menudo pese a la mayor estabilidad de los precios y la disciplina fiscal.

10. ¿Qué es lo que ha fallado? Los estudiosos tal vez ofrezcan, o no, una respuesta completa a esa pregunta en los próximos años. Lo que está claro actualmente es que se han subestimado gravemente las dificultades de lograr que la liberalización y la mundialización beneficien a todos. Se suponía que un funcionamiento sin trabas de los mercados y la supresión de toda restricción en el sector financiero y el industrial en el plano mundial crearían las condiciones propicias para que todos los países y todos los grupos sociales se beneficiaran de ello. Se pasó por alto un hecho sencillo, pero fundamental: que el éxito económico a raíz de los procesos paralelos de liberalización y mundialización depende en mucho mayor medida de la rápida adquisición de conocimientos técnicos y de la creación y utilización efectiva de la tecnología y la información y su explotación en los mercados. En esas condiciones, ambos procesos han contribuido a que los países desarrollados altamente tecnificados tengan aún más posibilidades reales de acelerar su crecimiento que la mayoría de los países en desarrollo, de la misma manera que han aumentado las posibilidades reales de las elites educadas de todos los países de incrementar sus ingresos y su bienestar en mayor medida que la mayor parte del resto de la población.

11. La consecuencia de estas tendencias en muchos países es el despego cada vez mayor de la opinión pública para con las actuales estrategias económicas, lo cual podría acabar reduciendo la capacidad de los gobiernos para mantener los regímenes abiertos y liberales que constituyen la base del crecimiento actual. Hay indicios de que ya está ocurriendo.

12. Por consiguiente, es urgente la necesidad de reconsiderar los procesos, los mecanismos y las políticas en que se basa el funcionamiento de la economía mundial, en particular los que vinculan a los países en desarrollo con las fuerzas de la mundialización. Esa reflexión no sólo sería oportuna, sino también factible, ya que la mundialización no es un capítulo cerrado, sino un proceso en constante evolución que puede modificarse. En ese reexamen debería abordarse directamente la cuestión de cómo lograr la coherencia interna de esos procesos. Por ejemplo, ¿el fenómeno cada vez más extendido del aumento del desempleo y de las diferencias de ingresos entre los trabajadores especializados y no especializados es intrínseco a la mundialización? Sin embargo, es necesario lograr sobre todo que estos procesos sean más equitativos. Un sistema económico mundial que no ofrezca a los países más pobres y a los sectores más pobres de la población oportunidades suficientes y realistas de elevar su nivel de vida perderá inevitablemente legitimidad en gran parte del mundo en desarrollo. Y sin esa legitimidad, ningún sistema económico mundial puede durar mucho tiempo.

Capítulo I

LA MUNDIALIZACIÓN Y EL DESARROLLO: LAS FUENTES DEL PUNTO MUERTO ACTUAL

13. El comercio exterior, los flujos financieros, la inversión extranjera directa y otras formas de vínculos transfronterizos entre empresas privadas son los principales instrumentos de la mundialización. Ésta, a su vez, crea las condiciones propicias para la ulterior expansión de esos flujos y vínculos. Cada uno de estos factores de mundialización han crecido rápidamente -algunas veces de manera excesiva- durante el último decenio. Las transacciones financieras representan actualmente una proporción de las transacciones en los mercados de divisas mucho mayor que el comercio exterior; las inversiones extranjeras directas, aunque han aumentado menos rápidamente que otras transacciones financieras, lo han hecho a un ritmo más rápido que el comercio exterior; y el propio comercio exterior ha crecido de en todas las regiones más rápidamente que la producción mundial. Esta intensificación de los vínculos transfronterizos ha sido posible por la rápida liberalización por los países en desarrollo del comercio y las inversiones, y los adelantos de las tecnologías de la información le han servido de vehículo de transmisión. En consecuencia, aunque la mayoría de los bienes y servicios se siguen produciendo y consumiendo en el plano local y nacional, el fuerte dinamismo de los mecanismos transmisores de la mundialización, y las amplias tendencias macroeconómicas que dicho dinamismo comporta, están creando un entorno internacional para el desarrollo cualitativamente nuevo.

14. La conflictiva relación entre la mundialización y el desarrollo es consecuencia de varios desequilibrios. Ninguno es nuevo, pero cada uno de ellos ha adquirido nuevos aspectos a medida que ha avanzado el proceso de mundialización. Una primera categoría de desequilibrios está relacionada con la estructura de los sistemas internacionales por los que se rigen el desarrollo, el comercio y los flujos financieros. Es cada vez más evidente que esas estructuras en algunos casos obstaculizan innecesariamente los esfuerzos que realizan los países en desarrollo para beneficiarse de las fuerzas de la mundialización. Tampoco tienen un alcance suficientemente amplio porque no atienden debidamente los intereses de los países en desarrollo, por ejemplo en sectores como la movilidad de la mano de obra y la responsabilidad de las empresas. Ello pone de manifiesto, en gran medida, la insuficiente atención prestada a la cuestión de la equidad en esos sistemas.

15. Una segunda categoría de desequilibrios se deriva de la extrema pobreza y el subdesarrollo que siguen imperando en la mayoría de los países en desarrollo, así como el tipo de estructura de producción y de ventaja comparativa que suele llevar consigo el subdesarrollo. Un aspecto de la pobreza extrema es la grave escasez de capacidad técnica, en particular la necesaria para afrontar los rápidos cambios en los conocimientos, la tecnología, la estructura de las corrientes de información y la aparición de nuevas prácticas e instrumentos financieros. Debido a estas características, los países en desarrollo disponen siempre de menos opciones que otros países para utilizar los sistemas internacionales en beneficio propio y experimentan

mayores dificultades que otros países para identificar y aprovechar las opciones existentes. Las dificultades de los países menos adelantados son especialmente agudas, ya que estos países pueden responder con menos flexibilidad al cambio y son más vulnerables a las fluctuaciones de la demanda, los precios y otras condiciones de la competencia.

A. Los defectos del entorno exterior

1. La liberalización financiera, los flujos de capital privado y la inestabilidad del proceso de desarrollo

16. Las perspectivas de desarrollo de muchos países en desarrollo han disminuido -en algunos casos en muy gran medida- como consecuencia de la crisis financiera iniciada en el Asia sudoriental. Esa crisis fue consecuencia a la vez de la mundialización de los mercados financieros internacionales y de una liberalización de los mercados financieros y de capitales excesivamente rápida, sin el correspondiente fortalecimiento de la reglamentación financiera.

17. Un reciente informe de las Naciones Unidas ("Towards a new international financial architecture", informe del Equipo de Tareas del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ECESA/99/1), Nueva York, 21 de enero de 1999) contiene un examen esclarecedor de los aspectos internacionales de la crisis financiera. Se observa que los mercados financieros siempre se han caracterizado por la tendencia a experimentar ciclos de auge y depresión: períodos en que el capital fluye libremente a los prestatarios, con escasa atención a los riesgos, seguidos por períodos en los que se priva de capital a los prestatarios y los riesgos se sobreestiman sistemáticamente. La mundialización de los mercados financieros, con su acceso a un gran volumen de información, las comunicaciones instantáneas y la capacidad de transferir grandes cantidades de dinero a través de las fronteras en plazos muy breves, ha trasladado el ciclo de auge y depresión al escenario internacional. Debido a ello, la inestabilidad de los flujos de capital hacia los países por conducto de estos mercados ha aumentado mucho en los últimos tiempos.

18. La experiencia más reciente de los países en desarrollo también ha puesto de manifiesto que las crisis financieras son contagiosas; es decir, cuando surgen dificultades, los mercados no diferencian debidamente entre los países con variables fundamentales sólidas y los países con variables fundamentales débiles o entre aquellos que tienen unas estructuras económicas y una gestión macroeconómica sólidas y los países con unas estructuras económicas y una gestión macroeconómica débiles. Además, las crisis financieras se extienden porque los inversores que sufren pérdidas en un mercado y han de obtener efectivo para hacerles frente venden activos en otro país, con la consiguiente baja de los precios en él.

19. Los países en desarrollo y las economías en transición han sido muy vulnerables a la inestabilidad financiera y al contagio. Han registrado frecuentes períodos de rápida expansión y diversificación de los flujos financieros internacionales, seguidos periódicamente de abruptos cambios de

tendencia. Estos últimos han causado graves daños en los sistemas bancario y financiero de los países que los han experimentado. El propio cambio, los daños causados al sistema bancario nacional y las políticas adoptadas para hacer frente a ambos generalmente han entrañado una disminución de la producción y el comercio, con las consiguientes presiones a la baja del valor y el volumen del comercio. Así, la inestabilidad comercial ha agravado la inestabilidad financiera, lo que ha complicado aún más la tarea de los países en desarrollo para gestionar sus relaciones económicas exteriores. La disminución de la producción, a su vez, ha supuesto una reducción de los salarios, la renta y el empleo, con graves consecuencias sociales. Esos hechos han contribuido al deterioro de los servicios sociales y de la distribución de la renta observada en el último decenio. Los pobres se benefician relativamente poco de las entradas de capital en gran escala, pero cargan con una parte considerable de los costos de afrontar esas entradas. La experiencia también demuestra que los efectos sociales negativos de las crisis financieras se prolongan durante años, incluso después de que los mercados financieros hayan declarado superada la crisis.

20. Por último, la experiencia reciente ha demostrado la existencia de un problema fundamental de la economía mundial, a saber, la enorme disparidad entre un mundo financiero internacional cada vez más complejo y dinámico, en el que se registra una rápida mundialización de las carteras de valores, y la falta de un marco institucional adecuado para gestionarlo. Las instituciones están simplemente mal equipadas para afrontar la mundialización financiera, lo que no se tuvo en cuenta en la evolución de los modelos de desarrollo.

2. La insuficiencia de la financiación para el desarrollo y el problema de la deuda

21. La rápida mundialización de los mercados de capitales registrada en los últimos dos decenios y la capacidad de un número cada vez mayor de países en desarrollo para captar fondos directamente en esos mercados han estado acompañadas de la atrofia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y una considerable ralentización del crédito de las instituciones financieras multilaterales. Sin embargo, el acceso a los mercados de capitales privados es un sustitutivo imperfecto de la AOD, entre otras cosas porque en general sólo una proporción relativamente reducida de los empréstitos tomados en los mercados de capitales acaban utilizándose para financiar un aumento de la capacidad productiva. Por lo tanto, sigue habiendo importantes razones para ampliar el crédito oficial en el marco de las actividades ordinarias de las instituciones financieras multilaterales. Tampoco se ha prestado la atención que merece a esta necesidad en ningún modelo de desarrollo creíble.

22. La AOD ha sido la piedra angular de la cooperación internacional para el desarrollo después de la segunda guerra mundial. Es la manifestación más directa de la solidaridad internacional para el desarrollo y del compromiso de los países desarrollados de ayudar a los países pobres. Teniendo en cuenta que la distribución de la AOD entre los países receptores depende de la decisión de cada país donante, dicha asistencia puede destinarse a los países en desarrollo más pobres que más necesiten esta forma de ayuda. Además, al estar la asignación de los fondos recibidos por los países beneficiarios bajo el control conjunto de los gobiernos del país donante y el país receptor, la AOD puede utilizarse para ayudar directamente a los

sectores más pobres de la sociedad. En suma, la AOD permite ayudar directamente a la población más pobre de los países más pobres. Aunque otras corrientes análogas de ayuda procedentes de las organizaciones no gubernamentales también desempeñan una función importante, la necesidad de asistencia de la población más pobre de los países más pobres sólo podrá satisfacerse mediante una acción vigorosa e imaginativa de los gobiernos de los países donantes, en estrecha colaboración con los gobiernos de los países receptores.

23. Por desgracia, vigor no es el término que mejor describe los esfuerzos internacionales en materia de AOD. El flujo de esta ayuda al conjunto de los países en desarrollo ha disminuido mucho en cifras reales desde 1992, y los desembolsos también han comenzado a decrecer en términos nominales. En 1997 los desembolsos ascendieron a 49.000 millones de dólares, frente a unos 60.000 millones en 1995. Cada año es más baja la proporción de la AOD del conjunto de los países miembros de la OCDE respecto de su PNB total. Esta relación, que representó el 0,33% del PNB de los donantes en 1990, disminuyó al 0,22% en 1997, porcentaje éste que representa menos de la tercera parte del objetivo establecido por las Naciones Unidas para esas corrientes.

24. Tampoco hay pruebas de que los fondos, cada vez más escasos, de AOD se destinen en proporción mucho mayor a los países pobres. Los flujos destinados a los países menos adelantados (PMA) han disminuido en la misma proporción que el total de los flujos de AOD. En efecto, la asistencia de este tipo prestada por 14 de los 21 países donantes de la OCDE a los PMA fue de hecho menor en 1996 que en 1990. En conjunto, la participación de los PMA en la AOD total disminuyó del 33% en 1995 al 24% en 1997.

25. Es evidente que no se está aprovechando todo el potencial que encierra la AOD.

26. Además, algunos de los países en desarrollo más pobres, incluidos los PMA, siguen soportando la carga de una deuda cuyo servicio no podrán atender y que les impide restablecer relaciones normales con sus acreedores/donantes. En el África subsahariana, por ejemplo, los atrasos en concepto de reembolso de la deuda e intereses representaban el 25% de la deuda total pendiente en 1998. Esto ha creado graves desequilibrios con respecto al acceso a una financiación esencial para el desarrollo.

27. Los esfuerzos de muchos de los países más pobres para lograr un progreso social y económico se ven gravemente obstaculizados por problemas derivados de la cuantía de su deuda exterior. Las obligaciones del servicio de la deuda absorben una proporción excesiva de sus recursos presupuestarios y sus ingresos de exportación. Desde hace tiempo se reconoce que los tipos de interés aplicados a los préstamos eran excesivamente altos y los plazos de vencimiento excesivamente breves en relación con la capacidad de los países receptores para atender el servicio de la deuda. Se ha empezado tomando medidas para aplazar los pagos en concepto de reembolso de la deuda y después cuando se vio que esas medidas resultaban insuficientes, para condonar parte de la deuda.

28. En 1996 el Banco Mundial y el FMI promovieron una iniciativa especial para reducir la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Esta iniciativa tenía por objeto reducir la deuda total pendiente de cada país con derecho a acogerse a la iniciativa a una cantidad sostenible, es decir, a una cantidad que le permitiera atender su servicio sin incurrir en atrasos. Sin embargo, los criterios de admisibilidad de los países y las etapas del procedimiento previo a la aprobación del alivio eran muy restrictivos, lo que obedecía a la insuficiencia de los recursos financieros disponibles. El análisis realizado por muchas organizaciones, incluida la UNCTAD, y las campañas de muchas organizaciones no gubernamentales pusieron de manifiesto este problema. La baja de los precios de los productos básicos a raíz de la crisis financiera asiática agravó la urgencia del problema.

29. Ante esto, en junio de 1999 el Grupo de los Ocho formuló unas propuestas que perseguían objetivos más ambiciosos de reducción de la deuda y un alivio más rápido de su carga. Tales propuestas representaron una importante mejora con respecto al marco original de la Iniciativa en favor de los PPME, con la probable inclusión de por lo menos otros nueve países y una aceleración de la concesión del alivio a todos los países con derecho a él. Aunque se ha hallado el modo de obtener parte de los recursos financieros adicionales necesarios mediante el acuerdo de vender 10 millones de onzas de oro del FMI, el plan de reparto de la carga parece que no está ultimado todavía.

3. El desarrollo y el sistema comercial internacional

30. El sistema comercial basado en ciertas reglas adoptado en el marco de la OMC beneficia a los países en desarrollo porque tiende a atenuar el papel que desempeña el poder económico y político en las relaciones comerciales entre los miembros del sistema. Sin embargo, las propias reglas, los aspectos comerciales seleccionados para la negociación y las pautas de liberalización derivadas del funcionamiento del sistema no siempre propician la aceleración del desarrollo de los países en desarrollo.

31. Así lo demuestra el trato diferente que reciben los productos y sectores que más interesan a los socios comerciales en desarrollo y desarrollados. En efecto, se otorga un alto margen de libertad a los gobiernos en la concesión de subvenciones a la investigación y desarrollo de tecnología, de modo que los gobiernos que disponen de los medios necesarios pueden aumentar la competitividad internacional de las exportaciones de sus países que dependen de los adelantos tecnológicos. Los resultados quedan protegidos por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y constituyen la base para la penetración del país de que se trate en los mercados -sea directamente por medio del comercio, sea por el cauce de la inversión extranjera directa. En términos más generales, los miembros de la OMC cuyas empresas están a la cabeza en las tecnologías de punta aprovechan rápidamente el sistema para "asegurarse" su ventaja competitiva velando por que los mercados permanezcan abiertos a los productos fabricados con esas tecnologías.

