



# LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS INFORME DE 2011

*La contribución potencial de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible*

## PANORAMA GENERAL

**PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN**

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los medios electrónicos antes de las **17.00 horas (hora media de Greenwich)** del 17 de noviembre de 2011.



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo  
Ginebra

Los países menos adelantados

Informe de 2011

*La contribución potencial de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible*

**Panorama general**

Naciones Unidas

Nueva York y Ginebra, 2011

## NOTA

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

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

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

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia, con indicación del número de documento, y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD.

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados – Informe de 2011* (UNCTAD/LDC/2011), N° de venta: S.11.II.D.5).

UNCTAD/LDC/2011 (Overview)

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

## Introducción

El año 2011 ha sido importante para los países menos adelantados (PMA). Del 9 al 13 de mayo, Jefes de Estado y de Gobierno y representantes de los Estados se reunieron en Estambul con ocasión de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA-IV) para examinar los problemas concretos que obstaculizan el desarrollo de los PMA y deliberar sobre las medidas más eficaces para ayudarlos a emprender la senda de un desarrollo acelerado, incluyente y sostenible. Al concluir la Conferencia, los Estados miembros declararon su adhesión colectiva a una alianza mundial renovada y fortalecida para el desarrollo de los PMA, y aprobaron un nuevo Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020.

El objetivo general del Programa de Acción de Estambul es "superar las dificultades estructurales a que se enfrentan los países menos adelantados con el fin de erradicar la pobreza, alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados y salir de la categoría de países menos adelantados" (párr. 27). Para alcanzar este objetivo, las políticas nacionales y el apoyo internacional se concentrarán en: a) alcanzar en los PMA un crecimiento económico sostenido, equitativo e incluyente de al menos un 7% anual; b) fomentar las capacidades humanas; c) reducir la vulnerabilidad de los PMA a las crisis y los desastres económicos, así como al cambio climático, y reforzar su resiliencia; d) asegurar mayores recursos financieros y su uso efectivo; y e) asegurar la buena gobernanza en todos los niveles. La finalidad es lograr que la mitad de los PMA cumplan los criterios para salir de esa categoría a más tardar en 2020 (párr. 28).

Un rasgo fundamental del Programa de Acción de Estambul es la mayor importancia que atribuye al fortalecimiento de la base productiva de las economías de los PMA y la promoción del cambio estructural. Con ese fin, un tercio de las medidas prioritarias acordadas por los PMA y sus asociados tradicionales para el desarrollo se centran en: a) el fomento de la capacidad productiva; b) la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural; c) el comercio; y d) los productos básicos.

Solo dos de los países menos adelantados salieron de la categoría de los PMA en el último decenio. Por lo tanto, habrá que intensificar considerablemente los esfuerzos nacionales e internacionales para lograr que por lo menos la mitad de los PMA consigan ese resultado en los próximos diez años. Durante parte de la última década, el producto interno bruto (PIB) de los PMA como grupo creció en más de un 7%. Sin embargo, este crecimiento no generó suficientes oportunidades de empleo productivo, pese al rápido aumento de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, la reducción de la pobreza ha sido lenta, y se precisa un nuevo modelo de desarrollo para promover un crecimiento económico sostenido e incluyente.

La clave para alcanzar el ambicioso objetivo del Programa de Acción de Estambul radica en su ejecución; los propios PMA se han comprometido a integrar las políticas y medidas del Programa de Acción en sus estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales. Los asociados para el desarrollo han asumido el compromiso de integrar el Programa de Acción en sus respectivos marcos de política, programas y actividades nacionales de cooperación y los países en desarrollo también han prometido respaldar la aplicación efectiva, en consonancia con sus capacidades y a través de la cooperación Sur-Sur. Como se señala en el párrafo 12:

"Guiados por un espíritu de solidaridad con los países menos adelantados, los países en desarrollo, de acuerdo con sus capacidades, prestarán apoyo a la ejecución eficaz del Programa de Acción en esferas mutuamente convenidas en el marco de la cooperación Sur-Sur, que es un complemento pero no un sustituto de la cooperación Norte-Sur."

En el *Informe* de 2011 sobre los países menos adelantados se examina en particular la posible contribución de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible de los PMA. Se presenta un marco de política para aumentar los efectos de la cooperación Sur-Sur en el desarrollo, y se proponen formas de apalancar la cooperación financiera Sur-Sur para el desarrollo de los PMA.

## **Tendencias económicas recientes y perspectivas para el desarrollo a largo plazo**

En 2010, los PMA crecieron un 5,7%, un punto porcentual más que en 2009, pero mucho menos que el promedio del 7,1% alcanzado durante el período de auge. Los PMA de Asia consiguieron mejores resultados que los de África y que los PMA insulares, tanto durante la crisis como después de esta, gracias al efecto de "arrastre" de sus socios comerciales regionales y a la mayor diversificación de sus exportaciones. Si bien los PMA como grupo no sufrieron una contracción de su actividad económica durante la recesión mundial, una quinta parte de ellos sí entró en recesión. La tasa de crecimiento *per capita* fue negativa en 18 PMA en 2009, y en 9 en 2010. Por último, 6 PMA experimentaron una reducción de su crecimiento económico *per capita* en dos años consecutivos (2009 y 2010).

La perspectiva a mediano plazo es que difícilmente se volverán a alcanzar las altas tasas de crecimiento del auge económico anterior a la crisis. Las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los PMA indican que las tasas de crecimiento de 2009 a 2016 serán, en promedio de un 5,8% anual, es decir, casi 1,5 puntos porcentuales más bajas que las del período de auge. Así pues, en los próximos cinco años, los PMA como grupo no alcanzarían la tasa de crecimiento del 7%, que representa uno de los principales objetivos del Programa de Acción de Estambul para el decenio 2011-2020. Las previsiones por países indican que solo diez PMA, del total de 48, cumplirán esa meta.

El comercio internacional tiene una influencia decisiva en los resultados económicos de los PMA. Mientras que el valor de las exportaciones de mercancías de los PMA se quintuplicó entre 2000 y 2008, el volumen exportado creció solo un 97%. Esto ilustra el marcado efecto que tuvieron los precios de los productos básicos en el auge de las exportaciones de la década de 2000. El valor de las exportaciones mermó fuertemente en 2009 (-28%), debido sobre todo al desplome de las exportaciones de los PMA africanos (-33,6%). Desde entonces, las exportaciones se han recuperado, en parte gracias a la subida de los precios de los productos básicos. Pero las exportaciones de bienes en 2010 no llegaron a los niveles de 2008.

El aumento sustancial de los precios de los combustibles y de los alimentos en los dos últimos años ha vuelto a perjudicar a muchos PMA. Unido a la sequía de África Oriental, ese aumento ha generado no solo inseguridad alimentaria sino también una hambruna generalizada que ha afectado a unos 9 millones de personas en 2011. Dada la gran dependencia de los productos básicos que caracteriza a los PMA, tanto a los exportadores netos como a los importadores netos, la inestabilidad de los precios de esos productos ha tenido claras consecuencias negativas para sus economías.

Una de las características notables de la alta tasa de crecimiento durante el decenio de 2000 en los PMA fue el aumento de los flujos financieros externos. Mientras que a comienzos del decenio la suma de las entradas de inversión extranjera directa (IED) y las remesas de los trabajadores apenas llegaba a 10.000 millones de dólares, en 2008 esa suma se había quintuplicado con creces. Sin embargo, la recesión mundial invirtió algunas de estas tendencias anteriores, y en 2010 la IED (con 26.400 millones de dólares) fue inferior en 6.000 millones al valor de 2008 (32.400 millones de dólares). En cambio, las remesas de los trabajadores siguieron aumentando incluso durante la crisis, si bien con más lentitud.

Asimismo, el desembolso neto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), junto con el alivio neto de la deuda, pasaron de casi 13.000 millones de dólares en 2000 a 38.600 millones en 2008. La ayuda a los PMA siguió aumentando, incluso durante la crisis, y en 2009 alcanzó el nivel sin precedentes de 40.100 millones de dólares, equivalente al 8,3% de su PIB.

Actualmente, las condiciones externas son tales que para el presente decenio cabe prever tasas de crecimiento más lentas y un menor dinamismo de las exportaciones de los PMA, junto con una mayor inestabilidad, en especial de los precios de los productos básicos, y, lo que es particularmente preocupante, altos precios de los combustibles y los alimentos. Las tendencias auguran además una ligera reducción de las entradas de capital externo privado y, posiblemente, también de la ayuda oficial. La recuperación de la reciente crisis económica, energética y alimentaria ha sido, en el mejor de los casos, solo parcial en los PMA, y la situación económica mundial actual y las perspectivas a mediano plazo tampoco son prometedoras.

## El reto del desarrollo en una perspectiva a largo plazo

La magnitud del problema del desarrollo de los PMA no tiene que ver solo con el nuevo entorno económico mundial después de la crisis; también debe entenderse en el contexto de las tendencias económicas y sociales a largo plazo.

A este respecto, la continua marginación de los PMA en la economía mundial se manifiesta en diversas dimensiones. Aunque estos países representan una proporción importante y creciente de la población mundial (el 12% en 2009), su contribución a la producción mundial sigue siendo inferior al 0,9%, mucho menos que a mediados de los años setenta. En otras palabras, una octava parte de la población mundial produce menos de una centésima parte del PIB total mundial. En lo que respecta al comercio internacional, la proporción de las exportaciones de mercancías mundiales correspondiente a los PMA osciló en torno al 0,6% entre los años ochenta y los primeros años de la década de 2000, y más recientemente ha llegado al 1%. Sin embargo, la mayor parte de las mejoras recientes se deben a los combustibles; si se excluye esa línea de productos, los PMA solo aportaron el 0,53% de las exportaciones mundiales en 2009.

La situación de los PMA en lo que respecta a las entradas de IED es ligeramente mejor. En 2009, sus economías recibieron alrededor del 2,5% de las entradas totales de IED del mundo. Ello representa efectivamente una pequeña mejora en comparación con las dos últimas décadas, pero debería evaluarse teniendo en cuenta el contexto mundial, que se caracteriza por un aumento de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo y una demanda de productos primarios cada vez mayor.

Por último, en comparación con otros grupos de países (las economías desarrolladas y las economías en desarrollo, excluidos los PMA), el PIB real *per capita* de los PMA disminuyó desde comienzos de los años setenta hasta mediados de los años noventa (gráfico 1). Durante este período, el PIB real *per capita* de los PMA como proporción del de los países desarrollados disminuyó de más del 2% a tan solo un 1%. En relación con el PIB real *per capita* de otros países en desarrollo, los PMA pasaron de casi el 40% en 1970 a menos del 20% a mediados de 1990. El mayor dinamismo de las economías de los PMA durante el decenio de 2000 ha invertido estas tendencias. Aun así, el PIB real *per capita* de los PMA representó solo el 1,5% del de las economías desarrolladas en 2009. Además, pese al auge económico de los PMA en la década de los 2000, no hubo mejora alguna de su PIB real *per capita* en comparación con el de otros países en desarrollo. Así pues, incluso con el crecimiento económico registrado en esa década, los PMA no pudieron comenzar a reducir

la brecha con otras economías en desarrollo. Para iniciar una trayectoria de convergencia sostenida, los PMA tendrán que mejorar sustancialmente sus resultados económicos.

Gráfico 1

**PIB real *per capita* de los PMA como proporción del de otros grupos de países, 1970 a 2009**

Porcentaje

Economías desarrolladas (eje izquierdo)

Otras economías en desarrollo (eje derecho)

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos UNCTADstat.

Pasando a las tendencias sociales, la evaluación hecha por la UNCTAD de las tendencias relativas a la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (*Los países menos adelantados. Informe de 2010: capítulo 1*) indica que los PMA están haciendo ciertos progresos, y que esos progresos se han acelerado a partir de 2000. No obstante, la reducción de la pobreza es totalmente insuficiente, y la mayoría de los PMA no están bien encaminados para poder cumplir la mayor parte de los ODM relativos al desarrollo humano. En general, los avances son muy lentos.

La pobreza en los PMA sigue siendo un problema persistente y omnipresente: en 2007, el 53% de la población vivía con menos de 1,25 dólares por día, y el 78%, con menos de 2 dólares por día. Esto significa que ese año hubo en los PMA 421 millones de personas en situación de pobreza de extrema. La incidencia de la pobreza extrema fue considerablemente superior en los PMA de África, con un 59%, que en los de Asia, con un 41%. Sin embargo, si se considera el umbral de pobreza de 2 dólares por día, la diferencia fue menos marcada: un 80% en los PMA de África, y un 72% en los de Asia.

Se estima que en 2015 habrá en los PMA 439 millones de personas sumidas en la pobreza extrema, mientras que si se alcanzara la meta de los ODM, habría solo 255 millones.

Otra forma de analizar estas tendencias es comparar en el tiempo la proporción de personas que viven en la pobreza extrema en los PMA con respecto al número total de personas en situación de pobreza extrema en el mundo (gráfico 2). El 61% de la población en la extrema pobreza en todos los países en desarrollo en 1990 vivía en China y la India. En 2007, esa cifra había bajado al 42%, por mérito principalmente de China, donde el número de personas pobres se ha reducido a menos de la mitad en 20 años. En contraste con ello, la proporción correspondiente a los PMA de la población que vive en la extrema pobreza en el mundo entero pasó del 18% en 1990 a un 27% en 2000 y a un 36% en 2007. Dadas las tendencias actuales, y si no se adoptan nuevas medidas para evitarlo, está claro que con el tiempo los PMA se convertirán en el principal foco de pobreza extrema en el mundo.

Se requiere un esfuerzo importante para cambiar las cosas ahora y alcanzar los objetivos del Programa de Acción de Estambul. Para ello hay que actuar en distintas esferas. El presente *Informe* se concentra en el potencial que ofrece la cooperación Sur-Sur.

Gráfico 2

**Distribución de las personas que viven en la extrema pobreza en los países en desarrollo, 1990, 2000 y 2007 (con menos de 1,25 dólares por día)**

China y la India

PMA

Otros países en desarrollo, excluidas China y la India.

*Fuente:* UNCTAD, 2011f.

## **El ascenso del Sur: Repercusiones en el desarrollo de los PMA**

Una de las características fundamentales de los últimos diez años ha sido la creciente importancia de algunas economías en desarrollo en la economía mundial y la intensificación de las relaciones económicas Sur-Sur. Desde el punto de vista de los PMA, el proceso multifacético de reconfiguración de la economía mundial se ha traducido, principalmente, en un notable fortalecimiento de sus vínculos económicos con países del Sur. Como consecuencia de ello, si bien los asociados tradicionales del Norte siguen siendo cruciales, las relaciones Sur-Sur contribuyen ahora de manera considerable y cada vez mayor a la integración de los PMA en la economía mundial. Además, es probable que se vuelvan aún más importantes en el futuro, en vista de los considerables riesgos de regresión que se ciernen sobre la recuperación de las economías desarrolladas, así como de la necesidad de un reequilibrio mundial.

Una cuestión de desarrollo que reviste importancia fundamental para los PMA es si el dinamismo de sus relaciones cada vez más intensas con las economías del Sur puede servirles de trampolín para desarrollar sus capacidades productivas, facilitando una transformación estructural y proporcionando más empleos y medios de sustento productivos, que son la base necesaria para una reducción sustancial de la pobreza.