32. En cambio, para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo la situación es diferente. Los productos primarios -especialmente los alimentos y las fibras- y sus productos elaborados siguen encontrando considerables obstáculos en los países importadores. En particular, el alto grado de protección brindado a la industria alimentaria en los países desarrollados dificulta la diversificación de ese sector en los países en desarrollo hacia productos frutícolas y hortícolas de crecimiento rápido. Los textiles y las prendas de vestir están gravados con aranceles relativamente elevados, y la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas a que obliga el Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido se está aplicando de manera que retrasa los beneficios previstos para la mayoría de los países en desarrollo exportadores. Las restricciones cuantitativas a las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo no desaparecerán totalmente hasta el 2005. Actualmente se está privando a esos países de las oportunidades que tuvieron los países desarrollados hace más de un siglo, cuando este sector fue un elemento decisivo de su proceso de industrialización.

33. Estos resultados influyen directamente en el proceso de desarrollo y en la capacidad de los países en desarrollo para promover la equidad y el desarrollo social. La capacidad de exportación de productos agrícolas está directamente relacionada con los ingresos rurales y con el desarrollo rural. Invariablemente, los fabricantes de prendas de vestir emplean sobre todo mano de obra no especializada, y el empleo en este sector contribuye directamente a reducir la pobreza. Además, gran parte de la mano de obra suele ser femenina, y su empleo contribuye a mejorar la condición económica y social de la mujer. Por esta y otras razones, la incapacidad del sistema comercial para facilitar el acceso de los productos de exportación de los países en desarrollo a los mercados es un obstáculo considerable al desarrollo.

34. Varias otras características del sistema comercial han sido también menos que propicios para el desarrollo. Cabe citar al respecto la manera en que se aplican las disposiciones relativas a la salud y la higiene, y los costos de certificación; la adopción cada vez más frecuente de medidas antidumping en sectores donde los países en desarrollo han conseguido penetrar en los mercados; la asimetría entre la avanzada liberalización del comercio de bienes y servicios que interesan a los países desarrollados, por una parte, y los obstáculos al comercio de servicios de trabajo y de bienes intensivos en mano de obra suministrados sobre todo por países en desarrollo, por la otra; y las dificultades con que estos países tropiezan para ejercer sus derechos en la OMC.

B. Las limitaciones internas de los países en desarrollo

35. Independientemente de que los sistemas comercial y financiero sean o no propicios, los países en desarrollo deben esforzarse siempre en extraer los máximos beneficios de ellos. Sin embargo, esos países tienen algunas características que limitan de manera sistemática sus opciones para utilizar esos sistemas en favor de su desarrollo. Dichas características también reducen su capacidad para aprovechar plenamente las opciones existentes y protegerse de cualesquiera consecuencias negativas del funcionamiento de los sistemas comercial y financiero.

1. Características estructurales

36. En muchos países en desarrollo, particularmente en la mayoría de los más pobres, los ingresos de exportación siguen proviniendo en gran medida de la venta de productos básicos. La contribución de éstos al producto nacional y el empleo también es muy importante. Además, la producción y la exportación de productos básicos a menudo generan, directa o indirectamente, una parte importante de los ingresos fiscales. Por lo tanto, los ingresos derivados de la exportación de productos básicos influyen en el desarrollo no sólo por las entradas de divisas que aportan, sino también por esos otros cauces.

37. La producción y el comercio de productos básicos tienen características especiales que limitan las posibilidades de aprovecharlos para el desarrollo. La proporción de productos básicos que entran en la producción de bienes y servicios ha disminuido de manera constante en los últimos decenios, por lo que el incremento de su demanda es mucho más lento que el de la producción en general. Además, las inversiones en la producción de esos productos y los aumentos de la productividad en este sector generalmente tienden a hacer bajar los precios, con el consiguiente beneficio para los consumidores más que para los productores. En consecuencia, la proporción de productos básicos en el comercio mundial -en volumen y en valor- ha disminuido de manera constante, al mismo tiempo que se ha mantenido la elevada inestabilidad de los ingresos derivados de su exportación. Por todo ello, se ha privado a los exportadores de los países en desarrollo de una fuente abundante y segura de ingresos de exportación en la que basar el desarrollo y ha disminuido su participación en el comercio mundial de manera constante. Es éste otro aspecto importante en el que estos países han sido y siguen siendo marginados.

38. Se han realizado importantes esfuerzos para superar estas dificultades. En último término, un país en desarrollo que dependa excesivamente de un número reducido de productos básicos deberá diversificar su producción y sus exportaciones, bien sea ampliando la gama de los productos básicos exportados o aumentando la producción y exportación de manufacturas. Un reducido número de países ha realizado progresos tangibles en materia de diversificación, en el propio sector de los productos básicos o mediante el establecimiento de agroindustrias. Sin embargo, la dependencia de los productos básicos de hecho ha aumentado en algunos países. Los avances en esta esfera han sido globalmente decepcionantes.

39. También se ha afrontado el problema de la inestabilidad de los ingresos de exportación de los productos básicos. Sin embargo, los servicios internacionales, como el Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI, el STABEX y el SYSMIN, han tropezado con dificultades que les han impedido influir de manera apreciable en la inestabilidad o en sus consecuencias. Una mejor gestión del riesgo puede contribuir a mitigar las consecuencias de las fluctuaciones de los precios, pero también tiene sus limitaciones.

40. En general, los esfuerzos realizados en los planos nacional e internacional para superar las desventajas de la dependencia de los productos básicos y los límites que ésta impone al crecimiento por el canal del comercio todavía no han producido resultados apreciables.

41. El elevado costo que el comercio representa para los países en desarrollo es otra característica que reduce los beneficios que obtienen de esta actividad. Al mismo tiempo que la tendencia a la liberalización ha abierto nuevas oportunidades comerciales, es cada vez mayor la complejidad del comercio internacional debido, en particular, a las interconexiones existentes entre el comercio, las inversiones, la financiación, el transporte y las corrientes de información. Así pues, la reducción de los obstáculos al comercio de exportación de los países en desarrollo permitirá aumentar considerablemente las exportaciones únicamente si los servicios de apoyo a la exportación son eficientes -es decir, internacionalmente competitivos.

42. El costo excesivo del transporte es una característica de la mayoría de los países en desarrollo, y ese costo es particularmente elevado en el caso de los PMA, especialmente los insulares y sin litoral. Globalmente, la proporción del costo de los fletes con respecto al precio de las importaciones en los países en desarrollo (8,1%) es el doble que en los países desarrollados (4,1%); en los PMA sin litoral e insulares esa proporción varía del 12 al 40%. Para muchos países, los elevados costos del transporte representan el principal obstáculo al acceso a los mercados extranjeros.

43. Aunque, en algunos casos, los costos del transporte son elevados en parte por razones geográficas, generalmente son consecuencia directa de los problemas creados por una infraestructura inadecuada, un equipo deficientemente mantenido, marcos reglamentarios obsoletos, demoras en las corrientes de información, estructuras y procedimientos administrativos complejos, la inexistencia de un plan integrado de transporte y una escasez general de conocimientos especializados pertinentes. En el caso de los países sin litoral, la reglamentación del comercio de tránsito puede por sí misma contribuir a unos costos excesivos.

44. La ineficiencia de las aduanas y de los servicios de financiación del comercio exterior representa un obstáculo adicional al comercio. Los países en desarrollo también deben afrontar las incertidumbres y la falta de previsibilidad en cuanto al marco jurídico aplicable al comercio y a las transacciones relacionadas con el comercio, en particular respecto al transporte multimodal. Estas cuestiones influyen directamente en la capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse de un sistema comercial en constante evolución, por lo que deben abordarse en el marco de los esfuerzos para ayudarles a aprovechar las oportunidades que ofrece ese sistema.

2. Los conocimientos, las calificaciones y la empresa

45. Otra característica de la mayoría de los países en desarrollo que les impide aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen los sistemas comercial y financiero internacionales es la relativa falta de

especialización de su fuerza de trabajo. La falta de calificaciones técnicas, una educación básica insuficiente y la consiguiente falta de capacidad de aprendizaje han constituido siempre obstáculos básicos al desarrollo. Sin embargo, los cambios registrados recientemente en la naturaleza y el contenido del crecimiento económico han agravado ese obstáculo y aumentado las diferencias de oportunidades entre quienes poseen calificaciones económicamente apropiadas y quienes no las tienen.

46. Desde hace algún tiempo se reconoce en general que el crecimiento y la producción se basan en los conocimientos cada vez en mayor medida. Así lo pone de manifiesto la elevada proporción de los gastos que las industrias manufactureras modernas dedican a investigación y desarrollo, diseño de productos, ingeniería de procesos, control de calidad, sistemas de gestión, comercialización, y capacidad de inversión y de cambio. Esto, a su vez, refleja los rápidos cambios tecnológicos, en particular de la tecnología para producir, transmitir, recibir y utilizar información de todo tipo. La manifestación más reciente de esta tendencia es la expansión de la Internet, donde el volumen del tráfico de datos se duplica cada 100 días y a la que se prevé que, en el año 2000, alrededor de 200 millones de usuarios de más de 140 países estarán conectados. Estos cambios fundamentales han facilitado más que nunca la ubicación de diversas actividades de un solo proceso de producción en distintas partes del mundo, propiciando así la "profunda integración" de la producción en el marco de las actividades de las empresas transnacionales. Éstas generan oportunidades de interconexión, asociación y otras formas de cooperación entre empresas no vinculadas por inversiones.

47. Lo que es aún más importante, la función cada vez más decisiva que los conocimientos desempeñan como insumo económico en los sectores dinámicos de la economía mundial tiene repercusiones importantes en la distribución de la renta en los países y entre ellos. Una economía basada en los conocimientos funciona en beneficio de quienes pueden gestionarlos y en detrimento de quienes no pueden. Investigaciones realizadas en países industriales han demostrado que, cuando el crecimiento económico se basa en los conocimientos y en las calificaciones técnicas, la situación de amplios sectores de la población puede empeorar incluso cuando la economía crece. Cabe decir lo mismo en el plano internacional: en una economía mundial en la que los conocimientos son la clave del éxito, los países que carecen de las calificaciones técnicas necesarias para manejar procesos basados en los conocimientos y aprovechar los cambios tecnológicos se quedarán rezagados incluso en momentos de vigoroso crecimiento. Puede darse esta situación incluso cuando se estén integrando cada vez más en la economía mundial. Es ésta otra esfera más en la que muchos países en desarrollo están quedando marginados, y corren el riesgo de serlo aún más.

48. Por último, el hecho de que la economía mundial se base cada vez más en los conocimientos tiene consecuencias importantes en materia de formulación de políticas. Éstas deberán conceder prioridad al fomento de los conocimientos y las calificaciones técnicas, y a propiciar el acceso a ellos, lo cual supone tareas relativamente nuevas. Sin embargo, las autoridades de muchos países en desarrollo se muestran incapaces de afrontar ese desafío.

En ningún caso es esto más evidente que con respecto al funcionamiento del sistema comercial internacional, en el que un número cada vez mayor de países en desarrollo tiene dificultades para cumplir sus obligaciones y participar de manera significativa en la gestión del sistema comercial en el marco de la OMC. Es ésta otra esfera en la que muchos países en desarrollo están siendo marginados.

49. Dos aspectos relacionados entre sí del nexo entre conocimientos, calificaciones técnicas y desarrollo son especialmente importantes para determinar la capacidad de las empresas de los países en desarrollo para beneficiarse del funcionamiento de los sistemas comercial y financiero internacionales. El primero se refiere a las dificultades con que tropiezan las empresas nacionales, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYME), para aprovechar las oportunidades que se derivan de la mundialización y prosperar en el entorno mundial emergente.

50. Desde hace tiempo se reconoce la importancia que las microempresas y las PYME tienen para el desarrollo. A menudo, puede atribuirse a esas empresas en su conjunto gran parte de la creación de empleo. Muchas de ellas acaban convirtiéndose en empresas modernas y en una cantera de nuevos empresarios. Sin embargo, un entorno económico que se caracteriza por la liberalización y la mundialización y por procesos de producción basados en los conocimientos también supone difíciles retos para tales empresas. Para mantener o aumentar la competitividad en ese entorno se requiere un cierto volumen y variedad de recursos, incluso financieros, mayor que el que las PYME normalmente tienen ellas mismas o puedan obtener fácilmente. Pueden ser útiles a ese respecto los programas gubernamentales de capacitación en informática, de fomento del establecimiento de redes de institutos de investigación y de apoyo financiero a las redes que transfieren y difunden tecnología. Sin embargo, debido a la limitada capacidad que tienen para obtener y utilizar toda la información y los conocimientos necesarios, las PYME deben operar en el marco de acuerdos de cooperación con otros socios -uno de los cuales a menudo es una gran empresa- que permitan al grupo en su conjunto obtener los recursos necesarios para el éxito colectivo y de cada uno de los miembros.

51. El segundo aspecto se refiere a la capacidad de los países en desarrollo para atraer inversión extranjera directa (IED) y utilizarla eficazmente en pro del desarrollo. La transferencia de conocimientos y calificaciones técnicas se considera en medida creciente el medio principal de lograr que la IED y otras formas de cooperación transfronteriza entre empresas influyan en el desarrollo. Dicha cooperación puede consistir en la transferencia de conocimientos organizativos y de gestión relativamente sencillos, por ejemplo la IED para la producción o montaje de manufacturas sencillas en los países más pobres, o, en el caso de países en desarrollo más adelantados, para mejorar la capacidad de organización y gestión de nivel medio y alto y aumentar las oportunidades de dominar y utilizar eficazmente las tecnologías más modernas.

52. La medida en que un país en desarrollo puede aprovechar efectivamente las oportunidades que la IED y otros mecanismos similares ofrecen para superar

las limitaciones de conocimientos y calificaciones técnicas dependerá, en primer lugar, de que el país de que se trate pueda atraer el volumen de IED deseado. La distribución geográfica de esas inversiones entre los países en desarrollo ha sido muy desigual, y en su mayoría se han destinado a un pequeño número de ellos.

53. En segundo lugar, depende de su propia base educativa y técnica. Las transferencias de conocimientos y calificaciones técnicas son siempre un complemento y nunca un sustitutivo de los propios esfuerzos de un país para desarrollar una fuerza de trabajo instruida que posea una amplia gama de calificaciones económicamente pertinentes, y para promover la generación y utilización de nuevas tecnologías. Cuanto mayores sean esos esfuerzos tanto más capaz será ese país de aprovechar los conocimientos y las calificaciones técnicas transferidas por conducto de la IED.

54. Por último, la transferencia de conocimientos depende de los esfuerzos que realice el país receptor para maximizar los efectos secundarios positivos que se derivan de la IED. Ésta puede ir acompañada del establecimiento de una "agrupación" de empresas locales, muchas de las cuales pueden ser pequeñas y medianas, para proporcionar bienes y servicios a la empresa extranjera. El país receptor puede promover esa agrupación y los efectos secundarios conexos, y el éxito de esa operación tendrá una influencia importante en los beneficios que para el desarrollo se deriven de la IED.

55. Los países en desarrollo tropiezan con dificultades para aprovechar las oportunidades que en principio se les ofrecen debido a su falta de conocimientos y calificaciones técnicas. El apoyo internacional debe concentrarse en estas esferas.

3. Las políticas nacionales de los países en desarrollo y los modelos de desarrollo

56. Una dificultad adicional para las autoridades de los países en desarrollo que se esfuerzan en integrarse en la economía mundial es la incertidumbre acerca del conjunto apropiado de políticas que deben adoptar en el plano interno y, sobre todo, el modelo de desarrollo apropiado en que debe basarse dicha integración.