### **Los tipos de relación económica entre los PMA y el Sur y su importancia**

La intensificación de los vínculos económicos entre los PMA y otros países en desarrollo es un proceso complejo y polifacético, que abarca no solo el comercio y la inversión, sino también la migración y las corrientes financieras oficiales.

El análisis del comercio internacional hecho por la UNCTAD indica que, durante todo el decenio de 2000, la rápida expansión de las exportaciones e importaciones de los PMA se vio impulsada por la creciente importancia de los mercados y las fuentes de suministros del Sur. En 2009, las exportaciones de mercancías de los PMA hacia los asociados del Sur habían alcanzado un valor de 68.500 millones de dólares, en comparación con 59.500 millones de dólares, para las exportaciones a economías desarrolladas y en transición. En otras palabras, los países en desarrollo absorbieron en 2009 más de la mitad de las exportaciones de mercancías de los PMA, frente a un 40% al comienzo de la década. Este cambio en los destinos de las exportaciones de los PMA ha ido acompañado de una evolución simultánea y paralela de las importaciones de mercancías de estos países. En un decenio en que la factura de las importaciones de los PMA pasó de 42.000 millones de dólares en 2000 a casi 144.000 millones en 2009 (tras alcanzar un máximo en 2008), los países en desarrollo ampliaron su cuota de mercado en alrededor de diez puntos porcentuales. Como resultado de ello, ahora aportan bastante más de la mitad del total de las importaciones de mercancías de los PMA.

Con todo, un rasgo importante del comercio de los PMA con los asociados del Sur es su concentración geográfica. Unos pocos países en desarrollo grandes (principalmente de la región de Asia) absorben la vasta mayoría de las exportaciones de los PMA a países del Sur, así como de sus importaciones desde esos países. Esta concentración está asociada con enormes asimetrías entre los distintos PMA y sus principales asociados del Sur, en lo que respecta a su tamaño económico y a la dependencia recíproca de sus mercados. Los dos gigantes asiáticos, China y la India, desempeñan un papel particularmente importante en la creciente integración de los PMA con otros países en desarrollo. En 2009, China y la India se habían convertido, respectivamente, en el primer y el cuarto mercado para las

exportaciones de los PMA, y en la segunda y tercera fuente de las importaciones de estos países. Aparte de ellos, sin embargo, un abanico mucho más amplio de países participa también en el proceso multifacético de la integración económica Sur-Sur, desde el Brasil hasta Sudáfrica, desde Tailandia hasta la Arabia Saudita, y desde Malasia hasta Turquía, por nombrar solo unos cuantos.

Una de las características principales de la composición de las exportaciones de los PMA a los países en desarrollo es el importante lugar que ocupan las exportaciones de productos básicos. De hecho, es principalmente el crecimiento de las exportaciones de esos productos el que ha impulsado la expansión de las exportaciones de los PMA al Sur, mientras que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas, a menudo en el contexto de planes de acceso preferencial a los mercados, ha desempeñado un papel más destacado en la expansión de las exportaciones de los PMA hacia el Norte. En 2009 solo el 15% de las exportaciones totales de manufacturas de los PMA se destinó a mercados del Sur, mientras que estos mercados recibieron más de la mitad de las exportaciones totales de combustibles y minerales de los PMA. Además, el 68% de las exportaciones de materias primas agrícolas de los PMA (con inclusión de productos como el algodón) se enviaron a destinos del Sur. Las importaciones de manufacturas, particularmente de China, la India, Sudáfrica y Tailandia, dominan la composición de las importaciones de los PMA desde países en desarrollo.

Aunque se habla menos de ellas, las cuestiones relacionadas con la migración también merecen gran atención en el contexto de las crecientes relaciones económicas Sur-Sur. Aunque la fiabilidad de los datos dista mucho de ser perfecta, se estima que solo uno de cada cuatro migrantes procedentes de PMA se desplazó a un país desarrollado. Uno de cada cinco migró a otro PMA, y aproximadamente la mitad del total se desplazó a otro país en desarrollo. Por consiguiente, se estima que en 2010 las dos terceras partes de los casi 26.000 millones de dólares recibidos por los PMA en concepto de remesas procedieron de países del Sur, pese a que los migrantes que trabajan en naciones desarrolladas tienden a enviar sumas mayores. En particular, las economías del Sur como la India, la Arabia Saudita, los países del Consejo de Cooperación del Golfo y Sudáfrica desempeñan un papel importante en las diásporas procedentes de numerosos PMA, incluidos los mayores receptores de remesas, que son Bangladesh, Nepal y el Sudán.

Por último, están aumentando también las corrientes financieras entre los PMA y otros países en desarrollo, lo que incluye tanto la IED como las corrientes financieras oficiales. Entre 2003 y 2010, en que las entradas de totales de IED a los PMA aumentaron, en promedio, cerca de un 20% anual, la proporción de los proyectos de IED correspondiente a inversores del Sur pasó del 25% a más del 40%. Aunque estas inversiones aún se relacionan en gran medida con industrias extractivas, hay señales de una diversificación incipiente hacia otros sectores económicos, como las finanzas, las telecomunicaciones, el turismo y las manufacturas, con repercusiones prometedoras en la innovación y la transferencia de tecnología. Los flujos oficiales del Sur a los PMA también han crecido rápidamente en los últimos años. Aunque los flujos financieros oficiales Sur-Sur son bastante pequeños en comparación con los desembolsos tradicionales de AOD a los PMA, su concentración en la infraestructura y en los sectores productivos hace que sean muy favorables al desarrollo de las capacidades productivas.

## **Repercusiones en el desarrollo de los PMA**

El *Informe* indica que las repercusiones en el desarrollo que se derivan de estas relaciones económicas cada vez más intensas y multidimensionales entre los PMA y otros países en desarrollo pueden analizarse utilizando tres enfoques principales: a) el paradigma

del desarrollo regional en cuña, b) el modelo del centro y la periferia tradicional, y c) el enfoque de los polos de crecimiento.

El primer enfoque, el paradigma del desarrollo regional en cuña, presenta un panorama en general positivo de las relaciones económicas entre las economías en desarrollo más avanzadas y las menos avanzadas, que evoluciona a medida que las primeras se industrializan. Este modelo explica los éxitos de las nuevas economías industrializadas relacionando el ciclo de vida de determinados sectores en el curso de su desarrollo con el traslado de industrias de los países más avanzados a los menos avanzados de la región en respuesta a los cambios en la competitividad. Una vez que consigan emular a los "líderes" y afirmarse como exportadores de un nuevo producto, los "seguidores" se verán impulsados gradualmente por las presiones competitivas a repetir la misma pauta de relocalización, utilizando a sus vecinos menos desarrollados como lugares de destino. Al mismo tiempo, las economías más avanzadas no solo aumentan la sofisticación de sus productos, sino que funcionan también como mercados de exportación para los "seguidores", permitiendo la importación inversa. Si los países "seguidores" se encuentran en la misma región, el proceso favorece una mayor integración regional. La imagen mental de los países como la cuña que forman algunas aves en vuelo, es decir avanzando juntos pero cada uno en su propia fase de desarrollo, puede constituir en este contexto un importante programa indicativo que establece las expectativas.

El segundo enfoque es el modelo tradicional del centro y la periferia. En contraste con el paradigma del desarrollo regional en cuña, este enfoque presenta una visión negativa de las repercusiones del ascenso del Sur en el desarrollo de los PMA. El modelo del centro y la periferia pone el acento en la reproducción de las inveteradas relaciones Norte-Sur dentro del Sur, con los países más pequeños y más pobres atrapados en la dependencia de los productos básicos, y con un poder de negociación asimétrico.