57. Las políticas adoptadas por las distintas organizaciones internacionales y los principales suministradores de ayuda durante el último decenio, así como por las autoridades nacionales de los países en desarrollo, se han basado en una visión clara y muy parecida del proceso de desarrollo y de las causas que impiden un avance más rápido hacia su consecución. Esta visión común se concentraba en la función del Estado, pues se consideraba que a menudo se había utilizado y orientado indebidamente en el pasado. Se afirmaba la necesidad de que el Estado dejara de intervenir directamente en las actividades productivas y adoptara medidas de amplia liberalización de la actividad económica, incluido el comercio exterior, a fin de que los mercados pudieran fijar los precios adecuados. Sin embargo, esto no significaba un desplazamiento total del Estado. Con arreglo a ese criterio, el Estado debía contribuir más activamente a la creación de un entorno seguro

y previsible para la empresa privada, en dos sentidos: proporcionando estabilidad macroeconómica, lo que significaba de hecho la estabilidad de los precios, especialmente reduciendo los déficits presupuestarios a niveles que pudieran financiarse con medios no monetarios, y estableciendo un sistema jurídico propicio a la actividad empresarial, que en el caso de la mayoría de los países en desarrollo más pobres y los países en transición suponía una reforma a fondo del mismo.

58. No hay duda de que los elementos descritos más arriba constituyen el núcleo de toda esta estrategia creíble de desarrollo. Sin embargo, cada vez es más evidente que, aunque necesarios, esos elementos distan mucho de ser suficientes: las estrategias de desarrollo elaboradas con la ayuda de las organizaciones internacionales y la comunidad de donantes pasaron por alto o concedieron insuficiente atención a otros objetivos de política o instrumentos esenciales para el éxito.

59. Varios temas no han recibido la debida atención. Por ejemplo, ¿en qué medida deben ser uniformes los modelos de desarrollo? ¿Los distintos tipos de especialización son compatibles con la convergencia en los niveles de desarrollo? ¿Las nuevas disciplinas y las ya vigentes en el plano internacional limitan excesivamente la capacidad de los países en desarrollo para ejecutar políticas conformes con sus estrategias de desarrollo? En caso afirmativo, ¿deben tener estos países un margen mayor de maniobra? Sin embargo, cabe destacar sobre todo tres temas: lograr un buen funcionamiento de los mercados; velar por que los costos y los beneficios del crecimiento se distribuyan equitativamente; y garantizar un entorno favorable.

60. Para potenciar al máximo el crecimiento económico es preciso dejar que los mercados desempeñen su función de enviar señales a los agentes económicos sobre los deseos de los consumidores, la mejor manera de asignar el ahorro, la relativa escasez de materias primas y otros insumos, y la mejor manera de organizar la producción en beneficio de los inversores, los productores y los consumidores. Tanto la liberalización del comercio como la desregulación, la privatización y la liberalización de los mercados financieros tenían por objeto lograr este fin.

61. Sin embargo, no es realista esperar en muchos países en desarrollo, que el cese de la intervención del Estado garantice unos mercados en los que reine la competencia y que funcionen bien. Muchos mercados son relativamente pequeños y participan en ellos un número reducido de vendedores, que algunas veces son grandes empresas transnacionales. En tales circunstancias, las conductas basadas en la libre competencia pueden no ser la norma, y la liberalización puede no suponer directamente el mejor funcionamiento del mercado que se desea. La sustitución de un monopolio público regulado por un oligopolio privado desregulado no supone ningún adelanto. Tampoco supone un progreso la desaparición de las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio para ser sustituidas por obstáculos a la libre competencia impuestos por las empresas. Por estas razones, el fomento de la libre competencia debe ser una actividad explícita del Estado, y esta política debe promoverse, desarrollarse adecuadamente y ponerse en práctica.

62. El sector financiero es otro sector en el que la liberalización puede no tener los efectos deseados si el Estado no adopta al mismo tiempo medidas complementarias. Las entidades financieras privadas -en particular los bancos- necesitan un marco jurídico adecuado, además de una reglamentación y vigilancia, para poder funcionar debidamente. Se necesita cierta reglamentación para mantener la seguridad y la solvencia, promover la transparencia y la competencia y proteger a los consumidores. Adoptar una política de liberalización sin la debida reglamentación y vigilancia puede causar daños al sistema financiero y a la economía en su conjunto.

63. Los modelos de desarrollo han carecido en el pasado de objetivos explícitos respecto del bienestar social y la distribución de la renta. Se partía del supuesto de que todo modelo que acelerara el crecimiento tendría como resultado un mayor bienestar social, y de que los gobiernos adoptarían medidas para asegurarse de que se cumplían unas normas mínimas con respecto a la distribución de la renta y se establecerían redes de seguridad social. Sin embargo, la falta de articulación de objetivos claros en estas esferas supuso inevitablemente que cuando había un conflicto entre las exigencias de la disciplina presupuestaria, que era un objetivo expreso del modelo, y objetivos sociales mínimos, que no lo eran, siempre prevalecía la disciplina presupuestaria. Además de las consecuencias sociales evidentes, este resultado podía ser claramente contrario al desarrollo: en un mundo en el que los conocimientos y las calificaciones técnicas son decisivos para el éxito económico, el hecho de reducir el gasto presupuestario en educación representa un atentado particularmente grave contra el desarrollo. El predominio de la disciplina presupuestaria también ha reducido la capacidad del Estado para desempeñar el papel que le corresponde en la desactivación y solución de los conflictos sociales y ha privado al proceso de crecimiento de un sentido de solidaridad social y de equidad. A fin de cuentas, ese sentido de equidad es el que debe sustentar el modelo y otorgarle legitimidad política.

64. La actual estrategia de desarrollo también ha resultado poco equitativa en cuanto ha tendido a pasar por alto el bienestar de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres. Debido a ello, sigue sin aprovecharse en muchos países en desarrollo una gran fuente potencial de desarrollo social y económico. También se pone en entredicho el bienestar de las generaciones futuras cuando, como ha ocurrido con demasiada frecuencia, no se tienen suficientemente en cuenta las cuestiones ambientales en el proceso de formulación de políticas. Si no se corrigen esas deficiencias, podría verse amenazada la sostenibilidad a largo plazo de la estrategia.

65. Por último, el modelo carecía de objetivos claros con respecto al entorno exterior necesario para que las políticas de desarrollo nacional tuvieran éxito. Por ejemplo, las campañas en favor de la liberalización de los mercados financieros no tenían suficientemente en cuenta el carácter y el comportamiento de un sistema financiero mundializado; la liberalización del comercio en los países en desarrollo no siempre iba acompañada de una mejora importante del acceso de esos países a los mercados en que son competitivos; y las preocupaciones relativas a la equidad no se traducían en un incremento de los flujos de ayuda a los países en desarrollo. Por consiguiente, los sistemas internacionales vigentes no ofrecían un apoyo suficiente al desarrollo, y algunas veces incluso producían efectos negativos.

Capítulo II

POR UNA NUEVA POLÍTICA INTERNACIONAL DE ENTREGA AL CRECIMIENTO Y AL DESARROLLO BASADA EN LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN PROCESO DE MUNDIALIZACIÓN

66. El reto que deberán afrontar en el nuevo milenio la comunidad internacional y quienes deciden la política económica en los países en desarrollo será corregir de forma eficaz las deficiencias del entorno exterior y las limitaciones del subdesarrollo con el fin de lograr que los países en desarrollo sigan de nuevo la senda adecuada para integrarse sobre unas bases equitativas en la economía internacional en proceso de mundialización ¹⁰.

A. Trabajar decididamente por alcanzar un crecimiento alto y constante

67. Una condición necesaria, pero en absoluto suficiente, para que todos los países y grupos sociales se beneficien de la mundialización es que tanto la renta como el producto nacionales crezcan a un ritmo alto y constante. Las políticas macroeconómicas deben tener por objetivo explícito impulsar el crecimiento y estabilizarlo y, a la par, seguir dando una alta prioridad a mantener la estabilidad de los precios relativos. En los países en desarrollo esto exigirá modificar la orientación dada hasta ahora a los programas de ajuste elaborados con el apoyo de las instituciones prestamistas multilaterales. Además, la aplicación de políticas macroeconómicas adecuadas dirigidas a estimular el crecimiento debe completarse con un marco social, legal y político general que favorezca el funcionamiento eficiente de los mercados y, en particular, el desarrollo del sector privado, cuyas decisiones de inversión son el eje del crecimiento.

68. La consecución de un crecimiento alto y constante en los países industriales es a la vez un fin en sí y condición necesaria para el buen funcionamiento del sistema comercial y el financiero. En primer lugar, esto exige que las autoridades nacionales del mundo industrializado mantengan sus economías en un estado próximo al pleno empleo y, al mismo tiempo, eviten la inflación. Las interacciones entre el crecimiento económico de los países industriales y la capacidad de los sistemas para apoyar de forma eficaz el desarrollo son múltiples. Es evidente que la recesión en los países industriales debilita los precios de los productos básicos, aumenta las presiones proteccionistas y crea dificultades presupuestarias que impiden mantener las corrientes de ayuda. Asimismo, cualquier brote de inflación en los países industriales provoca subidas de los tipos de interés, las cuales tienen un impacto negativo sobre el servicio de la deuda exterior de los países que se han endeudado en los mercados internacionales de capitales.

69. Es imprescindible someter a una vigilancia más eficaz las políticas macroeconómicas de los países industriales para ayudar al conjunto de estos países a alcanzar una senda de crecimiento alto y libre de inflación, teniendo debidamente en cuenta las diferencias en las presiones inflacionarias y deflacionarias que probablemente existirán en cada uno de

ellos. Esa vigilancia deberá tener ante todo un fin preventivo, que avise de la inminencia de una fase de desempleo y crecimiento más lento, así como de presiones inflacionarias ante la evolución de los precios interiores de los bienes, servicios y activos o del empeoramiento de las cuentas exteriores.

B. Facilitar el comercio internacional, los flujos de financiación y la adquisición de conocimientos

70. Los sistemas que regulan los flujos de financiación y comercio deben subvenir de forma genuina y visible a las necesidades tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. El concepto de unas "reglas de juego uniformes", que resulta una herramienta útil en los debates entre países desarrollados, no sirve en cambio cuando lo que se discute es cómo ofrecer a los países en desarrollo las mismas oportunidades para extraer beneficios de aquellos sistemas. La igualdad de oportunidades exige adaptar éstos para conseguir que unos beneficios que teóricamente están al alcance de todos lo estén realmente, esto es, unas "reglas de juego equitativas". Esto obligará a introducir una cierta flexibilidad en las reglas y procedimientos. La igualdad de oportunidades exige también incorporar a los sistemas actividades de enseñanza y capacitación y de otro tipo que ayuden a los países en desarrollo a adquirir los conocimientos y calificaciones indispensables para extraer los máximos beneficios de los sistemas.

1. El sistema comercial: cómo lograr que los mercados contribuyan a impulsar el desarrollo

71. Los mercados no son construcciones impersonales. Funcionan en el ámbito de marcos institucionales -tanto nacionales como internacionales- que influyen en los resultados que producen. Esto es sumamente importante en lo que se refiere a los mecanismos institucionales que rigen el comercio mundial y a los mecanismos utilizados para fomentar la competencia.

72. La nueva ronda de negociaciones en la OMC deberá girar en torno a una agenda que consideren equilibrada todos los miembros de la OMC y que incluya cuestiones de importancia fundamental para todos ellos. En lo que se refiere a los países en desarrollo, esto significa que esa agenda deberá estar mucho más orientada al desarrollo de lo que estuvo la de la Ronda Uruguay. Se ha hecho referencia más arriba a las repercusiones políticas que está teniendo en los países en desarrollo la crisis actual de la mundialización. Si se quiere que los dirigentes políticos de los países en desarrollo apoyen la nueva ronda, deberán poder presentarla de forma creíble como una oportunidad de solucionar verdaderamente varios de los problemas con que tropiezan sus países para beneficiarse más plenamente del comercio internacional. La integración, lo más rápida posible, en el sistema mundial de comercio no es un fin en sí misma. La cuestión fundamental para los países en desarrollo es cómo lograr que esa integración acelere su desarrollo.

73. Esta misma consideración se aplica a la liberalización del comercio. La reducción de las barreras al comercio es un elemento importante de la política de desarrollo seguida en la casi totalidad de los países en desarrollo. Por esto mismo, son del todo legítimas las decisiones de

liberalizar el comercio exterior unilateralmente o en el contexto de planes de liberalización multilaterales o regionales. Pero también en este ámbito el objetivo último no es simplemente suprimir las barreras al comercio, sino hacerlo a un ritmo y de una forma que aceleren el desarrollo. La solución de los problemas que plantea el ajuste de la producción no depende solamente de que el período de ajuste sea más largo ni tampoco se puede lograr por esos solos medios. Se necesitan políticas complementarias en varios campos, por ejemplo favorecer el acceso adecuado a la financiación de inversiones y al capital riesgo; facilitar el acceso a nuevas tecnologías y los contactos con posibles socios extranjeros; aplicar políticas activas en el mercado de trabajo, en particular el readiestramiento profesional para utilizar nuevas tecnologías o desarrollar nuevas actividades; implantar el seguro de desempleo; y proporcionar infraestructuras básicas, servicios públicos industriales y servicios complementarios. Debe evitarse la imposición de controles oficiales a los precios. La supresión de las barreras al comercio deberá hacerse de forma que contribuya a conseguir que los mercados interiores sean más competitivos, funcionen bien y transmitan señales adecuadas a los productores y los inversores. En relación con esto último se necesitará también una política de defensa de la competencia. La liberalización del comercio deberá escalonarse en función del ritmo y la intensidad con que se puedan poner en práctica las políticas complementarias necesarias.

74. Desde un punto de vista más general, será imprescindible buscar un equilibrio entre la conveniencia de contar con un cuerpo común y uniforme de reglas, privilegios y obligaciones, aplicables por igual a todos los miembros de la OMC, y el hecho ineludible de que los miembros de la OMC se encuentran en etapas de desarrollo muy diferentes. Una nueva ronda de negociaciones orientada al desarrollo deberá abordar explícitamente la cuestión de adaptar las obligaciones y el calendario de su aplicación a las necesidades y capacidades de los miembros más pobres de la OMC. El principio de un trato especial y diferenciado, adaptado al nuevo contexto de la mundialización, sigue siendo una herramienta fundamental de la política comercial internacional para atender las necesidades reales de los países en desarrollo.

75. ¿Cuáles serían los principales elementos de una agenda orientada al desarrollo para una nueva ronda de negociaciones comerciales? A nuestro entender deberían ser los siguientes:

- Profundización de la liberalización orientada al desarrollo sobre todo de los productos agropecuarios, aunque teniendo en cuenta el papel especial de la agricultura en los países en desarrollo y la necesidad de seguridad alimentaria, y el de los servicios cuya exportación interesa particularmente a los países en desarrollo; y compromisos mayores en lo que se refiere a la circulación de las personas físicas, respaldados por la adopción de criterios estrictos para la utilización de pruebas de las necesidades económicas;

- Reducción de los derechos arancelarios, sobre todo de los derechos máximos que gravan los productos agropecuarios e industriales cuya exportación interesa particularmente a los países en desarrollo;
- Disciplinas más severas en materia de subvenciones, incluida la supresión de las subvenciones a las exportaciones agropecuarias y una reducción drástica de las subvenciones a la producción y a las inversiones en el sector de la agricultura;
- Disciplinas más estrictas en materia de derechos antidumping y derechos compensatorios;
- Disposiciones especiales en favor de los PMA, en particular la implantación de derechos nulos consolidados y la liberalización de los servicios en favor de esos países;
- Incentivos a las exportaciones de productos ambientalmente preferibles de los países en desarrollo, sin crear nuevas formas de condicionalidad;
- Mejoras en los esquemas de preferencias del SGP, incluido un debate sobre la posibilidad de implantar criterios de graduación convenidos internacionalmente y la forma de limitar los distintos tipos de condiciones establecidas en los diversos esquemas;
- Garantía de la adhesión de todos los países en desarrollo y economías en transición a la OMC en condiciones justas y equitativas

76. Es imprescindible adoptar medidas especiales para revisar las políticas de competencia con el fin, entre otros, de actualizar las normas nacionales e internacionales que regulan la competencia o elaborar normas nuevas. El objetivo es evitar que las empresas transnacionales utilicen su enorme poder económico y financiero para realizar actividades contrarias a la libre competencia en perjuicio de las empresas nacionales. En particular es importante que las empresas extranjeras no creen barreras artificiales a la entrada de las empresas nacionales en el mercado. En este terreno se plantean nuevas y estimulantes cuestiones, que son cómo y en qué punto trazar una línea divisoria entre actividades tales como los acuerdos de cooperación entre empresas y las alianzas estratégicas, por una parte, y las conductas contrarias a la libre competencia, por otra; cómo ayudar a las empresas nacionales a hacer frente a la mayor competencia de las empresas extranjeras; y cómo establecer un equilibrio entre los beneficios esperados de unos mercados en los que haya más competencia y los objetivos sociales, por ejemplo en materia de empleo y de distribución de la renta.