El tercer enfoque es el de los polos de crecimiento. Este modelo considera que, en el contexto de la creciente interdependencia mundial, los países en desarrollo grandes y dinámicos se han convertido en polos de crecimiento en la economía mundial. Los polos de crecimiento pueden ejercer influencias tanto positivas como negativas en el espacio económico con el que se relacionan por medio de un complejo campo de fuerzas multifacéticas.

La información presentada en este *Informe* indica que las nuevas pautas del comercio y las corrientes de IED recuerdan, en cierta medida, la dinámica del centro y la periferia. Sin embargo, la pauta real es más compleja, ya que la creciente demanda de recursos naturales de los países del Sur está aumentando el poder de negociación de los PMA y promoviendo la movilización de recursos internos, creando así un mayor espacio de políticas. El dinámico comercio Sur-Sur está ampliando también el acceso de los PMA a bienes intermedios y de consumo de bajo precio, con beneficios inequívocos para las empresas que utilizan esos insumos, y también para los consumidores finales, pero con algunos posibles efectos perjudiciales para las industrias que compiten con las importaciones.

Más allá del comercio, sin embargo, la aparición de polos de crecimiento en el Sur ha brindado a muchos PMA un acceso más amplio a recursos financieros, a través de las remesas de los trabajadores, las corrientes privadas y oficiales y las mayores oportunidades de modernización tecnológica. En consonancia, en parte, con el paradigma del desarrollo en cuña, la incipiente inserción de algunos PMA en redes de producción regionales y subregionales puede ofrecer nuevas oportunidades de transformación estructural, adquisición de competencias y modernización tecnológica. Esto se observa particularmente en Asia, donde las políticas están contribuyendo de manera importante a facilitar el desarrollo dinámico de la división regional del trabajo y la creciente interdependencia regional.

Las características específicas de cada país, los múltiples canales a través de los cuales se desarrollan las relaciones Sur-Sur y el conjunto de posibles asociados son tan variados que ninguna descripción podría abarcar todos los aspectos. Pero el enfoque de los polos de crecimiento, según el cual el rápido crecimiento y transformación de unos cuantos países en desarrollo tiene una serie de efectos externos, algunos de ellos negativos y otros positivos, parece ser el más acertado. La cuestión fundamental, desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo de los PMA, es en qué medida pueden aprovecharse esas nuevas relaciones para promover el desarrollo de las capacidades productivas y la diversificación de las economías.

En la próxima sección de este panorama general se resume un marco de política que puede ayudar a los PMA a forjar un enfoque proactivo y estratégico de su integración con los asociados del Sur, y en la sección final se presenta una aplicación práctica de este marco para poner la cooperación financiera Sur-Sur al servicio del desarrollo de los PMA.

## **Activación del Estado desarrollista en los PMA: La función de la cooperación Sur-Sur**

El argumento que se presenta en este *Informe* es que la manera de conseguir los máximos beneficios de la cooperación Sur-Sur es establecer una relación dinámica (recíproca) en que las políticas aplicadas por los Estados "catalizadores" del desarrollo de los PMA y la cooperación Sur-Sur se refuerzan mutuamente en un proceso continuo de cambio y desarrollo. En esta relación dinámica, la cooperación Sur-Sur apoya tanto la creación de un Estado catalizador del desarrollo en los PMA como el logro de sus objetivos. A su vez, el Estado catalizador del desarrollo en los PMA aumenta y configura los beneficios de la cooperación Sur-Sur. Se requieren nuevas modalidades y estructuras para reforzar la interdependencia de los dos fenómenos en el escenario posterior a la crisis. En este sentido, es particularmente importante el regionalismo desarrollista.

### **El Estado catalizador del desarrollo**

Existe una posibilidad real e importante de reducir rápidamente la pobreza en los PMA mediante el desarrollo de las capacidades productivas y la expansión consiguiente del empleo productivo. Esa posibilidad puede ser el resultado de la movilización de recursos subaprovechados, así como de la adición de nuevas capacidades mediante: a) la inversión en mejoras de la productividad, las plantas y el equipo agrícolas; b) la difusión de las tecnologías disponibles; c) el gasto público en infraestructura, competencias y capacidades; y d) la creación de nuevos productos y mercados.

No existe una forma única de combinar estos elementos en una estrategia "correcta" para el crecimiento incluyente. Sin embargo, la historia demuestra que un Estado eficaz, catalizador, fuerte y cohesionado, que responda a las necesidades de su población, es uno de los requisitos necesarios para definir el contenido de una estrategia de desarrollo a largo plazo.

Las modalidades, la función y el alcance de la intervención del Estado en la gestión económica nacional han tendido a fluctuar a lo largo del tiempo. Sin embargo, en todas las economías en desarrollo dinámicas y en todos los países clasificados ahora como economías de mercado desarrolladas, el gobierno ha desempeñado un papel influyente en la promoción y el apoyo del desarrollo económico. En este contexto, la función de coordinación del Estado desarrollista cobra importancia, al igual que su papel de formular una visión del desarrollo y crear el espacio de políticas necesario para combinar e integrar las medidas de política en apoyo de la transformación estructural.

En el *Informe*, el Estado desarrollista se define como un conjunto de instituciones, instrumentos, capacidades y medios dedicados al desarrollo nacional, con la capacidad de llevar a la práctica las estrategias sociales y económicas que ha articulado. Pero, dentro de esta definición amplia, es posible determinar varias visiones diferentes del Estado desarrollista, como la de Asia Oriental y la que tiene sus raíces en el estructuralismo latinoamericano. Debido a las vulnerabilidades específicas y las limitaciones estructurales de los PMA y a sus condiciones iniciales, es preciso elaborar un modelo más adecuado del Estado desarrollista que se adapte especialmente a los PMA. Por ello, en este *Informe* se propone el concepto de Estado catalizador del desarrollo.

El Estado catalizador del desarrollo se centra en crear nuevas capacidades productivas, en lugar de "reasignar" los recursos dados y hacer un uso más eficiente de las capacidades productivas dadas. En otras palabras, su objetivo central es crear una ventaja comparativa dinámica y asegurar recursos financieros para la inversión a largo plazo y para el desarrollo de nuevas capacidades productivas. El enfoque del Estado catalizador del desarrollo es más holístico e integrado, ya que abarca tanto el desarrollo social como el económico y tiene que asegurar que las finanzas estén al servicio de ese desarrollo, y no a la inversa.

Todo Estado catalizador del desarrollo deberá elegir una trayectoria de desarrollo adecuada a su propia economía, desde el camino tradicional hacia la "modernidad" hasta las etapas de desarrollo bien establecidas de Rostow, incluida la industrialización a través del sector textil y de las prendas de vestir y otros productos de gran densidad de mano de obra, hasta el salto tecnológico a los servicios o los bienes de capital intensivo en mano de obra altamente cualificada. Los Estados catalizadores del desarrollo tienen que identificar y promover el tipo de industrialización que mejor se adapte al PMA de que se trate. Este tipo de búsqueda es un componente fundamental de las nuevas funciones de esos Estados. En lugar de considerar la industrialización como la trayectoria obligada de todos los PMA, el Estado catalizador del desarrollo "busca" (ensaya, experimenta pragmáticamente) la trayectoria óptima de desarrollo de su propia economía, lo que incluye la elección de la forma óptima de transformación productiva, para lo cual se requiere un espacio de políticas.

En las primeras fases del desarrollo, las iniciativas del Estado catalizador del desarrollo no se basarán únicamente en las fuerzas de mercado para generar el cambio estructural y la transformación económica deseados. Para acelerar el crecimiento, ese Estado tendrá que llevar a cabo un importante desplazamiento y reasignación de los bienes y recursos nacionales, y posiblemente internacionales, hacia los sectores que promueven el crecimiento. Con ese fin, los Estados catalizadores del desarrollo de los PMA deberían emprender una forma más estratégica de integración en la economía mundial, en lugar de apuntar a una rápida liberalización del comercio sobre la base de la ventaja comparativa actual y dada. Los Estados catalizadores del desarrollo deberían ayudar a los PMA a alcanzar un grado óptimo de apertura económica, con arreglo a sus propias necesidades y circunstancias, y definir su forma de integración en la economía mundial.

El modelo del Estado catalizador del desarrollo se basa, pues, en una teoría de apertura dentro de un marco de política gestionado que permita al país concentrar sus recursos relativamente escasos en los sectores de producción en que la demanda mundial tiene una elevada elasticidad-ingreso y también una alta elasticidad-precio; además de esta perspectiva analítica, el Estado tiene que promover la difusión del tipo de conocimientos que se necesitan para la mejora continua de la calidad de todos los factores locales de producción. Esencialmente, el comercio tiene que administrarse de modo que se obtengan todos los beneficios mencionados, sobre todo en el contexto de las economías de bajos ingresos que están excesivamente especializadas en los recursos naturales. La apertura tiene efectos positivos solo si el fenómeno del aprendizaje se institucionaliza debidamente a

través de las políticas, con las intervenciones gubernamentales adecuadas para que la economía interna responda mejor al cambio.

El éxito del Estado catalizador del desarrollo dependerá de la eficacia de la gobernanza del desarrollo y, en particular, de la capacidad de alcanzar y mantener altas tasas de inversión y de aplicar políticas que estimulen la adquisición y el aprendizaje de nuevas tecnologías. En todos los casos, la asignación de las inversiones públicas es la función primaria del Estado catalizador del desarrollo, junto con el establecimiento de un marco regulador propicio a la inversión, que permita un rápido crecimiento convergente capaz de acelerar el desarrollo económico conforme a las líneas generales examinadas en anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*. Además, el Estado tiene que tener legitimidad y ser realmente representativo, lo que le permitirá lograr un consenso para las iniciativas de desarrollo. Esta es una cuestión de voluntad política que entraña lo que en el *Informe* se denomina "contratos de desarrollo", o un consenso social en apoyo de los objetivos de desarrollo nacionales.

### **El Estado catalizador del desarrollo y la cooperación Sur-Sur**

La cooperación Sur-Sur dará los máximos frutos posibles si existe una relación dinámica y recíproca en que esa cooperación apoye el fortalecimiento de las capacidades del Estado desarrollista en los PMA y el logro de sus objetivos, a la vez que el Estado desarrollista genera y aumenta el impacto en el desarrollo de la cooperación Sur-Sur. Tanto los PMA como sus asociados para el desarrollo del Sur deben crear sinergias positivas entre el Estado catalizador del desarrollo y la cooperación Sur-Sur.

#### *Qué pueden hacer los PMA*

Para los PMA, la identificación nacional con sus políticas y la dirección de estas son condiciones *sine qua non* para acrecentar los beneficios de cualquier tipo de cooperación para el desarrollo, ya sea Norte-Sur o Sur-Sur. La integración de la cooperación Sur-Sur, interregional e intrarregional, en las estrategias nacionales de desarrollo de los PMA es, por lo tanto, una condición necesaria para lograr que esa cooperación promueva, y no obstaculice, la consecución de un desarrollo sostenible e incluyente en los PMA. Está claro que, con las políticas actuales, la globalización no ha favorecido en los PMA el tipo adecuado de cambio estructural que pueda desplazar la mano de obra de las actividades menos productivas a otras más productivas. El Estado catalizador del desarrollo trataría de utilizar la cooperación Sur-Sur para reconfigurar la integración en la economía mundial de modo que permita las transformaciones estructurales necesarias para crear oportunidades de empleo digno y productivo y lograr una reducción sustancial de la pobreza. El Estado catalizador del desarrollo en los PMA debería ser capaz también de remodelar la integración en la economía mundial de modo que promueva el aprendizaje y fortalezca la resiliencia.

Aunque es probable que la intensificación de las relaciones económicas Sur-Sur se convierta en un elemento central del enfoque del Estado catalizador del desarrollo para reconfigurar su integración estratégica en la economía mundial, ello no debería tratarse como un simple sustituto de las relaciones Norte-Sur tradicionales. Estas últimas siguen teniendo una importancia vital para la mayoría de los PMA. Así pues, lo que deben hacer los PMA es maximizar los beneficios para el desarrollo que se derivan de la cooperación tanto Norte-Sur como Sur-Sur, y articular esas formas de cooperación de manera positiva. Esta es una tarea colosal, especialmente en vista de las diferentes modalidades de cooperación. Sin embargo, las nuevas oportunidades que ofrece la cooperación Sur-Sur deberían brindar un mayor espacio de políticas a los gobiernos de los PMA.

Para aprovechar eficazmente este espacio de políticas, es importante que los PMA desarrollen instituciones que les permitan integrar diferentes formas de cooperación a nivel nacional. Como se examinó en anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, un modo de hacerlo es establecer una política de gestión de la ayuda que incluya tanto un sistema de información para seguir de cerca las corrientes de AOD Norte-Sur y los flujos financieros oficiales Sur-Sur, como foros nacionales periódicos en que los gobiernos de los PMA examinen junto con sus asociados en la cooperación la eficacia de su apoyo para el desarrollo.

#### *Qué pueden hacer los asociados del Sur*

Si bien es cierto que los propios PMA deben dirigir el proceso para sacar el máximo provecho de la cooperación Sur-Sur, está claro que esa cooperación tiene algunas características que pueden ser particularmente favorables al fortalecimiento de las capacidades del Estado desarrollista en los PMA y que también pueden ayudar a superar las limitaciones con que tropiezan los Estados catalizadores del desarrollo. Los asociados en la cooperación del Sur pueden optimizar su apoyo a los PMA si sus esfuerzos de cooperación acentúan esas características.

Dos características son particularmente importantes:

*En primer lugar, dada la experiencia de los principales asociados para el desarrollo del Sur, la cooperación Sur-Sur tiene más posibilidades de apoyar y fomentar la creación de un Estado desarrollista que las formas tradicionales de cooperación para el desarrollo.*

Esto puede ocurrir a través de tres canales principales: a) el apoyo a la labor de fomento de la capacidad; b) el intercambio de enseñanzas relativas a las políticas; y c) la provisión de fuentes alternativas de financiación.

El gran potencial de llevar a cabo un intercambio de conocimientos que respalde el aprendizaje sobre las políticas y la experimentación institucional en los PMA se basa en el hecho de que todos los países en desarrollo se ven enfrentados a retos parecidos. En efecto, incluso las economías más grande y dinámicas del Sur tienen problemas con los niveles de pobreza, el desfase tecnológico y las reglas de juego desiguales, y esos problemas son similares a los que aquejan a los PMA, aunque mucho menos graves. Pero, además, las economías en desarrollo más prósperas siguen formulando y aplicando políticas de desarrollo y estableciendo arreglos institucionales para ello. En resumen, el aprendizaje sobre las políticas basado en las experiencias de los países en desarrollo más avanzados puede ayudar a los PMA a crear nuevos instrumentos e instituciones para fortalecer sus capacidades productivas de un modo que promueva la transformación estructural, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

El aprendizaje sobre las políticas puede estimularse de distintas formas, entre ellas: a) la organización de seminarios y mesas redondas; b) el patrocinio de pasantías y visitas de funcionarios de los PMA a ministerios e instituciones de planificación del desarrollo importantes; y c) la creación de los medios para el intercambio académico sobre las políticas y estrategias de desarrollo entre las instituciones de investigación y las universidades de los PMA y de los asociados del Sur. Sin embargo, no hay que olvidar que para ello se requieren recursos y el compromiso de los interesados. En general, debería mantenerse el fomento de la capacidad técnica, junto con la celebración de diálogos de política Sur-Sur para extraer enseñanzas de la experiencia.