77. Aunque es cierto que la política de competencia sigue siendo en lo fundamental un asunto que cae dentro del ámbito de la legislación y vigilancia de las autoridades nacionales, se aprecia una tendencia cada vez mayor a la cooperación internacional, como lo pone de manifiesto el rápido aumento del número de acuerdos bilaterales y regionales, sobre todo entre países desarrollados.

2. Una arquitectura del sistema financiero orientada al desarrollo

78. Las corrientes internacionales de financiación para el desarrollo provienen de tres fuentes: el endeudamiento en el extranjero en las condiciones del mercado, la ayuda oficial al desarrollo, y los préstamos que conceden regularmente las instituciones prestamistas multilaterales, que toman prestados fondos en los mercados internacionales de capitales y después prestan a los países en desarrollo el dinero así obtenido.

79. Cada una de estas modalidades de financiación exterior cumple un cometido esencial en la arquitectura global de la financiación para el desarrollo, arquitectura que no se puede considerar satisfactoria a menos que cada uno de sus elementos integrantes desempeñe las funciones que le corresponden. Últimamente ha suscitado mucha atención el papel que han tenido los mercados financieros en el estallido de la crisis financiera y económica en los países en desarrollo del Asia oriental. Pero la crisis callada que sufren los países en desarrollo más pobres -en particular los países menos adelantados- no es menos dramática ni está menos necesitada de medidas internacionales para remediarla.

80. Es indispensable que los países donantes abandonen rápidamente su actitud actual de reducir la concesión de ayuda oficial al desarrollo. Es indispensable apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo más pobres por mejorar la gestión de sus economías, movilizar los recursos internos y proporcionar servicios básicos en esferas fundamentales tales como la salud y la educación y, en un ámbito más general, elaborar y ejecutar planes de lucha contra la pobreza tal como pidió la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En particular, los países donantes deben afirmar o reafirmar su decidida voluntad de avanzar rápidamente hacia el cumplimiento de los objetivos fijados con respecto a la ayuda a los países en desarrollo en general y a los PMA en especial.

81. La cuestión de los préstamos multilaterales está hoy íntimamente unida a la cuestión de la deuda. La Iniciativa del Banco Mundial y el FMI para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) introdujo nuevas y valiosas ideas en el debate internacional sobre los problemas de la deuda de los países más pobres. Sin embargo, la iniciativa ha sido aplicada a muy pocos países y, en los casos en que lo ha sido, su aplicación ha sido hasta el momento excesivamente lenta. Esto ha obedecido a dos características, relacionadas la una con la otra, de esa aplicación: la insuficiencia de los recursos asignados a los fondos fiduciarios constituidos en favor de los PPME, y la excesiva severidad de los criterios de admisibilidad.

82. Ha llegado el momento de ofrecer, en el amplio marco de la Iniciativa en favor de los PPME, la rápida y completa cancelación de la deuda exterior a los países que estén dispuestos a destinar los consiguientes ahorros presupuestarios a un programa, que reciba el visto bueno internacional, para ampliar la prestación de servicios esenciales en el sector de la salud y el de los conocimientos, en particular educación y capacitación. Una decisión tan valiente liquidaría la deuda exterior impagable y restablecería las

relaciones normales entre el antiguo país deudor y la comunidad de donantes. Además ayudaría a alcanzar la meta esencial de mejorar las condiciones de vida en los países beneficiados por tal decisión y de establecer un lazo directo entre el perdón de la deuda y la protección social.

83. Para que tal decisión fuera eficaz, habría que respaldarla con fondos adicionales a la ayuda actual y acompañarla con medidas de asistencia técnica y de otra índole que garantizaran que las administraciones nacionales estarían en condiciones de gastar efectivamente dinero en fines sociales. Además tendría que haber la firme voluntad de hacer lo necesario para que la ayuda que se entregue en el futuro a los países más pobres lo sea en condiciones adecuadas.

84. Los mercados financieros internacionales desempeñan una función esencial en la financiación exterior de un creciente número de países en desarrollo. Como se ha señalado más arriba, la crisis financiera del Asia oriental ha puesto de manifiesto la discrepancia entre un mundo financiero internacional dinámico y cada vez más complejo y la inexistencia de un marco institucional adecuado que lo regule. También ha puesto de relieve que los países en desarrollo carecen de un conjunto suficientemente amplio de opciones para influir en el volumen y el carácter de las corrientes de financiación hacia esos países o provenientes de ellos. La rapidez con que se liberalizaron las transacciones financieras en los países en desarrollo sin que hubiera paralelamente una regulación prudencial suficiente jugó un importante papel en el estallido de la crisis económica y financiera actual.

85. Es necesario corregir todos estos defectos que presenta la arquitectura actual de la financiación para el desarrollo. Deben adoptarse a escala internacional medidas encaminadas a:

- Reforzar la supervisión y regulación del sector financiero y garantizar la posibilidad de disponer de información en el momento oportuno. De lo que se trata es de encontrar mecanismos de regulación y supervisión que, por un lado, tengan un alcance universal y, por otro, respeten las diferencias de estructuras y tradiciones financieras nacionales. Una propuesta importante en este ámbito es la recomendación de crear una autoridad financiera mundial -o un comité permanente de regulación financiera mundial- que se encargaría de fijar las normas internacionales necesarias para la regulación y supervisión del sector financiero y de vigilar su aplicación en el plano nacional.
- Asegurar una mayor autonomía a los países en desarrollo y las economías en transición respecto de las políticas que afectan a las corrientes de capital. El dilema a que se enfrentan cada vez más la mayoría de los países con "mercados emergentes" es el de cómo equilibrar su deseo de extraer los máximos beneficios de atraer inversores financieros internacionales con su deseo de protegerse contra los peligros inherentes a un sector financiero que se ha mundializado. Cada país debe solucionar este dilema de la forma que más le convenga. No obstante, algunos países han considerado útil, en

determinadas circunstancias, instituir desincentivos, basados en el mercado, a la entrada de financiación exterior, por ejemplo gravando con un pequeño impuesto las entradas de fondos extranjeros u obligando a constituir reservas especiales por las obligaciones financieras de los bancos con no residentes. El propósito de estos desincentivos es reducir los aumentos bruscos de las entradas de capital en un país, y sobre todo desalentar la entrada de aquellos tipos de financiación que son sumamente volátiles y que, por consiguiente, pueden abandonar el país inesperadamente. En ciertas circunstancias también puede resultar útil establecer desincentivos a las salidas de recursos financieros.

- Proporcionar una cantidad suficiente de liquidez internacional en momentos de crisis potenciando y utilizando más activamente el Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias, estableciendo un servicio de financiamiento con baja condicionalidad en favor de los países que padecen el contagio de una crisis financiera, y ampliando los recursos a disposición del FMI, en particular con métodos innovadores tales como la posibilidad de endeudarse directamente en los mercados de capitales.

- Ampliar el abanico de medidas de política para hacer frente a una fuga de capitales: la situación de un país que afronta una fuga de capitales no es muy diferente de la de un banco que debe hacer frente a una retirada masiva de depósitos o de una empresa a la que le cortan el crédito y cuyos acreedores le exigen el pago inmediato de todas las sumas que les debe. Todos los países desarrollados -y la mayoría de los países en desarrollo- han establecido procedimientos para ayudar a las empresas o bancos privados a hacer frente a situaciones de ese tipo. Estos procedimientos, que varían de un país a otro, suelen incluir una moratoria durante la cual la empresa está protegida contra sus acreedores. Durante la moratoria se negocia una liquidación ordenada de las deudas que proteja los intereses tanto de los acreedores como del deudor y que asegure a ambos que se encontrarán en mejor situación de la que habrían tenido que afrontar si se hubiese forzado al deudor a ir a la quiebra de forma desordenada. Durante la moratoria la empresa puede seguir funcionando con normalidad y asumiendo las nuevas obligaciones financieras necesarias para su normal funcionamiento. Deberían instituirse procedimientos parecidos en el ámbito internacional, incluida la posibilidad de decretar una moratoria respecto de las obligaciones exteriores del país deudor y de la convertibilidad de la cuenta de capital. Para asegurarse de que un país sólo solicitará una moratoria cuando afronte una fuga de capitales que escape a su control, la aceptación internacional de la moratoria dependería de que le diera su aprobación el FMI. Durante la moratoria, que tendría que ser de corta duración, el prestatario y sus prestamistas tratarían de acordar un plan ordenado para el reescalonamiento de las deudas. Durante la moratoria el FMI proporcionaría la financiación indispensable para el funcionamiento normal de la economía del país deudor.

86. Es indudable que la puesta en práctica de los procedimientos arriba esbozados no sería fácil ni sencilla. Por ejemplo, además de las dificultades ya evidentes, para que la moratoria funcionase debidamente habría quizás que introducir ciertos cambios en la forma de redactar los acuerdos de préstamo internacionales. Pero será necesario poner a punto mecanismos de protección en el ámbito internacional cuando menos equivalentes a los existentes en el plano nacional si se quiere que los países se desenvuelvan con éxito en un sector financiero mundializado.

3. Hacia una mejor gestión de los conocimientos para el desarrollo

87. En el capítulo anterior se afirmó que las deficientes calificaciones profesionales de sus trabajadores y el inadecuado acceso a los conocimientos, la información y la tecnología merman la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar al máximo las oportunidades que en principio les abre su integración en la economía mundial. Afrontar este problema debe formar parte de cualquier esfuerzo que se haga por mejorar la gestión de la economía mundial.

88. En el proceso de generación, difusión y utilización de los conocimientos intervienen muchos tipos de actores, y tanto las políticas nacionales como las internacionales influyen en sus decisiones y a su vez son influidas por ellas.

89. Las empresas transnacionales juegan un papel importantísimo en la determinación del ritmo del cambio tecnológico, por el doble cauce de sus propias actividades de investigación y desarrollo y de sus relaciones con instituciones de investigación de su país y del extranjero. Esas empresas adoptan también decisiones críticas con respecto a qué nuevas tecnologías se introducen, cuándo se introducen y en qué mercados se introducen. En el capítulo precedente se expusieron las oportunidades que brindan las actividades de tales empresas a los países en desarrollo y los factores que hasta el momento han limitado esas oportunidades.

90. Las empresas locales y los institutos de investigación de los países en desarrollo no poseen los recursos necesarios para llevar a cabo la cantidad de investigaciones que exige la naturaleza interdisciplinaria del progreso tecnológico contemporáneo. Esto les obliga a buscar oportunidades de adaptar las tecnologías existentes o de tener acceso a ellas estableciendo relaciones de negocios con otras empresas. También es limitada la capacidad de las empresas de los países en desarrollo para tener acceso a las fuentes de información y examinarlas cuidadosamente.

91. Las políticas nacionales de los países en desarrollo influyen mucho en la capacidad de sus empresas para obtener conocimientos y extraer ventajas comerciales de ellos. Revisten particular importancia las políticas que se adoptan en las esferas siguientes: educación y capacitación aplicables a actividades basadas en conocimientos; promoción de la creación y adaptación de conocimientos en instituciones de investigación especializadas; incentivos

a las actividades de investigación y desarrollo de las empresas nacionales; promoción de canales de transmisión de tecnología entre empresas nacionales y extranjeras.

92. Los regímenes internacionales para la protección de la propiedad intelectual ofrecen marcos para transformar los conocimientos en productos comerciales. Estos regímenes están encuadrados en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), y también han sido incorporados a la OMC gracias al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Dichos regímenes intentan establecer un equilibrio aceptable entre la necesidad de los titulares de derechos de propiedad intelectual de obtener un rendimiento financiero adecuado de sus inversiones en conocimientos y los mayores beneficios sociales que se derivarían de unos flujos de conocimientos rápidos y sin restricciones. En los últimos años este equilibrio se ha inclinado más en favor de proteger los derechos de esos titulares que de facilitar la rápida difusión de los conocimientos, lo que es desventajoso para los países en desarrollo. Se han ampliado las normas que regulan la obtención de patentes haciéndolas extensivas a una gama aún mayor de productos, procesos y formas de vida. Esto acrecienta la dificultad de las modalidades tradicionales de adelanto tecnológico y económico por medio de la imitación y la retroingeniería.

93. Los procesos por los cuales los países en desarrollo tienen acceso a los conocimientos, la información y la tecnología plantean una multitud de cuestiones. Otro bloque de cuestiones son las relacionadas con la capacidad de los agentes económicos de los países en desarrollo para utilizar efectivamente los conocimientos, la información y la tecnología que les llegan. Ahora habrá que abordar ambos bloques de cuestiones conjuntamente, teniendo en cuenta sus múltiples interrelaciones.

94. Debe iniciarse un diálogo internacional sobre estas cuestiones. El objetivo de este diálogo debería ser el de determinar qué medidas podrían adoptarse para aumentar la capacidad de los países en desarrollo de participar más efectivamente en una economía mundial basada en los conocimientos. Como los principales actores provienen del sector de la empresa privada, esa parte de la sociedad civil que se ocupa de la producción y consumo de conocimientos, el sector público y las instituciones internacionales, sería conveniente y desde luego necesario que todos ellos participaran en ese diálogo.

Capítulo III

LA UNCTAD: UNA INSTITUCIÓN AL SERVICIO DEL DESARROLLO BASADA EN LOS CONOCIMIENTOS

95. La UNCTAD es una institución que tiene por tarea crear y difundir conocimientos con fines prácticos con el objetivo de guiar los procesos de cambio mundial de forma que contribuyan a maximizar un desarrollo sostenible y equitativo. Lo hace mediante la realización de investigaciones y análisis de política; la búsqueda del consenso en el marco de deliberaciones intergubernamentales; y la prestación de asesoramiento y asistencia técnica con objeto primordialmente de fomentar la creación y desarrollo de capacidades. En otras palabras, la misión de la UNCTAD consiste en producir ideas y promover acuerdos y contribuir a su aplicación.

96. Uno de los objetivos fundamentales de la UNCTAD debe ser el de ayudar a los países en desarrollo a entender cómo funciona la economía mundial en su conjunto. Para ello debe centrarse en la interacción dinámica de las cuestiones que se plantean en las esferas del dinero y la financiación, el comercio, la inversión y la innovación tecnológica, y no en el estudio estático de cada uno o varios de esos elementos. Los conocimientos adquiridos por este procedimiento deben utilizarse como base para corregir los desequilibrios de los sistemas mundiales y subsanar los fallos de las estrategias nacionales, haciendo hincapié en su interdependencia.

97. Mediante esta labor la UNCTAD debe ayudar a dar forma a esa "labor continua" que es la mundialización. Debe contribuir a asegurar la coherencia global de los sistemas mundiales y a lograr que éstos contribuyan más a alcanzar las metas morales de combatir la pobreza, reducir la desigualdad dentro de las naciones, y entre ellas, proteger el derecho de las generaciones presentes y futuras a la conservación del medio ambiente, integrar a la mujer sobre una base de igualdad e incorporar plenamente los marginados a la economía de mercado. En todas las esferas de su trabajo debe dar prioridad a la perspectiva del desarrollo, con especial énfasis en los problemas de desarrollo de los PMA, los países sin litoral y las pequeñas economías insulares.

98. Todo esto constituye ciertamente una tarea ingente para una sola institución, y sobre todo para una que no está agobiada ni mucho menos por una abundancia de recursos. Si quiere tener éxito, la UNCTAD deberá hacer participar a la sociedad civil en su labor y aprovechar los conocimientos existentes en las organizaciones no gubernamentales, los medios académicos y el sector de la empresa privada. También deberá trabajar en estrecho contacto con otras organizaciones e instituciones del sistema de las Naciones Unidas y con las organizaciones regionales. Pero, por encima de todo, la UNCTAD deberá centrar su labor en aquellas esferas en las que su actividad puede tener un impacto mayor: la UNCTAD debe hacer más de lo que ya hace bien y menos de lo que hace menos bien.

99. Con esto no se está pidiendo que se abandonen bruscamente esferas enteras de la labor de la secretaría. Lo que sí se pide es que se determinen las

esferas que podrían considerarse el núcleo de la misión y contribución de la UNCTAD, los ejes en torno a los cuales deben definirse y estructurarse otras esferas temáticas. Las observaciones que se hacen a continuación intentan determinar cuáles son aquellas esferas esenciales y sugerir algunas consecuencias de esta identificación. No pretenden presentar un programa en toda regla para la secretaría, sino más bien ofrecer una forma nueva y más estructurada de enfocar el conjunto de las actividades de la organización. A su debido momento habrá que desarrollar los corolarios de este enfoque en lo que se refiere a redefinición de las actividades y la asignación de los recursos.

A. Las esferas temáticas esenciales

100. Lo que mejor hace la UNCTAD es aquello para lo que fue creada: promover el desarrollo mediante la adecuada integración de los países en desarrollo en la economía mundial y el sistema comercial. Esto requiere dos matizaciones. La primera es que, como ya se ha dicho, la calidad de la integración es más importante que su amplitud. El mundo actual ofrece ejemplos de países que padecen una dependencia excesiva de las corrientes de financiación exterior, o de un reducido número de productos básicos, o de un exceso de inversión extranjera directa concentrada en un "enclave". En consecuencia, lo que hace falta es una integración que ayude a los países a crecer de forma sostenible y equitativa.

101. La segunda matización es que, aunque la UNCTAD debe concentrarse más en los sistemas mundiales que en sus diferentes elementos integrantes, no debe perder de vista las estrechas relaciones que existen entre ellos. El eje de la atención de la UNCTAD debe consistir en captar la interrelación dinámica entre el entorno exterior y las estrategias nacionales y cómo cambian y se influyen mutuamente sin cesar. La UNCTAD no puede duplicar la labor de organizaciones que, como el PNUD, tienen una fuerte presencia sobre el terreno y están orientadas en función de los países y no de un sistema mundial. No obstante, con el PNUD hemos puesto en marcha recientemente un proyecto sobre la mundialización para ensayar sobre el terreno las relaciones entre el asesoramiento en cuestiones de política y el análisis e investigación globales.

102. El punto fundamental es que la controversia maniquea acerca de la importancia relativa del entorno exterior y de las estrategias nacionales prácticamente ha terminado. En efecto, una de las definiciones más claras de la mundialización es que "todo lo que es mundial se ha vuelto pertinente en el plano nacional o local y, en menor grado, todo lo que es local o nacional tiene cierta pertinencia para el sistema mundial".

103. En consecuencia, es claro que la tarea de la UNCTAD no consiste simplemente en decir a los países en desarrollo que deben integrarse en el sistema económico mundial con la mayor rapidez posible, sin tener en cuenta el precio o las consecuencias. Por el contrario, aquéllos deben negociar, con la ayuda de la UNCTAD, su entrada en el sistema, tratando lo más realísticamente posible, pero hasta el extremo mismo de esa posibilidad, de

lograr que el sistema tenga más en cuenta sus necesidades. En vez de firmar un contrato sin negociar sus cláusulas, lo que interesa es que cada uno de esos países luche por determinar las condiciones y el ritmo de su adhesión.

104. Partiendo de este enfoque dinámico e interactivo, la labor de la UNCTAD debería estructurarse en torno a tres grandes esferas temáticas: 1) la investigación y análisis de la dinámica de la mundialización, la interdependencia y el desarrollo; 2) el comercio y el desarrollo; y 3) la inversión y el desarrollo.

B. La comprensión de la dinámica de la mundialización, la interdependencia y el desarrollo

105. En el contexto de la mundialización, las cuestiones del desarrollo sólo se pueden entender poniéndolas en relación con las principales tendencias que afectan al crecimiento y el cambio en la economía mundial. La UNCTAD necesita intensificar sus actividades para ayudar a aclarar y comprender mejor las tendencias mundiales y la naturaleza de las fuentes del crecimiento en la economía mundial, sobre todo sus consecuencias para el desarrollo. El mecanismo intergubernamental debe examinar periódicamente la marcha de la economía mundial, con especial énfasis en la interdependencia de los sectores monetario, financiero, comercial, inversor y tecnológico y su impacto en las economías en desarrollo. También debe seguir prestando especial atención a las necesidades particulares de los PMA y de los países africanos.

106. El programa de trabajo de la secretaría debe asimismo ocuparse de la interdependencia de las principales esferas de la economía mundial, especialmente de los efectos de la gestión macroeconómica en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. Las cuestiones financieras y monetarias deben abordarse como parte del esfuerzo por entender la dinámica de la economía mundial y no como esferas de trabajo separadas. Debe prestarse especial atención a la esfera de la financiación para el desarrollo. La UNCTAD debe estudiar sistemas y mecanismos que faciliten la movilización eficaz de recursos para el desarrollo, y muy especialmente el papel de los sectores público y privado, la sostenibilidad de la deuda, y la relación entre la movilización de recursos externos y la de recursos internos, en particular la AOD, la deuda y las corrientes financieras privadas. Esto conviene hacerlo sobre todo porque casi todo el debate suscitado por la crisis asiática acerca de la estructura del sistema financiero ha versado sobre la difícil situación de los 29 llamados mercados emergentes. Es deber de la UNCTAD conseguir que los más o menos 130 países en desarrollo restantes tengan algún acceso a la financiación para el desarrollo a través de la AOD, del alivio de la deuda o de ideas innovadoras para el fomento de los mercados de capitales. Los tres informes señeros de la organización -el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, el Informe sobre las Inversiones en el Mundo y el Informe sobre los Países Menos Adelantados- hay que ir integrándolos y haciéndolos más complementarios.

107. La UNCTAD debe además contribuir a crear y difundir conocimientos sobre las cuestiones del desarrollo, para lo cual ha de examinar las distintas experiencias de desarrollo en el contexto de los fenómenos mundiales arriba

descritos y extraer conclusiones con respecto a las políticas de desarrollo. El análisis debe ser comparado, poniendo especial énfasis en los aspectos positivos y negativos al abordar la apertura a la economía mundial.

108. En lo posible, la investigación y el análisis deben efectuarse con fines prácticos y enfocarlos de forma que puedan servir de base para llegar a acuerdos multilaterales en el seno del mecanismo intergubernamental y se puedan aplicar sobre el terreno.

109. De especial importancia es la actividad relacionada con la deuda exterior, tanto con fines de análisis como para prestar apoyo a la gestión de la deuda en los países en desarrollo y los países con economías en transición. La UNCTAD ha presentado recientemente unas propuestas para el alivio de la deuda de esos países en su calidad de organismo principal encargado del estudio de los problemas de la deuda dentro del sistema de las Naciones Unidas. Esta actividad debe continuar. Las decisiones tomadas por el G-8 en Colonia, aunque han significado pasos importantes, no han agotado el abanico de opciones posibles. Se trata de una actividad para el que vale perfectamente, como en el caso de la liberalización del comercio, el "argumento de la bicicleta": el movimiento debe ser constante para no caerse.

110. En la ejecución de su programa de trabajo la secretaría debe prestar especial atención a los problemas específicos de los países con economías en transición y de los países en desarrollo con economías estructuralmente débiles y vulnerables. También debe darse la debida atención a cuestiones intersectoriales tales como la CEPD, el alivio de la pobreza y la potenciación de la mujer.

C. El comercio y el desarrollo

111. El comercio es el alma del trabajo de la UNCTAD. No por casualidad es el único elemento específico del desarrollo que aparece mencionado en el nombre de la organización. Esto lógicamente tiene que ver con el nacimiento de la UNCTAD a mediados de la década de 1960, cuando se incorporó el lema "comercio, no ayuda" al debate internacional.

112. Esta razón de ser sigue siendo válida hoy. El establecimiento de la OMC ha hecho que la función de la UNCTAD en este campo sea más indispensable que nunca, como se puede ver fácilmente por las discusiones acerca de la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

113. Basándose en los sólidos fundamentos de la cooperación iniciada con la OMC, la UNCTAD debe consolidar su aportación en dos grandes esferas. La primera la componen las fases de la prenegociación y negociación de acuerdos, durante las cuales es claro que hay que concentrarse en la agenda positiva o proactiva para los países en desarrollo. El objetivo es ayudarles a prepararse para las próximas negociaciones comerciales multilaterales y a participar en ellas, con la esperanza de que esta vez el desarrollo ocupe el primer plano de las negociaciones. La labor en el campo de la diplomacia comercial sería así un elemento destacado del esfuerzo de la UNCTAD por crear

una capacidad institucional para el comercio o desarrollarla. También cae dentro de este campo la asistencia para la adhesión a la OMC. Además, la UNCTAD debe ayudar a los países en desarrollo a evaluar las consecuencias de las iniciativas que pretenden ampliar las fronteras del sistema comercial multilateral con el fin de aumentar las posibilidades de aplicar sanciones comerciales. Otro elemento esencial de la labor en esta esfera es la labor analítica, que tiene por finalidad descubrir y entender las nuevas tendencias de los intercambios comerciales y sus consecuencias para los países en desarrollo y para el conjunto del sistema comercial.

114. La segunda esfera es la de la aplicación, en la que se da mucha importancia a la creación o mejora de la capacidad institucional para aprovechar las oportunidades de comercio creadas por el sistema comercial multilateral, los acuerdos regionales o los acuerdos de cooperación del tipo del Convenio de Lomé.

115. Esto quiere decir que, aunque la labor de la UNCTAD en el campo del comercio debe incluir la prestación de apoyo a los países en desarrollo, sobre todo a los PMA, y a los países con economías en transición en las próximas negociaciones comerciales multilaterales, el alcance de sus actividades es más amplio. Éstas deben abarcar el análisis de las tendencias y la evolución del comercio en los mercados internacionales, con el fin de ayudar a los países en desarrollo a aprovechar las oportunidades de comercio creadas por anteriores negociaciones comerciales, así como las que surjan de las negociaciones futuras. Deben incluir los temas tradicionales del comercio y el desarrollo, por ejemplo el problema de los países que dependen de las exportaciones de productos básicos, y cuestiones nuevas incipientes para los países en desarrollo tales como el comercio electrónico.

1. Una agenda positiva para los países en desarrollo en relación con las próximas negociaciones comerciales

116. Un elemento esencial de la labor de la UNCTAD en el campo del comercio es lo que denominamos una agenda positiva para los países en desarrollo en relación con las próximas negociaciones comerciales. Nuestra función en este terreno es ayudar a los países en desarrollo a determinar las cuestiones comerciales que pueden interesarles, entenderlas bien y examinar las opciones posibles que habría que discutir en las negociaciones. Desde luego, no es función de la UNCTAD sugerir qué opciones deben tener preferencia; son los propios gobiernos los que deben decidir qué opciones prefieren. Pero deben hacerlo después de adquirir un conocimiento fundado de la compleja gama de cuestiones que se van a tratar. De esta manera se enriquecen las negociaciones mismas y sus resultados serán más significativos y duraderos.

117. Las esferas esenciales con respecto a las cuales los países en desarrollo necesitan definir sus objetivos son las expuestas en el análisis efectuado en el anterior capítulo II sobre una agenda, orientada al desarrollo, para la nueva ronda de negociaciones comerciales, de modo que aquí me limitaré a exponer someramente algunas cuestiones particularmente candentes.

118. Una de ellas es la actualización del principio del "trato especial y diferenciado" adoptado en la OMC. Esta cuestión habría que enfocarla identificando los casos concretos en que un número importante de países en desarrollo tropiezan con especiales dificultades para competir en el comercio internacional o para cumplir sus obligaciones o ejercitar sus derechos comerciales, por ejemplo en lo que se refiere a la solución de controversias. En relación con todo esto es indispensable un análisis a fondo por parte de la secretaría de la UNCTAD y otras instituciones.

119. La política y el derecho de competencia es otra de las cuestiones fundamentales porque, como se afirmaba más arriba, las economías nacionales, y también la economía mundial, no podrán cosechar los beneficios de la liberalización, la privatización y la desregulación a menos que en los mercados haya y siga habiendo libre competencia. La UNCTAD debe continuar su labor analítica y operacional en la esfera del derecho y la política de competencia, con especial referencia a sus dimensiones internacionales, a las consecuencias de las diferentes opciones desde el punto de vista del desarrollo y a la necesidad de crear una cultura de libre competencia.

120. Se ha creado una interacción entre las consideraciones ambientales y las políticas de comercio exterior, tendencia que probablemente continuará. La UNCTAD puede ayudar a los países en desarrollo a identificar las esferas en las cuales pueden aprovechar las oportunidades de comercio que pueden derivarse de las preocupaciones por la conservación del medio ambiente, y también a poner a punto una agenda positiva sobre las cuestiones del comercio y el medio ambiente.

121. Estas actividades deben tener su eco en el mecanismo intergubernamental de la UNCTAD, quizá recurriendo más a la organización de reuniones de expertos, que han demostrado ya ser un medio eficaz de aclarar los intereses de los países en desarrollo en distintos ámbitos del comercio de bienes y servicios. También deben tener una relación directa con las actividades de asistencia técnica, de modo que se puedan llevar a la práctica las conclusiones de los estudios y las reuniones de expertos. En este sentido es esencial fortalecer las capacidades en el plano nacional. Un ejemplo sobresaliente sería la prestación de asistencia a instituciones nacionales -tanto públicas como privadas, según lo que convenga- para preparar sus propios cursos de formación en diplomacia comercial; la secretaría debe trabajar en contacto directo con los gobiernos para ayudarles a definir y defender sus objetivos en las negociaciones. Otro ejemplo lo ofrece el programa tripartito de asistencia técnica para el fomento de la capacidad comercial de determinados países africanos (JITAP), ejecutado conjuntamente por la UNCTAD, la OMC y el CCI y que sirve de modelo para el desarrollo de las capacidades en la esfera del comercio exterior.

122. Los programas de cooperación e integración regionales y subregionales brindan a los países en desarrollo posibilidades de aumentar su competitividad y pueden facilitar la mayor integración de estos países en el sistema mundial de comercio. La UNCTAD debe colaborar en los esfuerzos de estas agrupaciones y a la vez seguir de cerca el impacto que tienen en la evolución del sistema comercial multilateral.

2. La importancia de los productos básicos

123. En muchos países en desarrollo los productos básicos siguen aportándoles el grueso de sus ingresos de exportación. La UNCTAD debe continuar sus actividades para ayudar a los países en desarrollo a afrontar las dificultades que les crea esta dependencia de los productos básicos y aprovechar al máximo las oportunidades que surjan. La UNCTAD debe examinar y analizar de forma regular los mercados internacionales de productos básicos y seguir proporcionando estadísticas y otros datos para favorecer la transparencia de sus mercados.

124. Más concretamente, la UNCTAD debe ayudar a los países en desarrollo a examinar las políticas que pueden utilizar para incrementar la eficiencia y productividad de los sectores de los productos básicos y fomentar la diversificación, elaboración y comercialización y las cadenas de distribución, ámbitos en los cuales el valor añadido es particularmente elevado. También debe proporcionar asistencia a los países en desarrollo para ayudarles a extraer los máximos beneficios de la participación en los mercados de productos básicos, tanto de físicos como de futuros. En relación con estos últimos, la UNCTAD debe ayudar a los países en desarrollo a utilizar instrumentos de mercado para la gestión de los riesgos del precio, así como para movilizar recursos para inversiones.

125. La UNCTAD debe asimismo colaborar a la elaboración y establecimiento de mecanismos de cooperación internacional en el campo de los productos básicos, en particular foros en los cuales los productores, los consumidores y los comerciantes -tanto empresas públicas como privadas- puedan intercambiar información y perspectivas y mejorar la racionalidad de las decisiones que se toman en el sector de los productos básicos.

3. Los servicios y el comercio electrónico

126. Es indudable que existen enormes posibilidades de incrementar las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, inclusive mediante el comercio electrónico. La UNCTAD debe ayudar a determinar estas posibilidades y a elaborar estrategias nacionales y sectoriales para fortalecer la capacidad de exportación de servicios de tales países.

127. La UNCTAD debe intensificar las actividades que realiza con el fin de ayudar a los países en desarrollo a extraer el máximo provecho del crecimiento esperado del comercio electrónico. Entre esas actividades figuran elaborar estudios analíticos y estadísticos sobre el impacto previsto del comercio electrónico en las perspectivas de desarrollo y comercio de los países en desarrollo; colaborar con estos países a la elaboración de políticas sobre cuestiones relacionadas con el comercio electrónico; proporcionar asistencia para la elaboración y aplicación de políticas y programas destinados a incrementar la capacidad de las empresas pequeñas y medianas y las microempresas para beneficiarse del comercio electrónico; y potenciar la capacidad de los países en desarrollo para participar

activamente en las deliberaciones que tienen lugar en la OMC sobre esa modalidad de comercio, en particular las relacionadas con las negociaciones en el marco del GATT.