La provisión de fuentes alternativas de financiación es otro canal importante que puede utilizar la cooperación Sur-Sur para respaldar la construcción de un Estado catalizador del desarrollo en los PMA. La financiación de las inversiones públicas, particularmente en los sectores productivos y para la infraestructura física y tecnológica, es

una función crucial del Estado desarrollista. Actualmente, la eficacia del Estado en los PMA se ve limitada por la escasez de recursos públicos. La financiación procedente de otros países en desarrollo puede permitir la adopción directa en los PMA de iniciativas de política que no corresponden a las preferencias de los donantes tradicionales. Además, la nueva demanda de recursos naturales procedente de los asociados del Sur puede ayudar a elevar las rentas de los recursos naturales en los PMA, lo que a su vez puede propiciar la movilización de recursos internos. La ayuda para superar la escasez de recursos financieros de los gobiernos de los PMA, ya sea directamente o mediante los efectos indirectos de la movilización de recursos internos, puede ser una forma de cooperación Sur-Sur tan importante como la ayuda para superar las limitaciones en materia de capacidad técnica mediante el apoyo para el aprendizaje sobre las políticas.

*La segunda característica de la cooperación Sur-Sur que probablemente sea de gran ayuda a los PMA es que el fortalecimiento de las capacidades productivas ha sido parte integral de esa forma de cooperación en medida mucho mayor que de la asistencia para el desarrollo tradicional. Así pues, la cooperación Sur-Sur puede apoyar no solo la creación de un Estado desarrollista, sino también la consecución de los objetivos de esos Estados.*

La cooperación Sur-Sur puede respaldar el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA principalmente de tres formas: a) a través de las corrientes financieras oficiales para la mejora de la infraestructura económica y de producción; b) a través de inversiones y transferencia de tecnología, así como de apoyo para el aprendizaje tecnológico a nivel de las empresas de los PMA; y c) a través de la provisión de acceso preferencial a los mercados de un modo que haga posible, o incluso promueva, el aprendizaje. Actualmente, el primero de estos canales es el más importante, pero el uso del segundo y el tercero va en aumento.

Aunque las corrientes financieras oficiales de los asociados del Sur de los PMA abarcan una amplia gama de actividades, tienden a concentrarse más en los sectores de la infraestructura y la producción que la ayuda de los donantes tradicionales, que cada vez apunta más a los sectores sociales. La situación más notable es la de África, donde los PMA están recibiendo financiación para infraestructura de China, la India y los países árabes.

La transferencia de tecnología Sur-Sur es otro canal importante para desarrollar las capacidades productivas de los PMA. Las tecnologías disponibles en los países del Sur suelen ser más adecuadas a las necesidades y requisitos de los PMA, si el grado de desarrollo es similar, lo que confirma las posibilidades de transferencia de tecnología. Además, la formación del capital humano necesario para utilizar y adoptar las nuevas tecnologías procedentes del Sur puede ser más fácil de absorber y, más eficaz en relación con el costo, y en general estar más fácilmente disponible, en otros países en desarrollo que en el Norte.

Un medio que han utilizado los asociados del Sur para promover el aprendizaje en los PMA ha sido la aplicación de acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales diseñados especialmente para dar a los PMA un respiro —más tiempo en el proceso de la liberalización— de modo que puedan ayudar a sus empresas internas a desarrollar las capacidades para competir. En los últimos años, diversos países del Sur han puesto en marcha planes de comercio preferencial para los PMA mediante disposiciones que les proporcionan un acceso a los mercados libre de derechos arancelarios y de contingentes. Un aspecto crucial es si estos planes ofrecerán actividades de capacitación para que las empresas de los PMA puedan modernizar su producción. Como se analiza en el *Informe*, no es probable que ello ocurra automáticamente. Así pues, es importante que estos planes se elaboren de modo que se aproveche el incipiente potencial del comercio Sur-Sur para respaldar el aprendizaje y la modernización.

*La importancia del beneficio mutuo*

Aunque es posible establecer una relación dinámica entre los Estados catalizadores del desarrollo de los PMA y la cooperación Sur-Sur, está claro que, para que ello ocurra, la relación entre los PMA y sus asociados del Sur no debe ser valiosa solo para los primeros, sino que debe redundar en beneficio mutuo.

En este sentido, son importantes los principios fundamentales de la solidaridad y el respeto mutuo que inspiran la cooperación Sur-Sur. Habida cuenta de la historia común de colonialismo y neocolonialismo y de las condiciones iniciales parecidas de los países en desarrollo, así como de las limitaciones económicas y políticas que todos ellos conocen, hay buenos motivos para pensar que la cooperación y la integración Sur-Sur puedan evitar reproducir las asimetrías y los sesgos que han caracterizado a la cooperación para el desarrollo tradicional. Sin embargo, la cooperación Sur-Sur no debería considerarse una panacea para el desarrollo, ni idealizarse. Aunque en el contexto de la cooperación Sur-Sur no se da la relación donante-receptor característica de la ayuda y el desarrollo, ello no significa que todos puedan participar en pie de igualdad. El comercio, la inversión y la ayuda para el desarrollo Sur-Sur también incluyen relaciones complementarias y competitivas entre los intereses internos de los PMA y los de los inversores y exportadores de los países en desarrollo más avanzados.

No obstante, hay varias razones por las que los asociados del Sur pueden verse motivados a entablar los tipos de cooperación arriba señalados y por las que esa cooperación con los PMA puede redundar en beneficio mutuo. En particular:

- Es posible generar beneficios y oportunidades comerciales, para ambas partes. La cooperación Sur-Sur debería considerarse un instrumento de política que puede facilitar la creación de nuevos mercados tanto para la producción como para el consumo.
- Los PMA ofrecen acceso a recursos naturales que sus asociados del Sur necesitan. La inversión del Sur en los PMA para explotar esos recursos puede ser beneficiosa para ambas partes, a condición de que el marco de política se centre en sus efectos de desarrollo en los PMA.
- La prosperidad y la estabilidad regionales no pueden lograrse sin la participación de todos los países de la región, incluidos los PMA. Los intereses geopolíticos estratégicos también son un argumento importante para la cooperación con los PMA.
- Por último, está claro que los PMA pueden colaborar con los asociados del Sur para expresar mejor sus opiniones comunes y ejercer una influencia colectiva en todos los foros. Otros asociados del Sur también podrían sacar provecho de un aumento de la voz y de la participación de un grupo más amplio de países, a fin de articular mejor las necesidades de los países en desarrollo en general.

**Regionalismo desarrollista**

El regionalismo desarrollista es un mecanismo importante por el cual los Estados catalizadores del desarrollo y la cooperación Sur-Sur puedan reforzarse mutuamente. Por regionalismo desarrollista se entiende aquí un regionalismo impulsado por el desarrollo que acepta la globalización como tendencia histórica pero rechaza el enfoque de mercado de esa globalización. Este tipo de regionalismo tiene por objeto elevar al máximo los beneficios de la cooperación regional con el fin de lograr una inserción provechosa de las economías de los miembros en los mercados mundiales. Este objetivo no es un fin en sí mismo, sino solo un medio de acelerar el desarrollo económico, social y humano.

El regionalismo desarrollista se apunta tanto a: a) el desarrollo económico interno y la integración interna, como a b) la integración estratégica de los bloques comerciales regionales en la economía mundial. Como ocurre con otras formas de regionalismo, el nivel más básico de cooperación en el regionalismo desarrollista es el del comercio. La mayoría de los PMA carecen de mercados internos suficientemente grandes y variados (que puedan permitir la diversificación de la estructura industrial) y, por ende, los mercados regionales ofrecen un importante espacio económico para el aprendizaje gradual.