4. Eficiencia comercial

128. En el entorno comercial actual, caracterizado por la existencia de una fuerte competencia, reducir los costos de las transacciones del comercio exterior debe ser una prioridad para los países en desarrollo. La UNCTAD debe intensificar su asistencia con este fin, como parte de la ayuda que presta a los países en desarrollo para extraer los máximos beneficios de su participación en el sistema comercial internacional. Las actividades de la UNCTAD tendrían que extenderse a las esferas del transporte, las aduanas, la financiación del comercio exterior y los aspectos pertinentes de los regímenes jurídicos nacionales e internacionales. Esa asistencia debería dirigirse en particular a ayudar a los países a obtener las calificaciones y los conocimientos técnicos necesarios para abordar estas complejas cuestiones y hacer frente a los cambios rápidos que se están produciendo a causa de los cambios tecnológicos, sobre todo en el campo de las tecnologías de la información. Las actividades deben comprender la asistencia para decidir qué medidas administrativas y reguladoras han de adoptarse con el fin de crear un clima que favorezca el desarrollo de la capacidad de transporte; la asistencia para prepararse para negociar y aplicar acuerdos bilaterales y regionales de comercio de tránsito y llevar a cabo otras actividades encaminadas a mejorar los sistemas de tránsito; y la continuación de la asistencia en el campo de la reforma aduanera y la automatización de las formalidades aduaneras.

129. Deberá prestarse especial atención a estimular la sinergia y la coordinación entre las actividades del subprograma de eficiencia comercial en la esfera de la aplicación de los acuerdos comerciales y las tareas asignadas al subprograma en lo relativo a la infraestructura de los servicios para el desarrollo y la eficiencia comercial. El comercio electrónico, por una parte, y la modernización de las aduanas y la reducción de los costos de transporte y otros costos de transacción, por otra, deben formar parte de una actuación global encaminada a superar los obstáculos institucionales a la aplicación y buena utilización de los acuerdos comerciales. La contribución específica de la UNCTAD en este terreno consistirá principalmente en ofrecer asesoramiento, basado en el análisis y el acuerdo intergubernamental, y cooperación técnica.

D. La inversión y el desarrollo

130. La inversión -la creación de una capacidad de producción adicional- es el eje del desarrollo. La inversión consiste en la creación de activos físicos e intangibles, principalmente por empresas privadas. En las economías contemporáneas basadas en los conocimientos, la inversión está íntimamente unida a la capacidad tecnológica de los países. De hecho, el impacto de la inversión en el desarrollo se puede medir por la transferencia o la creación de tecnología que entraña. Las empresas desempeñan un papel importante en las decisiones de inversión y son fundamentales para la

realización o no de su potencial de desarrollo. En consecuencia, el desarrollo de las empresas está estrechamente unido al volumen y la composición de las inversiones en un país y a sus efectos en el desarrollo nacional. En una economía internacional en proceso de mundialización y liberalización el desarrollo de las empresas les obliga cada vez más a internacionalizar sus actividades en un número creciente de países.

131. Dado que la UNCTAD es una organización internacional, su trabajo en esta esfera debe girar en torno a los aspectos internacionales de todas las modalidades de inversión, en particular la inversión extranjera directa (IED), así como a las corrientes internacionales de tecnología y la internacionalización de la empresa. De todos modos, sí está claro que las corrientes internacionales de inversión y de tecnología sólo pueden ser un complemento, y en el mejor de los casos un catalizador, de los esfuerzos internos. En consecuencia, un programa de trabajo para la UNCTAD en esta esfera debe incluir la cuestión de los vínculos entre la dimensión internacional de la inversión, las corrientes de tecnología y el desarrollo de la empresa, por una parte, y la evolución de las actividades, políticas y problemas nacionales en estos ámbitos, por otra.

132. Más concretamente, la labor de la UNCTAD en esta esfera debe consistir en ayudar a los países en desarrollo a extraer para sus respectivas economías los máximos beneficios de las corrientes internacionales de inversión, en particular la IED, y de las actividades internacionales de las empresas que realizan inversiones extranjeras directas. En primer lugar, esto requiere tener la capacidad para atraer inversiones internacionales que incrementen la capacidad de producción e innovación de las empresas locales y que en general establezcan vínculos sólidos con la economía del país receptor. Los países en desarrollo también necesitan asistencia para aprovechar la IED para sus objetivos de desarrollo, en particular la creación de unas bases económicas y tecnológicas internas sólidas para el desarrollo y la mejora del nivel de vida de todas las capas de la población. La inversión internacional debe verse como un medio de reforzar la capacidad tecnológica de los países en desarrollo aprovechando las oportunidades de transferencia de tecnología que brinda la mundialización por el canal de la IED y de los acuerdos, alianzas y asociaciones entre empresas y varios otros tipos de cooperación tecnológica interempresarial. También debe verse en ella un medio de fomentar empresas viables y competitivas internacionalmente aprovechando al máximo las posibilidades de aprendizaje que crean los vínculos más intensos entre los países en las esferas de la inversión, la tecnología y el comercio mediante la cooperación y la interconexión entre las empresas (en particular las PYME), fomentando la competencia en los mercados y, sobre todo, examinando qué aspectos de la vida empresarial deben debatirse en el plano internacional.

1. Análisis de políticas e investigación

133. La labor futura de la UNCTAD debe tener por objeto ayudar a los países en desarrollo a conocer mejor los efectos de la inversión extranjera directa, a través de las empresas transnacionales, en el comercio internacional, las corrientes de tecnología y el desarrollo de la empresa y en las perspectivas

de desarrollo de esos países en general. Esto supondría examinar periódicamente la evolución de la inversión extranjera directa en la economía mundial y las políticas y prácticas de las empresas transnacionales, con el fin de identificar y conocer mejor las tendencias mundiales, sobre todo en lo que se refiere a las estrategias empresariales nuevas e incipientes.

134. Es necesario prestar especial atención a mejorar el conocimiento de la interdependencia de la inversión extranjera directa, la inversión interior, el cambio tecnológico y las corrientes de tecnología, las políticas y prácticas de las empresas transnacionales y la evolución de la gestión de las empresas.

2. Fomento de las capacidades

135. Para entender mejor las cuestiones que se plantean en estas esferas interrelacionadas es preciso proporcionar una asistencia eficaz en el plano nacional con miras a elaborar y aplicar políticas para atraer inversiones internacionales y beneficiarse de ellas, fortalecer la capacidad tecnológica y fomentar el desarrollo de la empresa. La UNCTAD debe:

- Ayudar a los países en desarrollo a elaborar políticas para atraer inversiones extranjeras, incluida la cuestión de los incentivos, y aprovechar de forma óptima la IED en las estrategias nacionales de desarrollo en dos aspectos: a) establecer vínculos entre la IED y las redes de proveedores de las empresas pequeñas y medianas nacionales; y b) utilizar la IED como medio eficaz de integrar a los países en las redes mundiales de producción y distribución o como fuente de conocimientos técnicos, métodos de gestión, etc.;
- Ayudar a los países a poner a punto una política integrada en materia de inversión, tecnología y fomento de la empresa, en particular mediante la realización de exámenes integrados de las políticas nacionales de inversión y tecnología; y
- Ayudar a los países en desarrollo a poner en práctica las políticas más adecuadas para el fomento de las empresas nacionales como centros de innovación constante y como principales actores de una economía de mercado nacional capaz de abastecer el mercado interior y adquirir así la capacidad de exportar.

136. Deben integrarse todas estas actividades. Ningún aspecto, incluida la IED, se debe tratar aisladamente, sino como parte de un todo interdependiente que incluya también aplicaciones prácticas: organismos de promoción de inversiones, exámenes de la política de inversiones y de la política tecnológica, guías sobre inversiones para los PMA, y negociación de tratados bilaterales o regionales de inversión entre países en desarrollo.

3. Promoción del consenso

137. Las actividades analíticas y operacionales de la UNCTAD han de plasmarse en un consenso internacional que facilite la celebración de acuerdos para atraer inversiones internacionales y beneficiarse de ellas,

potenciar la capacidad tecnológica y fomentar el crecimiento de las empresas. Este consenso es particularmente necesario en vista del creciente número de tratados bilaterales y regionales de inversión, así como de tratados de doble imposición. En vista de que los aspectos multilaterales de la inversión son objeto de un debate cada vez mayor, la UNCTAD debe también seguir ayudando a los países en desarrollo a entender plenamente las consecuencias de ese debate para su desarrollo.

138. Una serie de acuerdos internacionales, entre ellos el Acuerdo sobre los ADPIC, el Acuerdo sobre las MIC y el AGS, contienen cláusulas que se refieren a la transferencia de tecnología. La UNCTAD debe examinar estas cláusulas con el fin de proponer formas de llevarlas a la práctica en un sentido que promueva el desarrollo.

139. La necesidad de un consenso internacional alcanza también a las cuestiones empresariales transfronterizas y a la internacionalización de las empresas, especialmente a la armonización de las políticas referentes a determinadas cuestiones empresariales, como ocurre con la labor de la UNCTAD en la esfera de las normas internacionales en materia de contabilidad y presentación de informes.

E. Países en desarrollo menos adelantados,
sin litoral e insulares

140. En el desempeño de su misión de impulsar el desarrollo, la UNCTAD siempre ha dedicado especial atención a los problemas de los países más necesitados. En efecto, en sucesivos períodos de sesiones de la Conferencia se han adoptado actividades y programas de trabajo concretos para atender las necesidades de los países menos adelantados (PMA), de los países africanos -muchos de los cuales son también PMA- y de los países sin litoral e insulares. La UNCTAD también ha jugado un papel activo en la preparación y seguimiento de las conferencias de las Naciones Unidas sobre los PMA celebradas en 1980 y 1990 y está en pleno proceso de organizar la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados en el 2001.

141. Aunque muchos de estos países han logrado en los últimos años ciertos avances en lo que se refiere al desarrollo tanto social como económico, sus indicadores básicos siguen poniendo de manifiesto la amplia brecha que les separa de los demás países en desarrollo. El sobreendeudamiento, las entradas insuficientes de financiación exterior -cuyo ejemplo es la disminución de la AOD-, el acceso limitado de sus exportaciones a los mercados, las severas limitaciones a su capacidad de suministro de productos de exportación, el empeoramiento del bienestar humano y el creciente número de catástrofes humanitarias y naturales han tenido efectos negativos en el crecimiento económico de los PMA. Agrava esta situación el hecho de que la mayoría de los habitantes de los PMA, sobre todo las mujeres, siguen inmersos en una pobreza abyecta y están excluidos de la vida de sus sociedades. Por consiguiente, es necesario continuar la cooperación internacional para hacer frente a las complejas situaciones de emergencia humanitaria y económica, incluido el aumento de las capacidades de suministro de los países

afectados, así como que los países e instituciones que colaboran al desarrollo de los PMA fomenten la ayuda exterior que les prestan. En el Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio de 1990 se afirmaba, entre otros principios, que los PMA tienen la responsabilidad primordial de elaborar y poner en práctica estrategias y políticas de desarrollo eficaces, pero también que los países e instituciones que colaboran a su desarrollo tienen la obligación de proporcionar un apoyo adecuado a estos esfuerzos.

142. Mediante su labor analítica y de investigación y sus programas de cooperación técnica la UNCTAD debe seguir apoyando los esfuerzos de los PMA por integrarse en la comunidad mundial, en particular ejecutando programas que ayuden a mejorar su capacidad de suministro en un marco de desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente. En este contexto, debe prestarse especial atención a las necesidades específicas de los PMA sin litoral e insulares. La labor de la UNCTAD debe concentrarse también en fomentar la creación de instituciones capaces de abordar los distintos aspectos de la política comercial y en mejorar la capacidad de los PMA para elaborar y aplicar políticas comerciales que sean compatibles con sus obligaciones en el ámbito de la OMC. Debe prestarse un apoyo similar a los países africanos que pretenden beneficiarse de su participación en el sistema multilateral de comercio.

Capítulo IV

ASOCIACIONES Y EFICACIA: AUMENTO DEL INFLUJO DE LA UNCTAD EN EL DESARROLLO

143. La teoría y la práctica del desarrollo son elementos esenciales de la misión de las Naciones Unidas y constituyen la razón de ser de la UNCTAD. La teoría y la práctica -es decir: el análisis y la deliberación intergubernamental, por una parte, y la cooperación técnica, por la otra- deben integrarse si se quiere lograr el máximo influjo. Los análisis y las conclusiones de la UNCTAD deben constituir el punto de partida de su asesoramiento y asistencia operacional; esta última, a su vez, debe informar la labor analítica y normativa de la UNCTAD, aclarando las cuestiones que requieran atención, generando datos y experiencia sobre el terreno para fomentar la comprensión de los problemas, y aportando información sobre la aplicación de las políticas. Precisamente estas sinergias constituyen la ventaja comparativa de la UNCTAD -y de las Naciones Unidas en general- en la cooperación internacional para el desarrollo.

144. Sin embargo, es evidente que la UNCTAD aisladamente no puede desempeñar plenamente su función de desarrollo. Para empezar, su labor se desenvuelve en el contexto de un conjunto de organizaciones y organismos intergubernamentales dedicados al desarrollo, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, cuyas actividades tocan a esferas de interés para la UNCTAD. Los esfuerzos de colaboración y complementación, dividiendo el trabajo de la forma más eficaz y evitando la duplicación innecesaria, son indispensables para que la UNCTAD pueda desempeñar eficazmente su labor de desarrollo.

145. Ahora bien, la combinación de esfuerzos debe ir más allá. Como sucede con la labor de desarrollo a nivel nacional, los esfuerzos internacionales deben tener en cuenta a todos los participantes en una economía que se mundializa. La reciente experiencia ha demostrado con claridad la capacidad de los grupos no gubernamentales para enriquecer el debate público, aportando voces que de lo contrario no habrían sido debidamente oídas, y aumentando la eficacia y pertinencia de las actividades de desarrollo en esta esfera. La importancia del sector empresarial privado en la cooperación internacional para el desarrollo resulta evidente en el marco de la mundialización.

146. Por consiguiente, la labor de la UNCTAD debería guiarse por un doble esfuerzo de integración y colaboración: la integración de sus trabajos analíticos, normativos y de cooperación técnica, y la colaboración con otras organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo, así como con la sociedad civil y el sector empresarial privado.

A. Cooperación técnica

147. La cooperación técnica comprende dos tipos distintos de actividades:

- Los servicios de asesoramiento a nivel nacional, subregional y regional. Estos servicios proceden de solicitudes específicas de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, y además son valiosos para la secretaría ya que ofrecen la posibilidad de aumentar

su comprensión de los problemas y las oportunidades del desarrollo. Facilitan también el intercambio de experiencias entre los países.

- Las actividades operacionales, centradas en el desarrollo de la capacidad y que comprenden programas de desarrollo de los recursos humanos cuyo contenido aprovecha la labor analítica de la secretaría; el suministro de programas informáticos y de programas conexos de asesoramiento y capacitación; y la difusión de información y datos en las esferas de trabajo de la secretaría.

1. La coherencia de los programas financiados con fondos ordinarios y los financiados con fondos extrapresupuestarios: el reto de la fijación de prioridades

148. El grueso de los trabajos de cooperación técnica de la UNCTAD se financia con recursos extrapresupuestarios. Esto está en consonancia con el pensamiento tradicional de las Naciones Unidas, según el cual las actividades que tienen por única finalidad responder a necesidades específicas de un país determinado no deben constituir una carga para los recursos colectivos ordinarios de la organización. En los últimos años, la financiación extrapresupuestaria de programas y proyectos de cooperación técnica en la UNCTAD representaba entre un tercio y el 30% del total de los recursos disponibles de la secretaría.

149. Desde la última Conferencia, se ha visto cada vez con más claridad que la distinción entre la labor analítica y la actividad operacional y las razones para financiar esta última con cargo a recursos extrapresupuestarios necesitan revisión. Para empezar, el documento definitivo de la IX UNCTAD incluía explícitamente las actividades de asesoramiento y cooperación técnica como parte del programa ordinario de trabajo de la secretaría de la UNCTAD. En consecuencia, algunas actividades específicas de cooperación técnica se incluyen en el presupuesto por programas de la UNCTAD. Inversamente, parte de los recursos extrapresupuestarios financian proyectos que incluyen investigaciones y análisis de políticas como tarea previa a la ulterior realización del asesoramiento de políticas y de las actividades operacionales.

150. Algo más importante es tal vez que la labor de cooperación técnica financiada con recursos extrapresupuestarios necesita respaldo, tanto de carácter administrativo como sustantivo. Para tales fines los proyectos contienen una provisión para gastos de apoyo o gastos generales, que actualmente oscilan del 10 al 13% de los gastos totales de ejecución de los proyectos. Sin embargo, los estudios de financiación de proyectos relativos a una amplia gama de organizaciones nacionales e internacionales indican que una estimación más realista de los gastos generales sería del orden del 25%. Esto significa que una parte sustancial del apoyo a los proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios recae sobre el presupuesto ordinario, particularmente en forma de tiempo del personal de plantilla. Por tanto, la iniciación de nuevas actividades de cooperación técnica en forma de proyectos con financiación externa conlleva subvenciones con cargo al presupuesto ordinario y plantea la cuestión de definir el nivel máximo de actividad

operacional extrapresupuestaria compatible con los recursos disponibles para actividades de apoyo en la secretaría. Es decir, la capacidad de absorción de la secretaría para emprender actividades de cooperación técnica con financiación exterior tiene un límite. Aunque la cuestión requiere un examen ulterior detallado, los datos parecen indicar que, en algunas esferas, la secretaría ya ha alcanzado ese límite y que el apoyo a actividades no regulares de cooperación técnica puede comenzar a perturbar la realización del programa ordinario de trabajo de la secretaría. El problema de cómo abordar esta cuestión es un importante reto para la gestión del programa de trabajo de la UNCTAD.

151. Parte de la respuesta estriba precisamente en aumentar los enlaces y las sinergias entre el programa ordinario de trabajo, sobre todo la investigación y el análisis y las actividades de cooperación técnica. Esta tarea fue confiada específicamente en el documento final de la IX UNCTAD ("Una asociación para el crecimiento y el desarrollo" (TD/377, párr. 96)) y es un elemento clave de la estrategia de cooperación técnica adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo en 1997. A este respecto se han realizado importantes progresos, ya que alguno de los principales programas de cooperación técnica iniciados desde la Conferencia se han diseñado para aprovechar la labor analítica de la secretaría y contribuir a adelantarla. Ejemplo de ello es la labor sobre la agenda positiva para los países en desarrollo en las negociaciones comerciales, en la que el análisis de las cuestiones comerciales realizado por la secretaría dentro del programa ordinario está informando las actividades operacionales por medio de la capacitación y de los seminarios y talleres de debate en materia de diplomacia comercial. Otro ejemplo es la labor sobre cuestiones relativas a un posible marco multilateral para las inversiones, que supone adelantar la comprensión de la cuestión mediante investigaciones y análisis, y difundir esa comprensión mediante el asesoramiento de políticas; un tercer ejemplo es la creciente integración de la labor analítica sobre la sostenibilidad de la deuda con la actividad operacional sobre la gestión de la deuda (que se está llevando a cabo en colaboración con el Banco Mundial). En estos casos como en otros las actividades del presupuesto ordinario con componentes operacionales se han ampliado mediante proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios.

152. No obstante, podría y debería hacerse más para reforzar la sinergia creativa entre la labor analítica y la actividad operacional. Esto plantea la espinosa cuestión de las prioridades, es decir, de las bases sobre las que se adoptan las decisiones para emprender nuevas actividades de cooperación técnica, tanto programas como proyectos específicos.

153. La respuesta a esta cuestión es compleja. Los programas y proyectos de cooperación técnica derivan de la combinación de tres series diferentes de factores:

- Las peticiones o las expresiones de interés de los beneficiarios potenciales, en particular de los gobiernos o instituciones de países en desarrollo; estas peticiones son a veces el resultado de evaluaciones de las necesidades o de ejercicios de programación emprendidos por la UNCTAD o por otras organizaciones, como el PNUD.
- Las decisiones de los donantes -ya sea el PNUD, u otros donantes multilaterales o bilaterales- de apoyar determinadas actividades; las decisiones pueden ser específicas o pueden adoptar la forma de orientaciones amplias dentro de las cuales la secretaría puede asignar los fondos en consulta con el donante.
- La evaluación por la secretaría de la conveniencia de proseguir el programa o proyecto propuestos. Esto, a su vez, se basa en los criterios siguientes: a) ¿tiene la UNCTAD mandato para tratar la cuestión planteada? ¿Cae el tema de la actividad propuesta dentro de las prioridades del programa de la UNCTAD? El punto de partida para plantear la cuestión de los mandatos es el párrafo 97 y otros párrafos pertinentes del documento "Una asociación para el crecimiento y el desarrollo", que indican las esferas en que debería centrarse la cooperación técnica de la UNCTAD; entre otras fuentes del mandato figuran las resoluciones de la Asamblea General, las orientaciones contenidas en el plan de mediano plazo, el presupuesto por programas y las decisiones de la Junta de Comercio y Desarrollo; b) ¿tiene la secretaría la competencia técnica y los recursos necesarios para respaldar el programa o proyecto sin perjuicio de las demás actividades que le han sido confiadas?; c) ¿cómo aprovecharía la actividad propuesta los trabajos ordinarios de la UNCTAD y cómo contribuiría a ellos?; d) ¿cuán comprometido está el beneficiario potencial con el programa o proyecto?; e) ¿aumenta tal actividad la capacidad de los países beneficiarios para promover su propio desarrollo? Los dos últimos elementos son particularmente importantes: la cooperación técnica debería esencialmente responder a la demanda y servir para desarrollar las capacidades.

2. La coherencia de los programas financiados con fondos ordinarios y los financiados con fondos extrapresupuestarios: la gestión de los recursos

154. La enumeración anterior debería dar ya una idea de los problemas que plantea tratar de trazar una estrategia para la coherencia de los programas financiados con fondos ordinarios y los financiados con fondos extrapresupuestarios. Para empezar, es evidente que tal estrategia no entraña decisiones solamente de la secretaría; el acuerdo de la secretaría es una condición necesaria para seguir adelante, pero no es en modo alguno suficiente. No obstante, la aportación de la secretaría a esas decisiones es importante y, naturalmente, la secretaría tiene ulteriormente la responsabilidad de vigilar la aplicación de los proyectos y de evaluarlos. Las mejoras en el desempeño de estas funciones en el seno de la secretaría pueden ser útiles.

155. El reto consiste en equilibrar, por una parte, la necesidad de permitir que las divisiones y los directores de los programas ejerzan su creatividad y talento empresarial al responder a las demandas de los beneficiarios y donantes potenciales, maximizando la respuesta de la organización a los deseos de los países miembros; y, por la otra, la necesidad de fijar prioridades y establecer control de forma centralizada para evitar la dispersión y la fragmentación.

156. A raíz de la IX UNCTAD, cuando la organización estaba tratando de destacar su importancia práctica para los Estados miembros, se tomó la decisión de permitir que las divisiones y directores de los programas gozaran de una gran discrecionalidad en las fases iniciales de la identificación, formulación y financiación de proyectos. Se pidió que la dirección central interviniera después de que se hubieran hecho algunos progresos sustanciales en la definición de las actividades y las fuentes de financiación. El resultado ha sido un dinámico y apreciadísimo programa de cooperación técnica, que de hecho atrae más solicitudes de nuevas actividades de las que se pueden absorber con los recursos disponibles. El aspecto negativo, sin embargo, ha sido cierto grado de fragmentación y, en un caso, la pérdida de control de las actividades de los proyectos. Ha llegado el momento de restablecer el equilibrio con un mayor grado de supervisión central en las fases decisivas del programa de cooperación técnica y del ciclo de los proyectos. Esto permitirá al mismo tiempo una mayor integración sustantiva de las actividades financiadas con fondos ordinarios y las financiadas con fondos extrapresupuestarios y una gestión más eficiente de los recursos de ambos tipos, y facilitará además las decisiones sobre la disponibilidad de recursos para respaldar las actividades de cooperación técnica.

157. Entre las medidas concretas ya adoptadas a este respecto figuran las siguientes:

- La creación de un nuevo Servicio de Gestión de Recursos que integra la gestión financiera y de personal tanto para las actividades financiadas con fondos del presupuesto ordinario como para las financiadas con fondos extrapresupuestarios. Esto permitirá un control financiero y administrativo más estricto de las actividades de cooperación técnica, en particular las actividades sobre el terreno.
- La extensión del instrumento de planificación, supervisión y evaluación basado en un marco lógico, que ya se estaba aplicando a las actividades financiadas con el presupuesto ordinario, a los programas y proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios. Esto se está poniendo en práctica actualmente y reforzará considerablemente la supervisión y evaluación de la cooperación técnica.

3. La función de los Estados miembros

158. Como ya se ha indicado, sin embargo, los programas y proyectos de cooperación técnica están determinados en gran medida por las preferencias de los Estados miembros, tanto beneficiarios como donantes. En efecto, algunas de las dificultades antes mencionadas se deben a que la secretaría es reacia a declinar las solicitudes de los gobiernos para emprender proyectos en los que están interesados como receptores o como financiadores.

159. Hasta ahora, un principio cardinal de la cooperación técnica de las Naciones Unidas ha sido que, en el contexto de las orientaciones generales de política, a los mecanismos intergubernamentales colectivos no les compete función alguna en las relaciones entre donantes, receptores y la secretaría en los proyectos de cooperación técnica. Esto dimana de los acuerdos de financiación antes descritos. A la luz del creciente entrecruce de las actividades financiadas con fondos ordinarios y las financiadas con fondos extrapresupuestarios, tal vez sea necesario considerar otros procedimientos y mecanismos. Los elementos clave del nuevo planteamiento serían un aumento sustancial de la previsibilidad de los recursos extrapresupuestarios para la cooperación técnica, acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia intergubernamental de los programas y proyectos de cooperación técnica, así como el fortalecimiento de los instrumentos de evaluación y valoración de los efectos conseguidos.

160. Los siguientes elementos podrían formar parte de un nuevo planteamiento integrado:

- El establecimiento de un Fondo Fiduciario General al que se aportarían fondos asignados y no asignados, preferiblemente de forma plurianual, y al que se invitaría a los actuales donantes a transferir sus fondos fiduciarios actuales, manteniendo su carácter específico y separado si lo desean. Esta propuesta se hizo por primera vez en un informe de consultores independientes en 1994¹¹ pero luego no fue aceptada por el mecanismo intergubernamental; dicho Fondo podría en el momento oportuno subsumir los acuerdos que ahora se están examinando para asegurar la sostenibilidad financiera de los respectivos programas de cooperación técnica.
- El fortalecimiento del proceso de examen del plan rotatorio indicativo trienal para la cooperación técnica por la Junta de Comercio y Desarrollo. Esto brindaría una ocasión oficial para un diálogo entre donantes, beneficiarios y la secretaría sobre los perfiles generales del programa de cooperación técnica, diálogo del que saldrían las directrices que habría de aplicar la secretaría.
- El fortalecimiento del proceso de examen del informe anual sobre la cooperación técnica por el Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas y por la Junta de Comercio y Desarrollo. También en este caso, el resultado debería plasmarse en unas conclusiones sobre la configuración general del programa, su relación con el programa ordinario de actividades y su conformidad con las prioridades convenidas de este último. En debates posteriores se podría evaluar en qué medida se han aplicado los resultados de dicho examen.
- El fortalecimiento del proceso de supervisión y evaluación de la ejecución y los efectos de las actividades de cooperación técnica. La supervisión de la aplicación de los distintos proyectos debería seguir incumbiendo al funcionario encargado del proyecto

correspondiente; no obstante, la supervisión de la ejecución general de los programas incumbe a la Dependencia de Programas, Planificación y Evaluación. Como antes se ha dicho, se está reforzando esta función al hacer extensivo el mecanismo basado en un marco lógico a las actividades de cooperación técnica. La evaluación continuada incumbe también a la Dependencia de Programas, Planificación y Evaluación. No obstante, debería mantenerse y reforzarse la práctica de efectuar evaluaciones independientes especiales de los principales programas. Cada bienio deberían realizarse al menos dos de esas evaluaciones. Los resultados deberían aportarse al debate anual sobre la cooperación técnica en el Grupo de Trabajo y en la Junta y deberían conducir a recomendaciones concretas sobre la manera de mejorar los efectos de los programas de cooperación técnica.

161. En términos generales, las prioridades indicadas en los resultados de la IX UNCTAD siguen siendo válidas. La cooperación técnica debería dirigirse a los países en desarrollo que más lo necesitan. Los países menos adelantados deberían tener prioridad. Continuará reforzándose la participación de la UNCTAD en la aplicación del Marco Integrado para la asistencia técnica en apoyo del comercio de los países menos adelantados y del Programa Integrado Conjunto CCI/UNCTAD/OMC de Asistencia Técnica en Determinados Países Menos Adelantados de África y otros Países Africanos. Deberían atenderse las necesidades específicas de los países en desarrollo con economías estructuralmente débiles y vulnerables, y debería seguir prestándose asistencia técnica a los países con economías en transición. Como se ha dicho antes, la cooperación técnica debería responder a la demanda y estar orientada al desarrollo de las capacidades. Los programas de cooperación técnica tradicionales de la UNCTAD, tanto los servicios de asesoramiento como las actividades operacionales, por ejemplo, SIAC, SIDUNEA, SIGADE y FOCOEX, deberían continuarse en función de las recomendaciones de las evaluaciones ya efectuadas. Se reevaluará el Programa de Centros de Comercio siguiendo también las recomendaciones de la evaluación, y se formularán propuestas para su futuro. Se reforzará la conexión entre estos programas y la labor analítica de las divisiones involucradas.

B. La UNCTAD y otras organizaciones internacionales

162. Desde su creación, a la UNCTAD se le ha confiado el mandato de cooperar y coordinar su labor con otras organizaciones internacionales. La resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, que creó la UNCTAD en 1964, dice en el párrafo 18 que la Junta de Comercio y Desarrollo "tomará, según sea necesario, disposiciones para obtener informes de los organismos intergubernamentales cuyas actividades guarden relación con sus funciones y para establecer relaciones con ellos. Con el fin de evitar duplicaciones, deberá valerse siempre que sea posible de los informes pertinentes presentados al Consejo Económico y Social y otros órganos de las Naciones Unidas". Según el párrafo 19, la Junta "establecerá relaciones estrechas y continuas con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y podrá hacer lo propio con otros órganos intergubernamentales de carácter regional cuyas esferas de actividad sean de interés para ella".

1. Coordinación: los objetivos

163. El objetivo de la coordinación de las organizaciones es fomentar la cooperación internacional, de forma que los Estados miembros puedan beneficiarse de las respectivas capacidades de las diferentes organizaciones, cada una de las cuales aporta sus propios conocimientos y perspectivas de los problemas planteados. Ahora bien, los medios para este fin son muy discutidos, ya que se cuestionan los modos de operación, las pautas de actividad y las prácticas tradicionales. Prácticamente todas las partes del sistema están experimentando cambios de uno u otro tipo. Se le pide a todo el sistema que produzca más con menos elementos. Y, cada vez más, los Estados miembros juzgan los rendimientos no en términos de los componentes individuales del sistema, sino en términos de los efectos de todo el sistema. Los Estados miembros buscan una mayor unidad de propósito y coherencia de acción, así como resultados claros y concretos de los esfuerzos colectivos.

164. Una conclusión común que se desprende de los actuales debates y posiciones intergubernamentales sobre la reforma es la evidente necesidad de que las organizaciones del sistema se centren en las esferas esenciales de su competencia, y que al mismo tiempo refuercen las actividades conjuntas y de colaboración. Se considera que esto es una manera de maximizar la relación costo-eficacia, utilizar las complementariedades de las organizaciones y garantizar que el sistema responda de forma integrada al creciente número de cuestiones mundiales interconexas que requieren soluciones globales. Este es en general el planteamiento que ha venido guiando la labor del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), que sigue insistiendo en una clara delimitación de las responsabilidades dentro del sistema, por una parte, y en la iniciación de actividades conjuntas específicas orientadas a los resultados y con plazos determinados, por la otra.

165. A nivel interinstitucional, las medidas que se están adoptando para fomentar la complementariedad de los programas tienen que ir acompañadas de un esfuerzo renovado para determinar los objetivos y los temas prioritarios comunes y centrarse en ellos; desarrollar acuerdos conjuntos para responder a las nuevas necesidades; y concertar las políticas y estrategias generales.