Sin embargo, el concepto de regionalismo desarrollista va más allá del dominio del comercio *per se* e incluye otras formas más ambiciosas de intervención, como la política industrial. Hay grandes oportunidades de hacer economías de escala mediante el suministro de diversos tipos de bienes públicos regionales que beneficiarían a los PMA y a otros países en desarrollo dentro de las agrupaciones regionales. Entre esos bienes públicos cabe mencionar distintas clases de infraestructura física para el transporte, las comunicaciones y la energía, así como infraestructura científica y tecnológica y sistemas de innovación regionales.

Además, en lo que respecta a los obstáculos al desarrollo de los PMA debido a las limitaciones del sector agrícola, que se reflejan en su incapacidad de generar excedentes y garantizar la seguridad alimentaria para todos, la investigación conjunta con los países vecinos con miras a la adaptación, las instalaciones de almacenamiento regionales y los programas de inversión coordinados a nivel regional pueden cambiar la situación. El aumento de la importancia del sector financiero formal, también puede tener una fuerte dimensión regional a través de los bancos de desarrollo regionales, como se examina en mayor detalle más adelante. Todo ello puede conducir a un tipo de política industrial regional que comprenda una variedad de instrumentos de política, y no solo los que tradicionalmente están asociados a las políticas comerciales —desde las barreras arancelarias y no arancelarias hasta los subsidios, los préstamos en condiciones favorables, el suministro directo de infraestructura y otros bienes públicos, la promoción de las actividades de investigación y desarrollo y de ciencia y tecnología, las empresas de propiedad estatal y las empresas mixtas controladas por el Estado, y muchos otros. Para conseguir el máximo efecto y eficiencia, esas políticas deberían armonizarse y coordinarse entre los países participantes en la asociación regional.

En el regionalismo desarrollista, el comercio entre los socios regionales tiene preferencia con respecto al comercio extrarregional, y se aplican políticas comerciales estratégicas compatibles con las políticas industriales internas de cada Estado miembro. Esas políticas comerciales estratégicas pueden comprender instrumentos tradicionales o menos tradicionales —como los aranceles, los contingentes y prohibiciones de importación y exportación, y las normas técnicas y fitosanitarias. Junto con la visión holística del desarrollo, el comercio regional puede promoverse también mediante la coordinación de las inversiones en sectores estratégicos, como la infraestructura de transporte y otra infraestructura secundaria regional. El hecho de otorgar prioridad a la inversión en las esferas estratégicas de interés común y en que hay obstáculos comunes que superar puede ayudar a eliminar los prejuicios contra el comercio regional generados por el legado colonial que caracteriza a muchos PMA y a otros países pobres.

En el *Informe* se examinan varios casos exitosos de regionalismo desarrollista, particularmente de Asia, que ilustran su potencial. Los ejemplos citados comprenden la cooperación trilateral entre China, la República de Corea y el Japón en el desarrollo de nuevas tecnologías, y la función catalítica del Banco Asiático de Desarrollo y de la zona de crecimiento del Este de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) formada por Brunei Darusalam, Indonesia, Malasia y Filipinas. Otro ejemplo importante es la creación de corredores económicos dentro de la subregión del Gran Mekong, coordinada por el Banco Asiático de Desarrollo. Se trata del establecimiento de corredores económicos

que abarcan Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar y que podría permitirles forjar vínculos económicos más estrechos con sus países vecinos. Sin embargo, la experiencia del pasado demuestra que los beneficios del regionalismo pueden estar mal distribuidos. Por consiguiente, en el *Informe* se argumenta que los PMA conseguirán mayores beneficios si adoptan una política de integración regional basada en un enfoque integrado del desarrollo regional que vincule las políticas relativas al comercio, las finanzas, la inversión, la tecnología y el empleo, y también, cuando sea necesario, medidas de apoyo regional concretas.

## **Apalancamiento de la cooperación financiera Sur-Sur para el desarrollo de los PMA**

*El Informe de 2001 sobre los países menos adelantados* presenta una aplicación práctica de este marco de políticas, que se concentra en uno de los retos más fundamentales para llevar a la práctica el nuevo Programa de Acción de Estambul en favor de los PMA, a saber, la movilización de recursos financieros y su asignación a usos productivos con vistas a lograr un crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente.

En el *Informe* se sostiene, en primer lugar, que los bancos de desarrollo regionales y subregionales deberían desempeñar un papel más importante en el apoyo a los PMA, y también en la financiación del regionalismo desarrollista. Seguidamente, se formula una propuesta encaminada a movilizar los recursos no aprovechados de los asociados del Sur a fin de acrecentar el suministro de fondos para el desarrollo a través de los bancos de desarrollo regionales y subregionales. La idea central de esta propuesta es canalizar una proporción muy pequeña de las reservas de divisas que, en medida creciente, mantienen los países en desarrollo hacia los bancos de desarrollo regionales y subregionales. Estos bancos, a su vez, utilizarían esos recursos financieros en apoyo de las inversiones orientadas al desarrollo, para suministrar bienes públicos regionales, y también nacionales, que permitan a los PMA construir y reforzar sus capacidades productivas.

Como se expresa en el Programa de Acción de Estambul, estas propuestas de política no deben considerarse una forma de sustituir la asistencia para el desarrollo Norte-Sur. Su propósito es más bien aumentar la diversidad y la eficacia de la financiación para el desarrollo en los PMA. Aunque las propuestas generarían recursos externos adicionales para la ejecución, deben tenerse en cuenta también las dificultades con que tropiezan los asociados del Sur para su propio desarrollo, así como su capacidad.

## **La función de los bancos de desarrollo regionales**

La cooperación financiera regional abarca un amplio espectro de actividades, tales como: a) los sistemas de pagos regionales que proporcionan incentivos financieros para el comercio intrarregional; b) los sistemas monetarios regionales que pueden suministrar liquidez como protección contra los choques externos; y c) los bancos de desarrollo regionales y subregionales que ofrecen financiación a largo plazo —financiación para el desarrollo— en apoyo de la inversión privada y pública.

La reactivación y el fortalecimiento de la función de los bancos de desarrollo regionales y subregionales son un componente importante de la agenda encaminada a reformar la arquitectura financiera internacional, y esos bancos deberían contribuir cada vez más a la financiación del desarrollo de los PMA. En la actualidad, los bancos de desarrollo regionales importantes para los PMA son: a) el Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959; b) el Banco Africano de Desarrollo, creado en 1964; y c) el Banco Asiático de Desarrollo, creado en 1966. En general, los bancos de desarrollo regionales y subregionales

de Asia y América Latina suministran una proporción mucho mayor de la AOD multilateral total dentro de sus respectivas regiones que los bancos de desarrollo regionales y subregionales de África. Además, los bancos de desarrollo regionales facilitan una parte relativamente pequeña de los desembolsos totales de AOD multilateral destinados a los PMA.

Los bancos de desarrollo regionales y subregionales tienen varias ventajas. En primer lugar, debido a su estructura de propiedad regional, estos bancos pueden dar más peso a los prestatarios de los países en desarrollo, y aumentar también la implicación y el control regionales. En segundo lugar, pueden ser más eficaces porque tienden a gobernar más a través de la presión informal de los otros países que mediante la imposición de condiciones. En tercer lugar, las asimetrías de la información son menores a nivel regional, debido a la proximidad y a los estrechos vínculos económicos y de otra índole. A este respecto, se ha propuesto hacer un esfuerzo deliberado, por llevar a la práctica el principio de la "subsidiariedad" en la financiación para el desarrollo. Es decir, cuando las inversiones para el desarrollo aspiran a alcanzar objetivos mundiales o transregionales, está claramente justificado que una institución mundial desempeñe un papel predominante. Pero cuando las inversiones tienen por finalidad alcanzar objetivos nacionales o regionales, el protagonismo de una institución mundial es menos necesario. La acumulación de conocimientos y experiencias relacionados con el desarrollo es más eficaz cuando se produce y utiliza en una misma región. Los bancos de desarrollo regionales y subregionales pueden ser particularmente útiles en los países pequeños y medianos tales como los PMA, que no pueden tener gran influencia en las instituciones mundiales. Las instituciones regionales y subregionales pueden prestarles más atención y atender mejor a sus necesidades que las instituciones mundiales.