2. La UNCTAD y otras organizaciones dedicadas al desarrollo: cuestiones relativas a la división del trabajo

166. La secretaría de la UNCTAD ha desarrollado un gran número de relaciones con organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo. En cuanto a la forma, van desde las relaciones operacionales a nivel de trabajo hasta los protocolos de intenciones y otros acuerdos formales; en cuanto al fondo, van desde el simple intercambio de información de documentación hasta los proyectos conjuntos. Entre esas organizaciones figuran organizaciones miembros del CAC, otras organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales y bancos regionales de desarrollo, organizaciones regionales y subregionales, y asociaciones de productos básicos, inversiones y comercio ¹².

167. La cuestión crucial, como se ha dicho, consiste en definir relaciones con otras organizaciones que tengan plenamente en cuenta las ventajas comparativas, maximicen las sinergias y eviten las duplicaciones innecesarias. En particular, a este respecto se están celebrando conversaciones con las comisiones regionales y con el Centro de Comercio Internacional (CCI). Con las primeras, la división natural del trabajo consiste en que la UNCTAD se encargue de los aspectos mundiales pero recurra a las comisiones para un tratamiento más detallado de los aspectos regionales. Ejemplo reciente de ello es la preparación de un documento conjunto para la Comisión Económica para Europa sobre "La crisis rusa", publicado en octubre de 1998. En el caso del CCI, las conversaciones se han centrado en las respectivas funciones de las dos organizaciones en la cooperación técnica prestada a los gobiernos o suministrada a nivel de empresas concretas. Estas y otras conversaciones similares se proseguirán sobre la base de las prioridades y de las esferas esenciales que se definan en la X UNCTAD.

168. La comunidad internacional ha reconocido la importancia de examinar las cuestiones que afectan al desarrollo desde diferentes puntos de vista. Es necesario que haya margen para un pensamiento independiente, particularmente en materia de análisis económico mundial, que constituye una parte importante del mandato de la UNCTAD. Aunque muchas organizaciones emprenden análisis de esa naturaleza, cada una la hace desde su propia perspectiva. Esta libertad de expresión garantiza el pluralismo intelectual y la sana competencia de las ideas. Por tanto, debería distinguirse entre las esferas (por ejemplo, la compilación de estadísticas) en las que la participación de más de una organización significaría una duplicación de actividades y aquellas en que, al contrario, las opiniones diferentes enriquecen el actual debate internacional sobre las cuestiones económicas y de desarrollo.

C. La UNCTAD, la sociedad civil y el sector privado

169. Una participación más plena de la sociedad civil en sus actividades es considerada cada vez más por el sistema de las Naciones Unidas una vía importante para aumentar la eficacia. Por consiguiente, el sistema de las Naciones Unidas en conjunto ha intentado de una forma cada vez más explícita establecer asociaciones con los actores no gubernamentales, tendencia que fue respaldada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1999.

170. La UNCTAD ha estado en la vanguardia de este proceso. En el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial (Columbus, Ohio, Estados Unidos, 1994), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los líderes empresariales tuvieron la posibilidad de debatir directamente con representantes de los gobiernos las políticas y medidas encaminadas a mejorar la participación de las PYME y de las empresas de los países en desarrollo en el comercio internacional. A este respecto, el informe del Secretario General a la IX UNCTAD, publicado a principios de 1996, decía lo siguiente:

"Podría análogamente considerarse justificada la participación, en los debates económicos, de aquellos individuos -tanto productores como consumidores- que vayan a poner en práctica las decisiones adoptadas por los gobiernos en materia de producción y consumo. Sin embargo, cabe

esperar que en un futuro próximo tengamos la clarividencia necesaria para iniciar la integración del sector privado y de otros nuevos actores en nuestras actividades cotidianas."

1. Asociaciones con el sector privado

171. El documento "Una asociación para el crecimiento y el desarrollo" (párr. 118) encargó a la UNCTAD que aumentara la participación de la sociedad civil en sus actividades "para forjar una asociación duradera para el desarrollo entre los actores no gubernamentales y la UNCTAD". La Cumbre de Asociados para el Desarrollo (Lyón, Francia, 1998) fue un esfuerzo fructífero para atraer actores no gubernamentales, en particular del sector empresarial privado, para que participen en las actividades operacionales de la UNCTAD. Abrió posibilidades sugestivas a efectos de dedicar los conocimientos prácticos, la pericia y los recursos del sector privado a las tareas comunes del desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo, planteó algunas cuestiones importantes acerca de los posibles tipos de asociación, dado el planteamiento esencialmente diferente de las organizaciones internacionales, por una parte, y de los actores económicos privados que se mueven por el afán de lucro, por la otra.

172. En particular, hay que trazar una distinción entre, por una parte, las asociaciones en las que el interés común de la UNCTAD y el asociado reside en emprender o promover actividades de investigación que beneficien a actividades económicas específicas en los países en desarrollo y, por la otra, asociaciones que requieren la realización conjunta de actividades de cooperación técnica con un producto final claramente definido, ya sea un programa informático, un programa de capacitación o asesoramiento sobre políticas. En el primer caso, el asociado podría desear mejorar su imagen pública dando publicidad al hecho de que participa en una investigación conjunta con las Naciones Unidas. Dar cabida a esos intereses podría requerir una revisión de las directrices existentes en lo que concierne, por ejemplo, al uso del nombre y el emblema de las Naciones Unidas, pero no parece plantear obstáculos insuperables a efectos de salvaguardar la integridad de las Naciones Unidas.

173. En cambio, la segunda categoría de asociaciones plantea difíciles conflictos de intereses. Como entre los asociados potenciales en este tipo de colaboración podría haber empresas comerciales, a los problemas antes señalados se agregaría la cuestión mucho más problemática de la transparencia al elegir un asociado en vez de otro y la cuestión conexas de una ventaja comercial potencialmente injusta. Otro problema que plantea este segundo tipo de asociaciones se refiere a las pretensiones que pudieran esgrimir los receptores como consecuencia de un asesoramiento o un apoyo técnico que les pareciera incorrecto o desacertado.

174. Estas cuestiones no son exclusivas de la UNCTAD, sino comunes a todas las Naciones Unidas. No se han tratado adecuadamente y no existe una clara serie de directivas coherentes para abordarlas. Actualmente, bajo la

dirección del Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, se está trabajando para proporcionar tales directrices y la secretaría de la UNCTAD participa en esos esfuerzos.

2. Integrar la sociedad civil en los debates de la UNCTAD

175. Ya se dispone de experiencia suficiente en las relaciones con la sociedad civil para considerar la posibilidad de elevar de categoría las relaciones formalizadas existentes entre la UNCTAD y los actores no gubernamentales. Esto puede hacerse organizando encuentros ordinarios institucionalizados entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales. Esto podría adoptar la forma de reuniones especialmente convocadas en las que representantes de la sociedad civil y del sector privado se entrevistarían con los gobiernos. Tales encuentros permitirían a la UNCTAD:

- Enriquecer sus debates sobre cuestiones de política relacionadas con el comercio mundial, la financiación, los flujos de conocimientos y de información, la tecnología y su relación con el desarrollo. La participación de cuantos adoptan las decisiones comerciales, financieras y tecnológicas que afectan al proceso de desarrollo económico, así como de las organizaciones no gubernamentales de base, aportaría al debate experiencia y opiniones valiosas procedentes de la vida real.
- Recibir información continua sobre los efectos de sus actividades en los países en desarrollo.
- Garantizar la transparencia en la ideación y realización de nuevas asociaciones con actores no gubernamentales en sus actividades de cooperación técnica.

176. Cada reunión -no habría más de tres por bienio- se organizaría en torno a un tema específico. Entre los criterios para seleccionar el tema podrían figurar los siguientes: su pertinencia para los actuales debates internacionales y para la labor de la UNCTAD; sus posibles consecuencias para la acción concreta; y la medida en que ofrezca la posibilidad de continuar la labor conjunta con la sociedad civil. Los participantes serían seleccionados según su contribución potencial al tema de que se trate. Las decisiones sobre el momento de celebración, el tema a examinar y los participantes las adoptaría el Secretario General de la UNCTAD en consulta con los gobiernos miembros. El Secretario General comunicaría los resultados de las conversaciones a la Junta de Comercio y Desarrollo y aquéllas podrían difundirse por medio de una serie de publicaciones especiales.

177. Además continuarían las consultas anuales entre la secretaría, por una parte, y las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos, por la otra.

178. Podrían examinarse otras dos ideas para fortalecer la presencia de la sociedad civil en el quehacer de la organización. Una de las posibilidades sería permitir la participación organizada de actores no gubernamentales, en

particular el sector privado, en las reuniones de expertos de la UNCTAD. Esto parece posible dado que, si bien los expertos que asisten a las reuniones son nombrados por los gobiernos, lo hacen a título personal. Pueden idearse procedimientos para admitir la presencia de representantes de la sociedad civil sin modificar el carácter intergubernamental de las reuniones. Esta propuesta respondería a la preocupación de muchas organizaciones no gubernamentales y asociaciones empresariales en el sentido de que la UNCTAD, lo mismo que algunos otros órganos de las Naciones Unidas, normalmente no proporciona suficiente motivación e incentivos para animarlas a participar en reuniones intergubernamentales. La secretaría estaría dispuesta a explorar las posibilidades si los gobiernos lo desean.

179. Una segunda idea que parece recomendable consistiría en establecer mecanismos de información a nivel nacional mediante la creación de una red descentralizada de "grupos de debate" locales de la UNCTAD, ya sean reales o virtuales. Estos grupos debatirían las cuestiones de comercio y desarrollo desde la perspectiva nacional y regional, y sacarían conclusiones que se remitirían a la UNCTAD para que las examinara; los grupos podrían servir también de canales de información sobre la aplicación y seguimiento de la labor de cooperación técnica de la UNCTAD.

D. La UNCTAD en el umbral del siglo XXI: observaciones finales

180. La economía mundial ha evolucionado rápidamente en los últimos decenios, y cabe decir con cierta seguridad que el cambio seguirá siendo rápido también en los próximos años. La dirección del cambio, como siempre, es difícil de prever con precisión, pero ciertamente continuará la tendencia a una mayor interacción de los pueblos y las economías del mundo.

181. El proceso de mundialización es impulsado por las actividades de las empresas privadas. El alcance cada vez más mundial de estas últimas no ha ido acompañado de un alcance igualmente mundial de los instrumentos de gestión de la economía. Esto ha contribuido a la creciente vulnerabilidad e inestabilidad de amplios sectores de la economía mundial. También ha contribuido a una creciente desigualdad en la distribución de los beneficios de la mundialización: tanto los países pobres como los grupos más pobres dentro de los países corren el riesgo de quedar cada vez más marginados.

182. Se requieren urgentemente mejoras en la gestión de la economía, tanto a nivel nacional como mundial, y el objetivo del desarrollo debe ser un elemento clave en esas mejoras. La UNCTAD contribuirá a este empeño y debería adaptarse para poder realizar todo su potencial.

183. La gama de conocimientos y de información requeridos para formular políticas eficaces está en constante aumento al crecer la complejidad de las decisiones de política económica. Los responsables de la política económica en los países en desarrollo requieren apoyo para abordar las cuestiones esenciales. Para tomar sólo tres ejemplos del propio pasado de la UNCTAD, precisan conocer cosas tales como el uso de las técnicas modernas de gestión de los riesgos para poder hacer frente a la inestabilidad de los precios de los productos básicos; necesitan saber cómo evaluar la posible repercusión en

sus intereses de los cambios propuestos en el régimen comercial; y tienen que saber qué políticas de atracción de las inversiones extranjeras directas han funcionado y cuáles no (y por qué). La UNCTAD debe partir de su rico caudal de experiencia y afinar su capacidad de generar y transmitir conocimientos sobre las políticas de desarrollo. Con este fin, debería utilizar al máximo los distintos medios de que dispone: órganos intergubernamentales, diálogo con la sociedad civil y actividades de la secretaría.

184. Los conocimientos, la información y la tecnología constituyen cada vez más la base sobre la que la empresa privada establece y mantiene su competitividad. Las políticas, instituciones y prácticas que influyen en la creación y difusión de conocimientos comercialmente pertinentes son decisivas para el desarrollo de las empresas nacionales en los países en desarrollo y, por tanto, para todo el proceso de desarrollo. En el próximo período, la UNCTAD debería examinar atentamente estas políticas, instituciones y prácticas a fin de identificar las cuestiones de la política de desarrollo.

185. El hecho de que el crecimiento y las políticas de desarrollo se basen cada vez más en el empleo de conocimientos tiene dos consecuencias importantes para la UNCTAD.

186. En primer lugar, los conocimientos tienen múltiples fuentes y circulan por múltiples canales. Todos los actores de la sociedad son consumidores o productores de conocimientos (o ambas cosas) y, por tanto, tienen un interés directo en las cuestiones que plantea su producción y difusión. Hacer participar a la sociedad civil en este tema es particularmente apropiado.

187. En segundo lugar, dado que los conocimientos constituyen el eje de la actividad económica, la preocupación por la equidad debe convertirse también en una preocupación por el acceso a los conocimientos. La preocupación tradicional por los efectos de la igualdad de acceso a los recursos mantiene toda su intensidad. Ahora bien, los conocimientos dan poder, y no puede haber una disminución duradera de la pobreza o una reducción de la distancia entre países ricos y países pobres sin ese poder.

188. El valor añadido de las instituciones de desarrollo basadas en los conocimientos, como la UNCTAD, dimana de su capacidad de producir nuevas ideas gracias a su capacidad de investigación y a la experiencia acumulada de los problemas del desarrollo adquirida mediante sus actividades operacionales. Un objetivo constante de la misión de desarrollo de la UNCTAD desde su fundación ha sido ciertamente su capacidad de servir de centro de investigaciones, de innovación conceptual y de análisis de políticas y, por tanto, generador de ideas y de iniciativas.

189. La tarea de la UNCTAD de promover un diálogo constructivo sobre las políticas entre los Estados miembros y de dar orientaciones sobre las políticas nacionales y sobre un entorno propicio para el comercio y el desarrollo sólo puede realizarse si los resultados de sus investigaciones y las lecciones obtenidas de sus actividades sobre el terreno llegan a los distintos individuos e instituciones que influyen, determinan y aplican las políticas en los Estados miembros. En este sentido, la difusión amplia y

eficaz de información desempeña un papel indispensable en el cumplimiento de los mandatos, y esto requiere una dotación adecuada de los recursos humanos y técnicos necesarios para que el mensaje de la UNCTAD llegue al público al que está destinado.

190. Como órgano del desarrollo, la UNCTAD debe permanecer firmemente anclada en su misión y mandato, pero respondiendo al mismo tiempo a la evolución de la economía mundial. Convirtiéndose en los próximos años en una institución basada en los conocimientos, la UNCTAD podrá responder con más eficacia a su preocupación tradicional por la equidad, al tiempo que se adapta a los cambios de la economía mundial y a sus consecuencias para el desarrollo.

1. Raymond W. Baker y Jennifer Nordin, "A 150-10 1 Ratio is far too lopsided for Comfort", International Herald Tribune, 5 de febrero de 1999, en la página de editoriales y opinión.

2. Stephen Commins, "Globalization and Foundations for Human Security", World Vision's discussion papers, World Vision International, N° 8, primavera de 1999, págs. 20 a 28.

3. Roy Hattersley, "Meritocracy doesn't work", The New Statesman Essay: Up and down the social ladder, 1999.

4. Citado en G. Pascal Zachary, "Let's Play Oligopoly! It's a Favorite Pursuit of Corporate Giants", artículo aparecido en el Wall Street Journal, 10 de marzo de 1990, pág. 1.

5. T. S. Elliot, "Little Gidding", III, en los "Four Quartets", The Complete Poems and Plays 1909-1950, Harcourt, Brace World, INC, Nueva York, 1971, pág. 143.

6. *Ibid.*, pág. 142.

7. T. S. Eliot, "Choruses from The Rock", en The Complete Poems and Plays, pág. 96.

8. *Idem.*

9. *Idem.*

10. El análisis que ha servido de base para redactar este capítulo está expuesto en la edición de 1999 del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo.

11. Margaret J. Anstee, ayudada por Leelananda de Silva, Technical Cooperation: Implementing the Cartagena Commitment, informe de consultores independientes a la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, TD/B/40(2)/14, 4 de marzo de 1994.

12. Hay una amplia información sobre la cooperación de la UNCTAD con organizaciones internacionales en el documento UNCTAD/EDM/Mis.54, de fecha 5 de junio de 1998, actualizado en las notas sobre la aplicación de las recomendaciones del examen entre períodos de sesiones de la Conferencia del 22 de octubre de 1998 y el 28 de mayo de 1999 (UNCTAD/ISS/Misc.239).