Los bancos de desarrollo regionales y subregionales pueden ser también particularmente adecuados para la provisión de bienes públicos regionales. Puesto que el desarrollo industrial se produce cada vez más en el marco de redes de producción regionales, es probable que el suministro de "capital social fijo", como infraestructura, energía o redes de telecomunicaciones a nivel regional adquiera una importancia creciente. En este contexto, los bancos de desarrollo regionales parecen ser las instituciones más adecuadas para supervisar la financiación y la ejecución de esos proyectos de inversión en gran escala, velando al mismo tiempo por que se tengan debidamente en cuenta los intereses incluso de los países más pequeños.

Ahora bien, para lograr resultados óptimos es importante que las actividades de los bancos de desarrollo regionales no tengan lugar en un vacío normativo. Esas actividades tienen que formar parte integrante de un marco más amplio de regionalismo desarrollista, respaldado por un Estado catalizador del desarrollo. De hecho, deberían considerarse un instrumento fundamental del regionalismo desarrollista, que permite a los países miembros menos adelantados cosechar los productos de la integración. Además, un factor importante que influye en el funcionamiento de los bancos de desarrollo multilaterales y regionales es su estructura de propiedad. Algunos bancos regionales tienen países miembros desarrollados y en desarrollo, en distintas proporciones; otros, especialmente los bancos de desarrollo subregionales como la Corporación Andina de Fomento, están integrados casi exclusivamente por países en desarrollo. Esto es importante, porque los bancos tienden a responder a las agendas políticas de sus mayores accionistas.

La experiencia indica que los bancos regionales y subregionales funcionan particularmente bien cuando sus accionistas son también sus clientes. Un buen ejemplo de ello es el Banco Europeo de Inversiones. Este banco constituyó un mecanismo financiero importante para lograr que la integración económica en Europa fuera equitativa, al proporcionar subvenciones y garantías para crear infraestructura regional en las zonas menos desarrolladas. La Corporación Andina de Fomento es otro buen ejemplo. Este es un

banco de desarrollo regional que pertenece exclusivamente a países en desarrollo y que se caracteriza, entre otras cosas, por la gran rapidez con que, en promedio, se aprueban los préstamos y por la ausencia de condicionalidades.

En la actualidad, los países que no piden préstamos aún tienen una posición de fuerza en la mayoría de los bancos de desarrollo regionales. Sin embargo, si una proporción creciente de los recursos financieros de esos bancos procede de países del Sur, es probable que las relaciones de poder dentro de los bancos cambien y que los países del Sur pasen a tener derecho a cuotas de capital mucho más altas y a un mayor número de miembros en el consejo de administración. Este cambio en la propiedad legal de los bancos de desarrollo regionales podría de por sí reforzar poderosamente el sentimiento de propiedad política de los programas y proyectos financiados por los bancos en los países beneficiarios.

### **Los fondos soberanos como instrumentos de política para promover la cooperación Sur-Sur: una propuesta**

Entre diciembre de 2001 y el final de 2010, el valor de las reservas mundiales pasó de 2,05 billones a 9,30 billones de dólares. La mayor parte del aumento se debió a las reservas acumuladas por los países en desarrollo que, en su conjunto, aportaron más del 80% de la acumulación mundial de reservas durante este período. Al final de 2010, sus reservas se aproximaban a 6,1 billones de dólares. Parte de ellas estaban en manos de exportadores de productos básicos, en particular de exportadores de petróleo, que habían acumulado haberes en divisas gracias a la subida de los precios de los productos básicos. Otra parte estaba en manos de los exportadores grandes y medianos de manufacturas, que venían registrando excedentes comerciales y por cuenta corriente desde hacía muchos años. Este último grupo está formado por un pequeño número de países en desarrollo asiáticos.

Este proceso extraordinario de acumulación de reservas no tiene precedentes en la historia reciente. Una proporción importante de esos activos se ha acumulado en fondos soberanos, que por lo general se administran independientemente de la gestión de las reservas tradicionales por los bancos centrales y/o los ministerios de finanzas. En marzo de 2011, los activos totales en fondos soberanos estaban valorados en 4,3 billones de dólares, de los cuales 3,5 billones pertenecían a países en desarrollo y emergentes, y de ellos 7.000 millones estaban en manos de tres PMA: Timor Oriental, Kiribati y Mauritania.

Sin subestimar las dificultades económicas, institucionales y políticas que entrañaría una iniciativa de este tipo, una forma prometedora en que los países del Sur podrían reforzar la función de las instituciones financieras regionales podría ser canalizar hacia ellas una proporción muy pequeña de los recursos financieros gestionados actualmente por sus fondos soberanos. Esta propuesta ofrecería a esos fondos la oportunidad de diversificar su posición financiera a largo plazo, que actualmente está principalmente en manos de los países desarrollados. Además, los fondos soberanos podrían aumentar la capacidad de los bancos de desarrollo regionales de ofrecer préstamos a largo plazo, y brindarles la ocasión de ajustar sus activos a largo plazo a sus pasivos a largo plazo.

Determinar la viabilidad de tal iniciativa es una tarea que rebasa el ámbito del presente *Informe* y que requeriría un estudio de factibilidad completo. Sin embargo, un cálculo aproximado indica que esa estrategia podría potenciar considerablemente la función de los bancos de desarrollo regionales y conducir a grandes aumentos de la disponibilidad de fondos para el desarrollo. Si tan solo el 1% de los activos en fondos soberanos del Sur se invirtieran en los bancos de desarrollo regionales, por ejemplo, el aumento de su capital pagado sería de 35 mil millones de dólares. Aplicando una relación prudente —de 2,8— entre el capital autorizado y el capital pagado, se obtendrían 98.000 millones de dólares adicionales de capital autorizado, lo que correspondería a una capacidad anual de préstamo

adicional de más de 84.000 millones de dólares. Esta cifra sería superior a los desembolsos totales en préstamos a los países en desarrollo por todos los bancos de desarrollo multilaterales y regionales, incluidos el Banco Mundial y el Banco Europeo de Inversiones, en 2009, el año en que las actividades de préstamo alcanzaron una cota máxima (64.000 millones de dólares) debido a las necesidades extraordinarias de crédito generadas por la crisis financiera mundial.

Un aumento de este tipo de la capacidad de préstamo de los bancos de desarrollo regionales podría desempeñar sin duda un papel central en la financiación de la creación de infraestructuras regionales, que facilitarían la integración comercial regional, así como en el apoyo al desarrollo de las capacidades productivas nacionales, particularmente en los PMA.

Al promover el desarrollo de la cooperación financiera Sur-Sur deben tenerse en cuenta, sin embargo, dos advertencias importantes. En primer lugar, es fundamental distinguir las crecientes oportunidades de cooperación financiera Sur-Sur de las responsabilidades de larga data que han sido la base del marco tradicional de cooperación para el desarrollo. La cooperación financiera Sur-Sur debe considerarse un complemento, y no un sustituto, de la cooperación Norte-Sur tradicional. La segunda advertencia importante es que los asociados del Sur puedan utilizar activamente esta nueva modalidad en beneficio mutuo. El aumento del apoyo financiero debería llevar aparejada una mayor presencia en la gobernanza de los bancos de desarrollo regionales.

Dr. Supachai Panitchpakdi  
Secretario General de la UNCTAD